



Nit'IDEAS

Rationaliser les approches des politiques agricoles

Prix minimum et rôle de l'État dans la régulation des marchés agricoles en Afrique subsaharienne

CETTE NOTE VISE À RAPPELER UNE ÉVIDENCE ÉCONOMIQUE QUE SEMBLANT AVOIR OUBLIÉE NOMBRE DE GOUVERNEMENTS, INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET AGENCES D'ASSISTANCE TECHNIQUE. DANS UN CONTEXTE DE FORTE VOLATILITÉ DU PRIX DES MATIÈRES PREMIÈRES AGRICOLES, LES APPROCHES UNIQUEMENT COERCITIVES SE RÉVÈLENT CONTREPRODUCTIVES. CETTE NOTE PROPOSE UNE REVUE D'ALTERNATIVES QUI PRENNENT EN COMPTE LE FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS AGRICOLES POUR LE RÉGULER.

Les prix internationaux des denrées agricoles sont structurellement volatils. Certains facteurs contemporains tendent même à accroître leur volatilité naturelle [1]. Depuis les années quatre-vingt-dix et la libéralisation des marchés agricoles, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne mettent en place des politiques de « prix minimum obligatoire » pour faire face à cette volatilité. Généralement, ces politiques se concentrent sur les filières de rente impliquant un très grand nombre de petites exploitations familiales comme le cacao, la noix de cajou, le sésame, l'arachide, le coton, le café ou encore plus récemment le karité et le soja.

Ces interventions sont caractérisées par deux approches différentes :

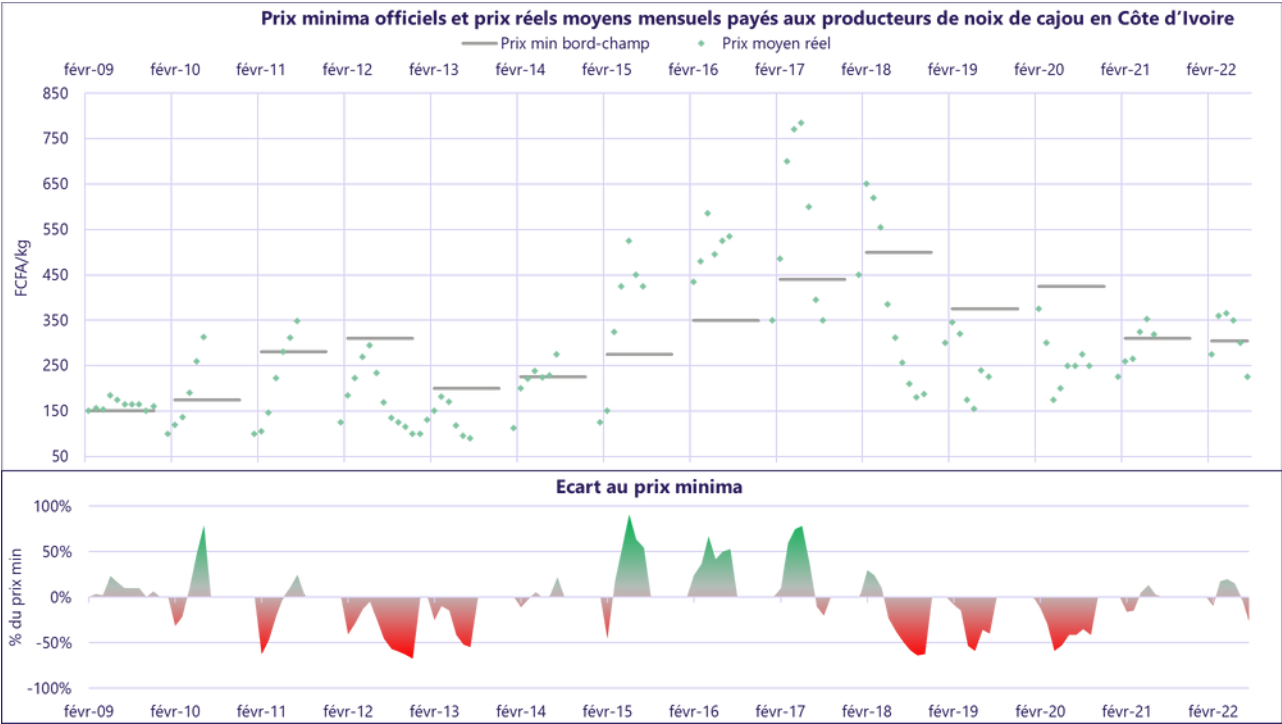
- Soit elles se fondent sur des mécanismes de régulation de marché comme les ventes à terme, les subventions au prix d'achat, les fonds de lissage ou la révision hebdomadaire ou mensuelle des prix en fonction de l'évolution des cours internationaux (ex: des filières coton).
- Soit elles sont basées sur la seule pénalisation financière des acteurs de la chaîne de valeur nationale via des amendes, des saisies de stocks ou des retraits de licence (ex: des filières noix de cajou).

Parfois, ces approches supposent qu'il serait possible d'imposer un prix au marché international : l'histoire économique agricole a maintes fois infirmé cette idée [2]. Reposant sur une telle hypothèse, l'initiative du gouvernement tanzanien en novembre 2018 [3], qui consistait à faire acheter l'ensemble de la production de noix de cajou du pays par l'armée pour imposer un prix plus élevé au marché international, a eu des conséquences catastrophiques aussi bien pour les producteurs tanzaniens que pour l'économie nationale et les comptes publics.



Les politiques de prix minima non adossées à des mécanismes de gestion du risque sont inefficaces, déstabilisatrices et destructrices de valeur

Si l'on prend le cas de la filière noix de cajou en Côte d'Ivoire, principale source de revenus pour plus de 600 000 ménages ruraux du Centre et du Nord du pays, on observe une décorrélation totale entre les prix minima fixés par l'État et les prix réels pratiqués dans les zones de production. Ainsi, sur une période d'étude de 12 ans, on observe que les prix réels (Pr) pratiqués ont été à peu près égaux aux prix minima (Pm) fixés pour la campagne seulement 20% des mois observés. Le reste du temps, l'écart entre les prix pratiqués et les prix minima est supérieur à 10%. En outre, la distribution de ces écarts ne suit pas de structure régulière ou prévisible.



Cette absence de corrélation entre les prix officiels et les prix pratiqués peut fragiliser les producteurs. En effet, ceux qui voudraient utiliser le prix minimum comme indicateur pour leurs stratégies de commercialisation se retrouvent davantage désorientés qu'en l'absence d'information sur les marchés agricoles. L'exemple de la filière noix de cajou en Côte d'Ivoire n'est pas une illustration isolée. D'autres exemples montrent que les politiques de fixation des prix, sans appui d'un mécanisme de régulation de marché, sont inefficaces y compris dans les filières vivrières (exemple du maïs et du soja au Malawi [4]).

Politiques de prix minima

Adossées à un mécanisme de régulation/adaptation au marché

 Coton Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali, Togo, Bénin	 Cacao Côte d'Ivoire, Ghana	 Hévéa Côte d'Ivoire	 Palmier à huile Côte d'Ivoire
--	--	-----------------------------------	---

Non-adossées à un mécanisme de régulation/adaptation au marché

 Cajou Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali, Togo, Bénin, Ghana, Mozambique, Guinée-Bissau	 Maïs Malawi, Rwanda, Zimbabwe, Zambia	 Soja Togo, Bénin, Zimbabwe	 Ara-chides Sénégal, The Gambia	 Sésame Burkina Faso, Mali	 Karité Bénin
--	---	--	--	---	----------------------------



Outre cet impact désorientant, les prix minima ont d'autres effets pervers sur les filières agricoles :

- La déconnexion entre le marché réel et le prix officiel favorise la commercialisation informelle, au détriment des transactions traçables et documentées. En effet, les acheteurs qui gardent une trace écrite d'une transaction sous le "prix minimum" s'exposent à une sanction. Ils privilégient donc le commerce informel et la double comptabilité pour éviter tout risque de sanction.
- Les organisations de producteurs, souvent dans l'incapacité d'offrir à leurs membres le prix minimum officiel, voient leurs relations avec les producteurs se détériorer. La plupart des producteurs ne perçoivent pas l'intérêt des ventes groupées. Ainsi, la politique de prix minimum dessert les initiatives de structuration des producteurs en associations, coopératives ou groupements d'intérêts économiques.
- L'homogénéité des prix officiels à l'échelle nationale ne permet pas la prise en compte des différentiels géographiques de prix liés à la fois à des conditions d'accès (enclavement/sécurité/parafiscalité), à des différences de qualité, à la diversité des débouchés disponibles ou de concentration (temps de collecte pour remplir un chargement). Ce faisant, le prix unique défavorise les producteurs qui investissent dans l'augmentation de leur production,

l'amélioration de leur qualité ou la création de valeur ajoutée additionnelle en intégrant des étapes de pré-transformation ou de transformation. En d'autres termes, cette politique favorise une normalisation par le bas.

De plus, cette politique nuit à la confiance entre le monde rural et les autorités publiques urbaines. Les prix minima favorisent l'arbitraire (les agents de l'État peuvent décider de s'en prendre à n'importe quels producteurs, commerçants ou industriels en arguant qu'ils n'ont pas respecté le prix officiel) et la corruption (le prétexte du non-respect du prix officiel peut être utilisé pour exercer une pression parafiscale sur les acteurs de la chaîne de commercialisation).

Certains dirigeants ne réalisent même pas forcément l'inefficacité et les dégâts provoqués par ce type de politique car les institutions ou les fonctionnaires en charge de la régulation de la filière leur font remonter des données faussées indiquant que le prix minimum a été respecté la majeure partie de la campagne.

Pourtant, des exemples de politiques de régulation des marchés agricoles efficaces, innovantes et avec un impact limité sur les finances publiques existent un peu partout sur le continent africain. Il est donc urgent et stratégique de capitaliser sur les meilleures approches pour construire des politiques régulatrices plutôt que perturbatrices.

Des politiques de régulation adaptées aux capacités budgétaires des États sont possibles et fonctionnent

Les exemples de politiques de régulation des marchés agricoles efficaces sont nombreux. Galtier [5] a réalisé une analyse très complète des outils et politiques privés et publics de gestion de l'instabilité des prix. La pertinence de chaque outil dépend à la fois de la filière, des capacités budgétaires des États et des acteurs privés impliqués.

En Afrique subsaharienne, l'une des principales contraintes des États est leur faible capacité budgétaire. Ainsi, plusieurs exemples de mécanismes de régulation publique à faible empreinte budgétaire sont présentés ci-dessous. Cette liste n'est ni exhaustive ni prescriptive. Les mécanismes de régulation peuvent et doivent

être adaptés au contexte spécifique de chaque pays et de chaque filière en fonction du poids relatif dans le marché mondial, du niveau de liquidité (transformation/concentration dans les zones de production ou au contraire exportation du produit brut), de la périssabilité des denrées ou encore du niveau de structuration des producteurs.

Cinq mécanismes synthétisés dans le tableau ci-dessous semblent intéressants à adapter et mettre en œuvre. Leur mise en place peut être réalisée de manière indépendante ou de manière synchronisée en cumulant plusieurs outils pour réduire l'effet de la volatilité sur les ménages ruraux et les filières agricoles. Ils sont classés dans le tableau ci-dessous par ordre de simplicité et de coût.



Mécanisme	Coût	Faisabilité	Gouvernance	Objectif
Information de marché actualisée et indicative (non-normative)	CAPEX faibles OPEX faibles	Simple Nécessite une production d'information réellement indépendante et technique qui est difficile à opérationnaliser si la mise en œuvre est confiée à un organisme public traditionnel	Fondée sur le marché	• Réduire l'impact de la volatilité • Réduire les asymétries géographiques et sociologiques d'information
Structuration du marché autour d'une bourse physique	CAPEX élevés OPEX faibles	Complexité modérée Nécessite un bon ciblage géographique des infrastructures et une forte intégration des acteurs privés lors de la conception	Fondée sur le marché	• Réduire l'impact de la volatilité • Améliorer la valeur ajoutée redistribuée aux producteurs
Mécanisme de redevances flottantes (à l'import ou à l'export)	CAPEX faibles OPEX variables Nécessite une exception au principe d'universalité budgétaire	Complexité modérée Nécessite un usage contracyclique des recettes de la taxe et une isolation des recettes du reste des finances publiques, c'est-à-dire une exception au principe d'universalité budgétaire de l'impôt	Intervention publique	• Stabiliser les prix sur le marché national à une échelle intra- et inter-saisonnière
Utilisation structurée et coordonnée des outils de couverture contre le risque de prix	CAPEX modérés OPEX modérés	Complexité élevée Nécessite une forte corrélation entre une bourse physique ou un marché à terme et le marché local ainsi qu'une limitation des flux transfrontaliers ou une coordination sous-régionale	Fondée sur le marché	• Stabiliser les prix sur le marché national à une échelle intra-saisonnière
Politique de régulation et de pilotage de l'offre Prime à l'abattage, à la conversion, à la jachère et aux quotas de production	CAPEX élevés OPEX élevés	Complexité élevée Nécessite une capacité de ciblage fin des incitations à la baisse de la production et un important dispositif de contrôle pour être efficace	Intervention publique	• Stabiliser les prix sur le marché international à une échelle intra- et inter-saisonnière

Pour chaque mécanisme, il existe dans le continent africain, et ailleurs dans le monde, des exemples de réussite :

- Pour l'information de marché actualisée et indicative, des exemples de réussite sont à trouver dans les filières hévéa et palme de Côte d'Ivoire ou dans le Service d'Information N'kalô à l'échelle de 14 pays [6].
- Pour la structuration du marché autour d'une bourse physique, les exemples de l'Ethiopian Commodity Exchange (ECX) [7 et 8] et du Warehouse Receipt System (WRS) de Tanzanie sont des modèles intéressants [9].
- Pour les mécanismes de taxe flottante (sur les importations ou les exportations) : les exemples russes sur les céréales et indonésien sur l'huile de palme peuvent inspirer les pays d'Afrique subsaharienne [10].
- Concernant l'utilisation des outils internationaux de couverture contre le risque de prix pour stabiliser les prix à une échelle intra-saisonnière, l'exemple du Programme de Vente Anticipé à la Moyenne (PVAM) de la Côte d'Ivoire sur la filière cacao est probablement le meilleur modèle à valoriser. Les fonds et mécanismes de lissage utilisant la vente anticipée de nombreuses filières coton d'Afrique subsaharienne peuvent également servir de référence.
- Sur les politiques de régulation et de pilotage de l'offre, l'histoire retient au moins deux exemples inspirants : la filière hévéa en Thaïlande [11, 12 et 13], avec son programme de prime au renouvellement et à la conversion dans le cadre du RAOT (Fonds d'aide à la replantation d'hévéa) et la filière viticole européenne, avec sa politique de prime à l'arrachage depuis 1950 [14]. Sur des marchés où le continent domine l'offre mondiale (notamment le cacao et la noix de cajou), ces exemples pourraient inspirer des politiques coordonnées entre pays producteurs africains. Sur d'autres filières (coton, palmier, hévéa, macadamia, café), de telles politiques pourraient être réalisées en coordination avec d'autres grands pays producteurs hors du continent.

Conclusion

Face à la volatilité des prix des matières premières agricoles, les politiques de prix minimum sont souvent utilisées comme un remède facile. Or, lorsqu'elles ne sont pas adossées à des politiques de régulation adéquates, elles peuvent avoir un effet néfaste, comme l'exemple de la filière ivoirienne du cajou tend à le montrer. Ainsi, pour protéger les agriculteurs et les consommateurs urbains aux revenus modestes, il est nécessaire de construire, ou reconstruire, des régulations adéquates et innovantes. Celles-ci peuvent s'inspirer de politiques ayant fait leurs preuves, en Afrique et ailleurs : systèmes d'information, bourses physiques, taxes flottantes, outils de couvertures de risque prix ou politiques de pilotage de l'offre.

Bibliographie

- [1] Ait-Youcef, C et Del Lo, G (2017) The Influence of Financial Activity on the Volatility of Food Prices. Mondes en développement, Vol 179, pp 45-66.
- [2] Kipré, P. (2005). Côte d'Ivoire: la formation d'un peuple. Sides.
- [3] Reuters (2019), Tanzania's agricultural export earnings fall by more than half. June 27th
- [4] Baulch B, et O Ochieng, D (2020) Most Malawian maize and soybean farmers sell below official minimum farmgate prices. MaSSP Project Note International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- [5] Galtier F (2009) How to Manage Food Price Instability in Developing Countries? Working Paper Moisa, Vol 5:27
- [6] Puvilland, C (2018), Evaluation d'impact du Service n'kalô au Sénégal
- [7] Meijerink, G Bulte, E et Alemu, D (2014) Formal institutions and social capital in value chains: The case of the Ethiopian Commodity Exchange, Food Policy, Vol. 49:1, Pages 1-12.
- [8] Hernandez, MA, Rashid S, Lemma S et Kuma T (2017), Market Institutions and Price Relationships: The Case of Coffee in the Ethiopian Commodity Exchange. American Journal of Agricultural Economics, Vol 99 pp 683-704.
- [9] Mbeng Mezui CA, Rutten L, Sekioua, S, Zhang J, N'Diaye MM, Kabanyane N, Arvanitis Y, Duru A et Nekati B (2013) Guidebook on African Commodity and Derivatives Exchanges, African Development Bank.
- [10] Reuters (2022) Indonesia raises palm oil export tax but still aims to increase shipments. June 9th.
- [11] Delarue J et Chambon B (2012) La Thaïlande : premier exportateur de caoutchouc naturel grâce à ses agriculteurs familiaux. Économie rurale 330-331.
- [12] Gitz V, Meybeck A, Pinizzotto S, Nair L, Penot E, Baral H et Jianchu X. (2020) Sustainable development of rubber plantations in a context of climate change. FTA Brief 4.
- [13] Reuters (2019), Thailand aims to reduce rubber plantations, ramp up value of exports. Dec 4th.
- [14] Bartoli P (1986) Les primes d'arrachage et la régression du vignoble. Une analyse d'impact de la politique viticole. Économie rurale. 175, 1986. pp. 3-19.
- Araujo Bonjean, C et Boussard, J-M (1999) La stabilisation des prix aux producteurs de produits agricoles : approches micro-économiques. Revue Tiers-monde, Paris.

PERSONNES RESSOURCES SUR LES POLITIQUES ET OUTILS
DE GESTION DE LA VOLATILITE DE PRIX AGRICOLES

- RICAU Pierre : p.ricau@nitidae.org
- RABANY Cédric : c.rabany@nitidae.org

POUR CITER CE POLICY PAPER :

NITIDAE, 2022 "PRIX MINIMA, DÉMAGOGIE ET RÔLE DE
L'ÉTAT DANS LA RÉGULATION DES MARCHÉS AGRICOLES
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE", NIT'IDEAS N°2.