



PRESAO

Programme de Renforcement et de Recherche sur la Sécurité Alimentaire en Afrique de l'Ouest
West Africa Food Security Capacity Strengthening and Research Program

Résultats de recherche N° 2010-04

Septembre 2010

Composante SRAI

Strengthening Regional Agricultural Integration in West Africa

Effets des mesures commerciales tarifaires et non tarifaires en Afrique de l'Ouest suite à la hausse des prix alimentaires mondiaux

Par:

Boubacar Diallo
Nango Dembélé
John Staatz

syngenta fondation pour
une agriculture
durable



Les documents du PRESAO sont disponibles à <http://www.aec.msu.edu/fs2/presao.htm>

Contexte, but et méthode

La réaction des autorités gouvernementales de la sous-région suite à la flambée des prix alimentaires mondiaux en 2007-08, a été prompte et immédiate avec la pression des consommateurs urbains et la forte compassion pour les couches vulnérables de la population. Selon certains ménages urbains au Mali en 2009, le riz importé demeurait le plus accessible aux consommateurs en raison de son prix qui variait entre 300 et 310 F CFA, suivant les marchés. Les décideurs de la sous-région ont apporté des réponses variées dans le court terme, en mettant en œuvre des mesures d'urgence comme la suspension des droits de douane et/ou de la TVA, la fixation et le contrôle des prix de produits de première nécessité, la subvention de la consommation, l'interdiction d'exporter des denrées alimentaires. Cette note de synthèse examine ces mesures, analyse leur répercussion sur les marchés intérieurs et évalue leur efficacité par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés. Elle s'inscrit dans le cadre d'une étude réalisée par les systèmes d'information sur les marchés (SIMs)¹ en janvier 2010 sous le financement de « la Fondation Syngenta pour une Agriculture Durable ». L'étude a couvert le Burkina, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger et le Sénégal. Ces pays sont pour la plupart très dépendants des importations de riz. Cette note de synthèse vise aussi à répondre aux besoins des décideurs de plus en plus préoccupés par l'impact de la hausse des prix sur les marchés domestiques. L'analyse s'appuie sur les expériences vécues au niveau des 6 pays et évalue les effets de l'intervention directe des pouvoirs publics pour réduire la volatilité des prix. Les mesures commerciales ont consisté en général à des restrictions aux frontières et dans la plupart des pays, la réduction des droits de douanes et l'élimination des tarifs à l'importation ont été les mesures les plus couramment utilisées durant la flambée des prix. Une des questions est aussi celle de savoir si l'interdiction des exportations et la réduction de ces taxes et tarifs à l'importation ont réellement contribué à stabiliser les prix.

Impact des exonérations des taxes sur les importations

Les exonérations des taxes sur les importations. Au Mali, les exos ont porté sur le riz avec suppression de la TVA et des droits de douanes en 2008 et 2009. Ces mesures ont eu un effet sur les prix à la consommation du riz importé, peu d'impact sur celui du riz local et un effet stabilisateur sur le prix à la consommation des céréales sèches (Galtier², 2009). Au Niger, la détaxation sur le riz et le sucre s'est soldée par un manque à gagner d'environ 12 milliards de Fcfa en 2008 sans grand effet sur le niveau des prix. Au Burkina, de février à mars 2008, le Gouvernement a pris des mesures de suspension des droits de douane à l'importation du riz, du sel, des produits à base de lait ainsi que la suspension de la TVA sur le blé dur mais l'inflation générale n'a pas été combattue pour autant. En RCI, des allègements fiscaux significatifs ont été consenties sur le riz, la viande, le lait, l'huile de palme raffinée, la tomate, le sucre, la farine et le poisson. Au Sénégal, la suspension des droits de douane de 10 % sur le prix du riz à partir de 2007 a été insignifiante pour juguler une hausse de prix de 60% et a engendré un manque à gagner de l'ordre de 30 milliards de Fcfa sur la période allant de juillet 2007 à mars 2008. En Guinée, ce sont environ 22 milliards de FG de manque à gagner enregistrés sur les droits et taxes de douane sur les importations de riz. En résumé, les exonérations sur les importations dans la sous-région bien qu'adaptées à ces situations d'instabilité « importée » et de baisse de la production locale, ont été très peu répercutées sur le niveau des prix domestiques. De plus, la charge a pesé lourdement sur les finances publiques et les conséquences budgétaires n'ont pas été toujours clairement identifiées. Ces résultats militent en faveur de la mise en place de filets de sécurité ciblés dont l'objectif est d'apporter une réponse pérenne à l'instabilité des prix alimentaires.

¹ Sous la supervision technique de PROMISAM/Michigan State University.

² Cf. Efficacité des politiques de stabilisation des prix alimentaires en Afrique de l'ouest (Galtier, 2009) .

Impact des prohibitions des exportations

La prohibition systématique des exportations a été une politique assez couramment utilisée en Afrique dans les situations de crise alimentaire. Bien que plusieurs pays de la sous-région aient eu recours formellement ou informellement à cette forme de restriction, peu de pays ont en réalité réussi à réduire les prix domestiques et garantir un accès aisé aux denrées de première nécessité à leurs populations. Au Mali, un des pays ayant officiellement reconnu avoir utilisé cette politique, l'effet de la prohibition a eu un effet plus ou moins mitigé sur le prix à la consommation du riz et des céréales sèches. En effet, cette mesure a été contournée par certains opérateurs et des taxes informelles ont été perçues au détriment des caisses de l'Etat. De même, les périodes de prohibition de juillet à septembre 2007 et de janvier à novembre 2008 n'ont pas empêché aux prix à la consommation en général de grimper au niveau de la plupart des marchés transfrontaliers avec un effet dépressif sur les prix à la production. Selon Diarra et Dembélé³ (2008), cette mesure a entraîné une hausse des stocks commerçants de l'ordre de 10000 tonnes de maïs à Sikasso et Koutiala et 200 tonnes de mil à Niono en partance pour la Mauritanie. Paradoxalement, la mesure n'a également pas empêché un accroissement des transactions de céréales entre le Mali et le Niger d'une part et le Mali et le Sénégal d'autre part. Les flux de maïs du Mali et de la Côte d'Ivoire sont passés de 8384 tonnes à 10810 tonnes. Selon la plupart des analystes, les restrictions aux exportations n'empêchent pas en réalité la sortie de céréales aussi longtemps que les écarts de prix entre pays voisins outrepassent les coûts d'approche. L'expérience vécue au Mali en est une parfaite illustration.

Impact des soutiens à la production

L'idée des soutiens à la production repose sur l'hypothèse qu'un meilleur accès aux intrants augmentera la production qui à son tour baissera les prix. Pour faire face à la crise alimentaire mondiale, la plupart des pays ont eu recours aux politiques d'autosuffisance alimentaire afin de réduire leur dépendance aux importations. Au Sénégal, la grande offensive pour la nourriture et l'abondance (GOANA) a visé la production de 2 millions de tonnes de maïs, 3 millions de manioc, 500000 tonnes de riz, 2 millions de céréales sèches...etc. pour un coût estimé à environ 344 milliards Fcfa. Au Mali, le gouvernement a fixé un objectif de production de 1 million de tonnes de riz marchand pour un coût évalué à environ 42,6 milliards pour rendre disponible à des coûts abordables les intrants (engrais⁴, semences⁵) et les équipements agricoles. Au Burkina, durant la campagne 2009-2010, environ 100000 ha de riz ont été emblavés pour une production estimée de 300000 tonnes soit 20% de hausse par rapport à l'année précédente. L'objectif est de faire baisser les prix au consommateur tout en évitant une trop forte baisse des prix au producteur. Mais, l'expérience a souvent démontré que cette politique s'avère difficile à mettre en œuvre (retard dans l'approvisionnement, qualité des intrants, faible accompagnement par la vulgarisation). Au Mali, l'initiative riz a entraîné une augmentation significative de la production et de l'offre de riz sur les marchés mais malgré cette offensive, les prix à la consommation du riz, du mil et du sorgho ont connu une relative hausse entre mai et septembre 2009. Seul le prix du maïs a connu une certaine stabilité durant la période. Au niveau de la plupart des pays étudiés, la politique des subventions aux intrants a été coûteuse et les technologies utilisées peu performantes. Dans certains cas, les problèmes de gouvernance dans la fourniture des intrants ont plutôt servi à entretenir des réseaux clientélistes (Galtier, 2009) au détriment des effets de stabilisation recherchés.

³ Cf. Reconnaissance rapide sur l'impact des restrictions à l'exportation des céréales en 2008 au Mali (par S. Diarra et N. Dembélé)

⁴ Vente d'engrais aux producteurs à 12500 Fcfa le sac de 50 kg et à crédit.

⁵ Subvention sur les semences NERICA à concurrence de 60% sur le prix de cession estimé à 300 Fcfa.

Effets des stocks publics et privés

Les stocks publics consistent à gérer les excédents et les déficits. Une bonne récolte ou succession de bonnes récoltes génère des excédents, qui font chuter les prix et si on veut empêcher ceux-ci de descendre trop bas, il est nécessaire de retirer des excédents du marché. Réciproquement, en cas de mauvaises récoltes, il sera nécessaire d'alimenter le marché pour empêcher les prix de monter trop haut. Suite à la flambée des prix, la plupart des pays ont réagi en relevant les prix minimum afin de reconstituer les stocks publics et stabiliser en temps opportun les prix intérieurs. Le niveau des stocks nationaux de sécurité alimentaire (SNS) de 50000, 35000, 45000 tonnes respectivement au Niger, Mali et Burkina, n'ont hélas pas toujours permis de réduire significativement la vulnérabilité des populations ou d'éviter les pics de prix pendant les périodes de soudure dus à la faiblesse des stockages interannuels. Dans la réalité, ce sont les stocks privés plutôt que les stocks publics (SNS, SIE, les banques⁶ de céréales) qui en année normale, amortissent la saisonnalité des prix à la consommation des céréales. La forte saisonnalité des prix à la production est en général expliquée par la faiblesse des stocks-producteurs. Bien que les stocks publics se soient avérés utiles, (i) leur achat et leur entreposage imposent inévitablement d'importants coûts budgétaires (ii) leur efficacité est limitée dans le temps, (iii) cependant, leur influence est réelle par les effets d'annonce. Pour résumer, les effets des stocks publics sont importants mais la régulation de l'offre ne peut se faire sans une intensification des échanges internes, sans l'amélioration des conditions du stockage privé et sans le recours au marché international (Galtier, 2009).

Quelles sont les implications pour la sécurité alimentaire ?

Cette analyse a démontré à l'échelle de la sous-région que l'intervention directe des pouvoirs publics, notamment le regain d'intérêt pour l'investissement dans les filières rizicoles et la mise en œuvre de mesures de restriction des exportations, n'a pas toujours permis de réduire à néant les pressions exercées sur les prix intérieurs. Les fréquentes ingérences souvent opaques, des autorités publiques sur les marchés ont eu pour effets de saper la confiance des participants dans le bon fonctionnement des marchés et risquent de ne pas contribuer à la création d'un marché concurrentiel capable de supporter les crises imprévues. Par contre, les exonérations des taxes à l'importation ont permis d'amoindrir les effets de la transmission de la hausse sur les marchés intérieurs notamment sur le prix du riz importé et des céréales sèches (en situation de mauvaises récoltes). Les politiques de stabilisation des prix par le stockage de céréales ont un rôle important à jouer dans la partition. Les mesures touchant le stockage privé en général influenceront les prix à la consommation tandis que celles touchant les stocks-producteurs agiront sur les prix au producteur. Le suivi rapproché des stocks publics (SN, SIE, BC) constitue un impératif dans la mise en œuvre de cet instrument durant les soudures. Globalement, le choix judicieux des politiques de stabilisation, le bon ciblage des instruments à utiliser et leur mise en œuvre sont indispensables dans ce contexte africain d'instabilité des prix, d'instabilité climatique et de mutations institutionnelles et politiques. Un renforcement de l'efficacité des interventions publiques à travers la mise en place au niveau de chaque pays de cellules d'analyse ex-ante et ex-post des politiques soustraira l'environnement africain de ces incertitudes et s'avérera salutaire pour tempérer l'augmentation des prix des produits alimentaires de base et assurer la sécurité alimentaire. De plus, les prix élevés doivent être l'occasion d'exploiter les potentialités et rendre les productions locales plus compétitives par la mise en œuvre de politiques mieux ciblées et en harmonie avec les réalités du marché international.

⁶ Ce sont 703 communes au Mali qui ont bénéficié de 20 tonnes chacune dans le cadre du stockage de proximité (banques céréales)

Récapitulatif des mesures prises et leur impact

Pays	Principales mesures prises	Impact	Résultats
Burkina	(3) (6) (7) (8) (11)	Forte augmentation des prix malgré les mesures	Effets limités sur la production et les prix
Côte D'Ivoire	(5) (6) (7)	Forte augmentation des prix malgré les mesures	Contre-performance du programme d'urgence riz
Mali	(3) (4) (7) (8) (9) (10)	Tendance haussière malgré les interdictions d'exportation Production stimulée par les subventions aux intrants mais en deçà du niveau attendu	Exonérations ont peu bénéficié aux plus démunis Coûts élevés sur les finances publiques
Niger	(1) (3) (4) (5) (6) (8) (10) (11) (12)	Groupes vulnérables peu protégés. Tendance haussière malgré les mesures	Coûts élevés des filets de sécurité. Effets limités sur la production et les prix
Sénégal	(2) (3) (5) (6) (8) (11) (12)	Forte augmentation des prix malgré les mesures de relance de la production (GOANA)	Suspension des DD insuffisante pour juguler la hausse Coûts élevés sur les finances publiques Bonne production céréalière

- (1) Autorisation d'importations de riz et autres produits alim.
(2) Lutte contre la spéculation et contrôle des prix
(3) Négociation en vue de réduire des marges et les prix
(4) Renforcement du suivi des indicateurs de la SA
(5) Subvention des prix des hydrocarbures et autres sources d'énergie
(6) Suspension de la TVA et ou autres taxes indirectes
(7) Soutien à la production
(8) Suspension des droits de douanes à l'importation
(9) Suspension des exportations de céréales et autres produits
(10) Vente des stocks des banques de céréales
(11) Ventes subventionnées des stocks publics
(12) Distribution gratuite des vivres