

4438

II bis

c.i.l.s.s.

club du sahel

colloque de nouakchott

**la politique céréalière
dans les pays du sahel**

marché, prix et stockage

Nouakchott, 2-6 juillet 1979

République Islamique de Mauritanie

CILSS/Club du Sahel

Groupe de Travail sur la Commercialisation,
la Politique des Prix et le Stockage

Commercialisation, Politique des Prix et Stockage
des Céréales au Sahel

Etude diagnostique

RESUME

(Révisé pour le Colloque de Nouakchott, Juillet 1979)

Elliot Berg
Université du Michigan
Ann Arbor, Michigan

1. La plupart des techniciens et des fonctionnaires qui s'intéressent à la commercialisation céréalière au Sahel tombent d'accord sur l'évaluation des problèmes principaux :

a) L'élaboration d'une politique céréalière appropriée est entravée (i) par un manque de données de base telles que celles fournies par des travaux statistiques à caractère régulier, (ii) par un manque d'études sur le fonctionnement des marchés céréaliers, sur la formation des prix et sur le stockage villageois, (iii) et par une préparation insuffisante des analyses de politiques offertes aux décideurs.

(i) Le volume annuel de la production céréalière est très mal connu à cause des difficultés inhérentes à l'évaluation de la production de subsistance, parce que les services de statistiques ne possèdent pas assez de personnel ni de fonds et parce que des enquêtes sur la production de récoltes spécifiques sont peu nombreuses. Le volume des céréales commercialisé n'est pas mieux connu. La plupart des chercheurs sont contraints d'émettre des hypothèses arbitraires quant au volume total commercialisé, par exemple 15% de la production totale. Dans la plupart des cas, on ne peut obtenir des données solides de commercialisation que pour les achats céréaliers accomplis par les agences d'Etat, mais ceux-ci ne couvrent que très rarement plus d'un quart du total estimé de la commercialisation intérieure. Les données sur les prix sont encore plus rares ; on possède très peu d'informations sur les prix céréaliers en vigueur bien qu'on sache que les prix réels aux producteurs et aux consommateurs diffèrent d'habitude assez largement des prix officiels.

(ii) Il existe très peu d'études sur le fonctionnement réel des marchés céréaliers, sur l'attitude du paysan vis-à-vis des décisions de production et de l'écoulement de la récolte, sur les coûts et les problèmes du stockage céréalier villageois, et sur la formation des prix aux divers niveaux de la chaîne de distribution. Néanmoins, ces questions font l'objet de diverses opinions. Par exemple, beaucoup sont de l'avis que les paysans, pressés par un besoin d'argent liquide, vendent leurs céréales à un coût très bas à la période des récoltes et les rachètent à un coût beaucoup plus élevé plus tard dans l'année. Une opinion aussi très répandue est que les

paysans qui sont d'habitude endettés auprès des commerçants doivent emprunter à des taux d'intérêt très élevés. On avance aussi que les marchés ne sont pas concurrentiels, les commerçants s'entendant à maintenir les prix d'achat assez bas et les prix de vente assez élevés. Il y a tout lieu de croire cependant que cette description de paysans pris au piège et de marchés céréaliers non concurrentiels ne peut être appliquée sans discrimination. En général, les producteurs sahéliens ont le choix entre plusieurs options lorsqu'ils doivent décider où et à qui ils vont vendre leurs céréales. Bon nombre d'acheteurs et de vendeurs sont présents aux marchés céréaliers. L'accès au négoce est facile et il se trouve des gens prêts à offrir leurs services commerciaux pour une rémunération relativement basse. En plus de ces considérations sur la structure du marché qui font supposer la concurrence, peu d'études systématiques défendent cette image de paysans largement endettés et de marchés non compétitifs. Des recherches récentes effectuées dans le nord du Nigéria montrent qu'en fait c'est le contraire qui est vrai : que les marchés céréaliers dans cette région sont raisonnablement compétitifs et qu'il y a peu de preuves de pratiques exploitatrices. Jusqu'à présent, aucune étude aussi systématique et intensive sur la structure et le fonctionnement des marchés céréaliers n'a été effectuée pour les pays de la région du Sahel. Il apparaît à tous les observateurs que des politiques appropriées de commercialisation et de prix ne peuvent pas être élaborées sans les informations et les aperçus fournis par de telles études.

(iii) Les politiques céréalieres sont parfois élaborées sans le bénéfice d'informations et d'aperçus fournis par une analyse socio-économique. Par suite d'une pénurie de cadres et pour d'autres raisons, les travaux de recherche ont tendance à être inadéquats. Dès lors, les preneurs de décision manquent souvent d'analyses systématiques d'options et d'implications sur lesquelles ils puissent baser des décisions de politique des prix et de commercialisation.

b) Les services de commercialisation mis à la disposition des paysans sont médiocres. Dans certains pays, les commerçants ne semblent pas visiter les villages aussi fréquemment que par le passé. Les producteurs ont souvent la responsabilité du transport du grain vers les points d'achat. Le crédit,

les installations de stockage (en-dehors de l'exploitation familiale) et l'accès aux intrants non locaux ne sont pas facilement mis à la disposition des producteurs de céréales.

c) Les objectifs de politique céréalière ne sont pas atteints dans les Etats où existent des monopoles légaux de commercialisation. Le marché céréalier n'a pas été maîtrisé ; les producteurs ne reçoivent qu'une partie du prix officiel minimum ; les prix ne sont pas stabilisés et les commerçants privés fournissent la majeure partie des céréales consommées dans les centres urbains et régions déficitaires. L'efficacité d'organisation n'a pas été atteinte, bien au contraire ; il existe presque partout des doublages et des incertitudes administratives. Les agences céréalières nationales font aussi preuve, à des degrés divers, d'inefficacité : pertes fréquentes sur le grain entreposé, moyens de transport insuffisants, longs retards dans la soumission des comptes et des rapports, gros déficits opérationnels (OPAM et OFNACER par exemple).

2. La seule question majeure sur laquelle les opinions soient partagées en ce qui concerne les imperfections du système de commercialisation est celle du comportement du cultivateur et du fonctionnement des marchés céréaliers - c'est-à-dire la mesure dans laquelle ces marchés ont un caractère de monopsonie, d'exploitation et d'inefficacité. Les divergences d'opinion ne pourront être réconciliées qu'à l'aide de renseignements supplémentaires obtenus au moyen d'un effort de recherche accru.

3. En ce qui concerne les questions de politique des prix, l'accord est général sur ce qui ne va pas.

a) Les politiques des prix pour les céréales ont tendu à favoriser les consommateurs urbains. Les prix (maximums) aux consommateurs sont trop bas pour couvrir les prix aux producteurs (ou les prix de marché) plus les marges de commercialisation. Les déficits opérationnels de certaines agences de commercialisation céréalière donnent une idée de l'étendue de ce fait. En outre, les gouvernements répugnent à augmenter les prix aux consommateurs lorsque les coûts augmentent.

b) Le processus en question se dégage clairement d'une inspection des "barèmes" qui sont utilisés pour la formulation des prix officiels à partir

du niveau producteur jusqu'au niveau consommateur. Les éléments de ces barèmes n'ont souvent rien à voir avec la réalité et ne dépendent que d'une négociation politique et administrative entre les parties concernées. Il est fréquent que lorsqu'un élément est augmenté, la valeur d'un autre diminue proportionnellement de façon à maintenir les prix aux consommateurs au niveau officiel. C'est là une des raisons pour lesquelles les marges de commercialisation des agences céréalières publiques ne suffisent pas à couvrir leurs frais. Il y a plusieurs autres conséquences : confusion à propos des prix relatifs dans le secteur public et des mouvements financiers entre agences ; incapacité de l'agence céréalière à se procurer des services dans le secteur privé (par exemple, les moyens de transport au Mali) au prix indiqué par le barème.

c) Les prix aux producteurs officiels sont généralement annoncés en octobre ou novembre, bien après les semailles. Cette pratique est critiquée de tous côtés sous prétexte qu'elle ne permet pas aux cultivateurs de décider de ce qu'ils doivent semer chaque année, mais cette critique est injuste. L'annonce publique des prix officiels au moment des semailles ne serait valable que si l'agence céréalière avait l'intention et la capacité d'acheter le grain, quel que soit son volume offert au prix annoncé. Ceci n'a pas été le cas général au Sahel, pour des raisons de financement et de capacité de stockage entre autres.

d) La structure publique des prix ne tient pas suffisamment compte des différences de produit. Dans certains pays, il existe un seul prix officiel couvrant toutes les céréales de base (le mil, le sorgho, le maïs). La majorité des Etats ne fait aucune distinction de prix officiel entre le mil et le sorgho. Sauf dans le cas du riz, les différences de qualité ne sont pas considérées. Au surplus, les prix aux producteurs et aux consommateurs sont généralement fixés au même niveau sur tout le territoire national. Il s'ensuit un certain nombre de conséquences économiques regrettables. Les coûts de commercialisation du secteur public atteignent un niveau plus élevé que ceux du secteur privé (puisque les commerçants privés n'achètent ni ne vendent du grain dans les régions les moins accessibles), ce qui rend la concurrence entre secteur public et secteur privé très difficile. Les

paysans ont tendance à ne vendre que du grain de qualité inférieure aux agences publiques. La production de sorgho est encouragée puisque, du moins dans certaines régions, le rendement par hectare et par journée-homme est plus élevé pour le sorgho que pour le mil. La subvention du transport encourage la consommation dans des régions éloignées et l'usage intensif de moyens déjà rares. Elle encourage également la contrebande des céréales.

4. La subvention de la consommation urbaine en céréales implique qu'un grand nombre de citadins - dont beaucoup sont très pauvres - est mieux nourri, et ceci constitue un effet positif. Cependant, ce genre de subvention s'accompagne d'un certain nombre de conséquences économiques et sociales moins heureuses.

a) Elle peut entraîner des remous financiers majeurs ; par exemple, des pertes considérables pour les agences de commercialisation, et compliquer l'état des mouvements relatifs de prix et de finances au sein du secteur public.

b) Les coûts domestiques de ce genre de subvention sont supportés, de façon directe ou indirecte, principalement par le secteur agricole. Puisque les perceptions sur les cultures d'exportation contribuent dans une large mesure aux recettes publiques, subvenir à la consommation de ces mêmes produits par l'entremise des prix en rend la production à fin d'exportation moins rémunératrice. Dans la mesure où cette politique entraîne une diminution de la production de cultures d'exportation, elle exerce une influence négative sur les revenus publics, sur les recettes en devises étrangères, et sur l'investissement et la croissance économique. Dans la mesure où les producteurs de cultures alimentaires font les frais de ces subventions, la production de cultures alimentaires est entravée. En fait, ceci se produit parfois directement ; un bas prix sur les denrées à consommation urbaine nécessite fréquemment que les prix aux producteurs soient également bas, et dans la mesure où ils reçoivent les prix officiels, ceci ne les incite pas à cultiver ces produits à des fins commerciales.

c) Pour ce qui est de la justice économique, les effets négatifs des politiques de subvention sont doubles : les consommateurs urbains composent le groupe bénéficiaire majeur, et la plupart d'entre eux sont déjà

plus aisés que les producteurs de céréales ou de cultures d'exportation ; d'autre part, la majeure partie des céréales consommées dans les villes est acquise au prix de marché libre (non-subventionné), certains consommateurs urbains sont donc avantagés par rapport aux autres. Souvent, les personnes qui ont accès aux céréales aux prix officiels sont celles qui possèdent déjà un avantage économique.

5. Bien que l'accord soit général sur les points décrits ci-dessus, les avis sont très partagés quant à deux questions majeures :

a) Les prix officiels aux producteurs des céréales sont-ils trop bas ? On peut montrer que jusqu'à un certain point, des "distorsions" existent qui affaiblissent les prix ; l'aide alimentaire semble particulièrement importante à cet égard. Mais selon d'autres critères, il n'est pas clair que les prix céréaliers officiels en 1977 aient été généralement fixés trop bas. La rentabilité par unité de travail est plus élevée dans le cas des cultures d'exportation, mais le rapport des prix officiels des cultures de rente avec ceux des céréales n'indique pas, au cours des années récentes, une tendance au détriment de ces dernières. Les termes de l'échange du secteur agricole ont dégénéré nettement de 1960 à 1974, mais cette situation s'est inversée, quoique dans certains pays les prix des intrants non locaux aient augmenté rapidement depuis 1974. Une comparaison des salaires avec les prix céréaliers officiels ne démontre aucunement que les salariés ont été plus favorisés que les producteurs de grain. Ainsi, en 1977, on ne pouvait trouver que relativement peu de soutien à la thèse que les prix officiels des céréales étaient "trop bas". La situation, cependant, variait d'un pays à l'autre, et il se peut qu'il y ait eu des changements depuis lors.

b) Les fluctuations de prix, à la fois intra-annuelles (saisonnnières) et inter-annuelles (entre années), sont-elles excessives ? On entend souvent dire que les ventes forcées sont chose commune chez les paysans : un bon nombre d'entre eux serait obligé de vendre au moment où les prix sont les plus bas et d'acheter lorsque ceux-ci sont à leur niveau le plus haut - pendant la soudure. L'analyse des données disponibles sur les prix de détail actuels du grain ne révèle pas les fortes fluctuations saisonnières (300-400 %) souvent citées. Dans la plupart des cas, les prix divergeaient de moins de

20 % du prix moyen annuel. Pour six villes principales étudiées, le prix le plus élevé pendant une année civile était en moyenne de 83 % supérieur au prix minimum pour la même année. La hausse moyenne de la récolte à la soudure ne s'élève qu'à un tiers de ce pourcentage. Ces changements de prix sont donc beaucoup moins importants que ceux couramment mentionnés au Sahel et ne semblent pas contredire l'expérience d'autres pays en voie de développement. Les données suggèrent aussi que les profits spéculatifs potentiels excèdent de peu les frais de stockage estimés.

6. Les gouvernements sahéliens ont le choix entre trois politiques principales en ce qui concerne l'organisation de leurs systèmes de commercialisation : amélioration des structures actuelles, contrôle public plus étendu, ou bien mouvement vers un contrôle léger et indirect.

7. "L'amélioration du statu quo" est une option qui part du principe que rien dans les structures actuelles ne présente de réels inconvénients, seules les ressources font défaut. Cette option comporte certains avantages : sa mise à exécution est facile et avec plus d'argent, de personnel qualifié, de camions et de silos, elle garantit des progrès probables. Dans les Etats où l'agence publique de commercialisation joue un rôle relativement mineur (Tchad, Mauritanie, Gambie), cette option est viable. Mais dans les Etats où son rôle est plus important et où la position légale des commerçants privés est incertaine, cette option comporte plusieurs problèmes.

a) Elle continue le monopole fictif, maintenant les commerces dits "traditionnels" à l'ombre de l'illégalité. Cette situation limite les options des paysans : l'existence des risques et incertitudes freine les activités des commerçants, la concurrence entre acheteurs de céréales est découragée. De plus, la situation actuelle décourage le développement à long terme des compétences commerciales individuelles, le renforcement du niveau des techniques et l'accroissement du stock de capital consacré au commerce.

b) Une coexistence stable entre secteurs privé et public dans le commerce des céréales exige un certain nombre de changements dans la politique céréalière publique.

(i) Une politique de prix appropriée doit être établie. Jusqu'à présent, les agences publiques de commercialisation n'ont pu acheter des

volumes importants que dans les années de bonne récolte, quand les prix officiels étaient plus élevés que les prix déterminés par le jeu de l'offre et de la demande. Dans les mauvaises années, les prix sont généralement plus bas que les prix du marché et les producteurs vendent aux commerçants privés. Il n'existe que deux façons d'éviter cette tendance à subir des extrêmes allant du "festin à la famine". Les prix officiels peuvent être fixés au niveau (ou en-dessus) de celui dicté par l'offre et la demande. Ou bien un système pourrait être mis en oeuvre pour stabiliser les prix aux producteurs. Les deux possibilités présentent chacune de sérieux inconvénients. La première présuppose l'abandon de toute tentative de politique "positive" des prix ; l'Etat suit tout simplement le prix du marché. La seconde option, c'est-à-dire celle de la stabilisation des prix entre années, est difficile et pourrait s'avérer coûteuse. Les raisons en sont élaborées ci-dessous dans les paragraphes 14 à 19.

(ii) Les agences publiques de commercialisation ne peuvent pas, sans encourir de déficits, suivre une politique de péréquation qui consiste à fixer les mêmes prix au producteur et au consommateur sur toute l'étendue du territoire national. Les commerçants privés se réservent la plupart des marchés profitables et laissent les marchés non rentables aux agences publiques. A moins que les banques ou d'autres organismes gouvernementaux ne soient prêts à couvrir ces déficits, les agences de commercialisation se trouveront en déficit permanent et manquant de capital roulant.

(iii) Une politique de fixation de prix uniformes pour tout le territoire national continuera à stimuler la contrebande des céréales ; elle doit donc être modifiée si le gouvernement veut réduire cette contrebande.

(iv) A moins que la structure publique des prix ne devienne plus différenciée, le secteur public continuera à recevoir des céréales de qualité inférieure tandis que le secteur privé recevra des céréales de qualité supérieure et plus recherchées.

8. La deuxième option consiste à introduire des monopoles d'Etat où ils n'existent pas encore et à essayer de les rendre plus efficaces là où ils

existent déjà. Des propositions allant dans ce sens circulent dans quelques pays de la région.

9. Les arguments favorables sont les suivants :

- a) Cette solution trancherait le lien commerçant-paysan, limitant ainsi l'exploitation de l'un par l'autre.
- b) Elle supprimerait les contradictions inhérentes à la concurrence entre marchés publics et privés.
- c) Elle pourrait rendre les opérations de l'agence de l'Etat plus économiques.
- d) Elle ne serait que l'extension des mesures concernant les cultures d'exportation à la commercialisation des cultures céréalières.

10. Cette option pose des problèmes sévères de factibilité et pourrait éventuellement entraîner des conséquences néfastes.

a) Les structures du marché pour les céréales ne sont pas les mêmes que celles qui régissent le marché des cultures d'exportation. La surface cultivée est géographiquement plus vaste et plus dispersée. L'opération de ramassage fait appel à des milliers de transactions diverses et la distinction entre producteurs, commerçants et consommateurs est vague. Pour qu'un monopole soit efficace, il est nécessaire de contrôler les mouvements céréaliers des régions excédentaires aux régions déficitaires. Mais, avec des milliers d' "intermédiaires" traitant en petites quantités sur tout le territoire, leur contrôle efficace semble impossible ou du moins très coûteux et difficile. Dans ce cas, la liberté de mouvement serait sévèrement limitée. Les possibilités de corruption et de harcèlement pourraient se multiplier puisque tout taxi de brousse ou tout bus ferait l'objet d'un contrôle officiel.

b) L'option du monopole soulève la question critique du remplacement des commerçants au stade de la collecte primaire. Les solutions principales sont : la coopérative, les organisations rurales de développement et les agences céréalières nationales ;

- les structures coopératives sont généralement inexistantes ou faibles ; elles font face partout au problème fondamental du manque de cadres de gestion et de comptabilité.

- les agences de développement ont comme tâche première la stimulation de la production, ce qui entre en conflit avec les activités de commercialisation. Ceci est d'autant plus vrai que l'expérience a prouvé que les agents publics de collecte primaire sont presque toujours sous-payés pour cette activité. Finalement, la participation de l'agence à la commercialisation place celle-ci dans une position de conflit possible avec le producteur, ce qui peut également nuire à son rôle de vulgarisation.

- le troisième agent au premier stade de la commercialisation peut être l'agence céréalière nationale elle-même, par l'intermédiaire de dépôts d'achats ou d'équipes mobiles d'achats. L'inconvénient principal résiderait dans le fait que cette agence a peu de contacts directs avec le secteur de la production alors qu'un niveau élevé de compétence et de participation au niveau local est requis, surtout si les réformes nécessaires sont introduites, comme par exemple la différenciation par qualité. De plus, cette solution implique la nécessité d'installer en milieu rural toute une nouvelle série d'établissements et d'agents. Et il est peu probable qu'une agence d'achat et de vente, opérant à l'échelle requise, disposerait d'une flexibilité suffisante dans les domaines administratifs et financiers. Dans les conditions sahéliennes, des déséconomies d'échelle apparaissent très vite.

c) Un système commercial qui limite le rôle des commerçants privés absorbe les ressources nationales sans raison, surtout les ressources nationales restreintes telles que le capital, les revenus publics, les devises étrangères, les talents et les capacités d'organisation. Un système commercial privé et décentralisé a tendance à être plus efficace que les agences publiques de commercialisation des céréales pour un certain nombre de raisons.

(i) Le commerce privé s'appuie sur une technologie plus "appropriée". Il fait appel à des énergies et des talents humains développés par l'expérience sur le marché même. L'agence publique de commercialisation exige un personnel qualifié (gérants, comptables, commis, secrétaires). Etant donné que la structure étatique de commercialisation a tendance à être plus complexe et construite sur une plus grande échelle, elle exige des fonds d'équipement assez élevés (pour les bureaux, les entrepôts, les camions, les voitures, etc.) qui sont moins nécessaires dans le commerce traditionnel. Elle fait aussi appel à des intrants qui peuvent s'avérer encore plus rares que les fonds

d'équipement et le capital humain ; la coordination, les capacités d'organisation et l'information ; un système décentralisé ne doit pas faire autant appel à tous ces intrants.

(ii) Les services commerciaux sont accessibles aux économies des pays de l'Afrique de l'Ouest à des coûts très bas. Pour plusieurs, le commerce privé est une occupation à mi-temps. Même quand ce n'est pas le cas, le commerce a un coût d'opportunité peu élevé ; d'habitude, les commerçants n'ont guère d'autres sources de revenu possibles.

(iii) Dans le commerce privé, les moyens de transport sont fournis à bon marché, ce qui est important étant donné que les céréales représentent un volume élevé en poids par rapport à leur valeur. Un volume élevé de céréales est transporté directement par les producteurs aux marchés ruraux périodiques. Le transport à longue distance est souvent fourni par des commerçants "d'occasion" - c'est-à-dire des chauffeurs d'autobus ou de taxi ou par des individus qui font le voyage. Des transporteurs privés spécialisés économisent en s'adaptant rapidement aux besoins immédiats et aux conditions locales - par exemple, afin de garantir des cargaisons pour l'aller et le retour, ils prennent des dispositions pour que des stocks soient accumulés à chacune de leurs destinations, ils mélangent les cargaisons, etc. Les capacités de transport des agences de l'Etat ne sont pas aussi souples ; en particulier, les véhicules de l'Etat ont affaire à un problème très coûteux de manque de fret de retour.

11. La troisième option est l'intervention légère, utilisant des méthodes indirectes lorsque cela s'avère possible. Ceci implique la légalisation du commerce privé dans les Etats où il est maintenant dans l'ombre de l'illégalité. Les achats et ventes de l'agence publique de commercialisation seraient limités à des circonstances spécifiques et spéciales - les crises de production, par exemple, ou des ventes aux collectivités (l'armée, les écoles, etc.). L'agence publique pourrait assumer un rôle d'agent de vulgarisation (méthodes de stockage, par exemple) aussi bien qu'un rôle d'agent d'information (sur l'étendue des récoltes, les pluies, les prix, la condition des routes, les prix de transport, etc.). Elle pourrait aussi, le cas échéant, gérer un stock de sécurité pour stabiliser les prix. Mais ces interventions resteraient limitées et, en général, indirectes. Les commerçants privés assumeraient la

plus grande responsabilité dans la commercialisation des céréales.

12. Cette solution est relativement simple. Elle repose moins sur le personnel qualifié que sur les talents et l'énergie des commerçants. Elle évite la plupart des contradictions inhérentes aux tentatives gouvernementales pour "maîtriser" le marché céréalier. Enfin, elle stimule le développement des entrepreneurs commerciaux. Elle présente néanmoins aussi des inconvénients. Du point de vue doctrinal et politique, elle peut être peu attrayante. Elle peut représenter une solution assez lente, et elle ne sera viable que si les conditions nécessaires à sa réalisation sont présentes - c'est-à-dire l'absence de pénuries alimentaires et une structure des prix qui ne favorise pas les opérations illégales.

13. Il est important de souligner que, même sous un régime d'intervention faible, les agences publiques de commercialisation auraient de lourdes responsabilités, comme le suggère la liste suivante des activités possibles : gestion d'un stock de sécurité, administration des programmes d'importation et d'exportation ; approvisionnement des villes et des régions durant les périodes de crise alimentaire ; organisation et propagation des informations utiles aux producteurs de céréales ; inspection des marchés ; vulgarisation pour le bénéfice des producteurs et formation des commerçants ; approvisionnement de l'armée et des écoles. De plus, elle pourrait gérer un stock tampon pour soulager les fluctuations saisonnières.

14. Quant à la politique des prix, la question principale est la suivante : une politique "positive" ou "active" devrait-elle être poursuivie ? De façon spécifique, les prix aux producteurs devraient-ils être fixés à un niveau supérieur à ceux du marché ? Ces prix devraient-ils être stabilisés sur une période de plusieurs années ?

15. La réponse à cette question dépend de cinq facteurs fondamentaux :

- l'élasticité de l'offre du mil par rapport aux prix est probablement assez faible - c'est-à-dire que la production et le volume commercialisé ne sont pas très sensibles aux changements de prix. Du moins, cette conclusion est suggérée par des études économétriques effectuées dans d'autres pays ; il s'agit d'études sur l'élasticité de l'offre des cultures de céréales non irriguées. Il existe néanmoins des cas où les producteurs sahéliens paraissent

avoir répondu assez fortement aux changements relatifs de prix. En tout cas, l'élasticité de l'offre du mil/sorgho par rapport au prix est certainement positive, ce qui signifie que la fixation d'un prix supérieur à celui du marché augmenterait la production et le volume commercialisé.

- la production céréalière varie fortement d'une année à l'autre selon les variations climatiques (pluies) ;

- les volumes commercialisés varient plus que la production.

- l'élasticité de la demande céréalière par rapport au prix est relativement faible. C'est pourquoi un changement dans l'offre commercialisée tendra à créer un très fort changement inverse au niveau des prix.

- pendant les années normales, dans les états continentaux, la production nationale céréalière satisfait à peu près la demande. A l'exception du blé, la marge pour la substitution des importations est faible.

16. Une politique des prix "positive" créera une augmentation du volume des céréales commercialisé. Que peut-on faire de ce surplus ?

- a) Il peut être vendu sur le marché intérieur, mais tout accroissement important du volume rendra cette opération irréalisable, vu l'élasticité faible de la demande par rapport aux prix.

- b) Il peut être stocké, mais ce n'est qu'une opération temporaire et, de plus, très coûteuse.

- c) Il peut être orienté vers d'autres débouchés - par exemple l'embouche animale. C'est une possibilité prometteuse et sa poursuite devrait être élargie. Dans le futur immédiat, néanmoins, cette solution n'apparaît pas comme offrant des débouchés très significatifs.

- d) Il peut être exporté mais, pour le moment, seul le Mali et peut-être la Haute-Volta en ont la possibilité, bien que de sérieux obstacles freinent déjà les exportations maliennes de riz vers le Sénégal, principal demandeur, un de ces obstacles étant l'incapacité de faire concurrence aux brisures asiatiques qui se vendent très bon marché. Le mil/sorgho peut être plus compétitif, mais les structures de commercialisation sont inadéquates et les quantités ne sont pas assez importantes. C'est pourquoi, au moins pour les années prochaines, il n'existe que peu de débouchés extérieurs pour ce surplus céréalier créé par une politique des prix "positive".

17. La stabilisation des prix céréaliers est un objectif de politique fréquemment exprimé. Il y a deux sortes de stabilisation : saisonnière et inter-annuelle. Toutes les deux peuvent être réalisées grâce à la création d'un stock régulateur et elles peuvent bénéficier à la fois aux producteurs et consommateurs. Le premier type de stabilisation ne présente pas de problème spécial ; ce n'est qu'une évaluation des coûts et bénéfices estimés.

18. Quant à la stabilisation inter-annuelle, elle présente des risques et des désavantages possibles et elle pourrait devenir très coûteuse. De larges variations d'offre impliquent la nécessité d'une grande capacité de stockage. Si le stock régulateur n'est pas suffisamment important, cette politique de stabilisation des prix conduira en fait à une déstabilisation de ceux-ci. Les commerçants, dans ce cas, ne seront pas encouragés à croire que les plafonds des prix peuvent être maintenus en cas de mauvaise récolte et ils se mettront à spéculer. De plus cette opération, si elle est efficace, déstabilisera les revenus du producteur. Encore plus importante est l'existence d'une contradiction de base. En effet, l'objet d'une stabilisation des prix est de réduire l'incertitude du producteur. Or, pour que l'opération soit accréditée, un prix de soutien devrait être maintenu au cours d'un certain nombre d'années, et ceci sans rapport avec l'importance des récoltes. En même temps, cette opération provoquera une augmentation effective de la production grâce à l'atténuation de l'incertitude de l'agriculteur, ce qui créera un poids financier de stockage supplémentaire. Maintenir un prix, ce qui est le fondement d'une politique visant à réduire l'incertitude de l'agriculteur, empêche tout ajustement de prix qui pourrait faciliter la politique de stabilisation elle-même.

19. Ainsi il se peut qu'une politique "positive" des prix (fixation de prix au niveau supérieur à celui du marché ou stabilisation inter-annuelle) ne soit pas réalisable, ou si réalisable, qu'elle entraîne des coûts substantiels. Les conséquences macroéconomiques d'une telle politique seraient généralement négatives. La production de céréales s'accroîtrait sans doute aux dépens de la production des produits d'exportation. Il faudrait que les subventions aux producteurs de céréales soient financées ; une source importante de financement serait sans doute fournie par les producteurs de produ

d'exportation. Les effets probables seraient un déclin des revenus du secteur public, un déclin de la disponibilité des devises, un déclin des ressources disponibles pour le développement et, par conséquent, une réduction du taux de la croissance économique. D'un autre côté, une telle politique des prix pourrait contribuer à l'élaboration d'un stock de sécurité et de ce fait à l'objectif de sécurité alimentaire.

20. Un problème particulier concernant la compétition entre le riz et le mil peut apparaître dans un proche avenir, surtout au Mali dont le Plan National actuel a pour objectif d'accroître sa production de riz de 50 % entre 1974-75 et 1979. La consommation nationale de riz devrait, pendant la même période, augmenter proportionnellement, bien qu'on ne sache encore comment commercialiser une telle quantité de riz. Etant donné le faible coût d'importation du riz brisé asiatique, particulièrement au Sénégal, il ne faut pas trop compter sur les débouchés extérieurs. Une augmentation importante de la consommation intérieure du riz ne peut se faire qu'au détriment du mil, et le rapport des prix de ces deux denrées devra s'inverser fortement afin de favoriser le riz. Or, actuellement, le coût du mil est inférieur à la moitié de celui du riz et pourrait encore être réduit dans le futur. A moins d'une révision des priorités en investissements, le Mali pourrait éventuellement se trouver dans une situation délicate dans laquelle il deviendrait nécessaire de vendre une surproduction de riz à des prix fortement subventionnés et aux dépens du mil, une culture moins coûteuse.

21. Le Sénégal, le plus gros importateur céréalier sahélien, a récemment mis l'accent sur une nouvelle approche consistant à remplacer sur une grande échelle les importations de céréales. Mais ce plan ne tient pas suffisamment compte du fait que la production nationale est limitée par les variables de main-d'oeuvre et de superficie et que, par conséquent, à l'heure actuelle l'expansion des cultures céréalières ne peut se faire qu'au détriment de la production des cultures destinées à l'exportation. En outre, les prix actuels au producteur favorisent nettement la production arachidière. Ainsi, d'après ce plan, les consommateurs sénégalais réduiraient leur consommation de blé et de riz et accroîtraient nettement celle de la farine de mil et de maïs, tandis que les agriculteurs sénégalais augmenteraient la production

de riz et de mil. Au sujet du riz, il n'existe pas de contradiction : une augmentation de prix à la fois réduira la consommation et stimulera la production. Pour le mil, au contraire, une augmentation des prix au producteur serait nécessaire pour stimuler la production tandis qu'une baisse de ces prix serait en même temps désirable pour stimuler la consommation. D'où le besoin probable de subventions ne contribuant en rien au développement, problème qui n'est pas soulevé par le plan. Ce dernier écarte aussi la question suivante ; quel est le prix social d'un tel programme de remplacement des importations ? Le Sénégal, avec l'arachide, présente une comparaison intéressante. Le revenu national, le revenu produit par le secteur primaire, les revenus gouvernementaux (donc le budget consacré au développement) ainsi que le taux de croissance économique seront tous plus élevés avec la spécialisation en arachide (la situation actuelle) que dans le cas inverse favorisant les cultures vivrières. Cette situation peut changer et, de toute façon, ne peut être excessivement troublante puisque la priorité sociale est accordée à la réduction de la dépendance alimentaire et à l'accroissement du taux d'auto-suffisance. Néanmoins, pour minimiser les coûts sociaux d'un programme de remplacement des importations, les objectifs devraient être modifiés et la durée du programme prolongée, le concept d'auto-suffisance étendu pour inclure des importations provenant d'Etats voisins, et les efforts de recherche et d'encadrement portant sur la production de riz et de mil accentués, ceci afin de les libérer des contraintes techniques actuelles. Toutes ces opérations créeraient une base plus solide pour le processus de remplacement des importations ; elles permettraient d'avancer à moindre coût vers l'auto-suffisance alimentaire.