

Effacité des politiques de stabilisation des prix alimentaires en Afrique Sub-saharienne : le cas du Mali

Franck Galtier (CIRAD), Lamissa Diakité (IER) et Salif Diarra (OMA)

galtier@cirad.fr

Résumé exécutif de l'étude¹ **Novembre 2009**

Suite à la crise la crise énergétique et alimentaire de 2007-2008 (qui s'est traduite par une flambée des prix sur les marchés internationaux), les différents pays d'Afrique de l'Ouest ont pris des mesures visant à tempérer l'augmentation des prix des produits alimentaires de base - principalement céréales, farine, lait en poudre, sucre, huile alimentaire et viande- et du carburant (Soulé *et al.* 2008). Jusqu'ici l'efficacité de ces mesures (c'est-à-dire leur capacité à stabiliser les prix) n'a pas été évaluée. C'est ce que nous proposons de faire pour le cas des céréales au Mali. Etant donné la similarité des mesures prises par les différents pays d'Afrique de l'Ouest, l'analyse développée dans ce rapport peut être riche d'enseignements pour les autres pays de la zone.

La méthodologie utilisée consiste à caractériser finement les différentes mesures (calendrier, caractéristiques et modalités de mise en œuvre) et à les positionner sur les courbes de prix. Comme on sait que l'efficacité des instruments dépend de la cause de l'instabilité des prix (Galtier 2009), on a choisi de faire remonter l'analyse jusqu'à 2004. Ceci nous a permis de comparer la performance des instruments dans deux situations contrastées : l'une dans laquelle l'instabilité des prix est d'origine « naturelle » (la crise de 2005 est liée à une mauvaise récolte induite par des attaques de criquets) et l'autre dans laquelle elle est « importée » des marchés internationaux (2008). On a utilisé les données de prix de l'Observatoire du Marché Agricole (OMA). L'analyse a concerné les prix à la production et à la consommation des principales céréales (mil, sorgho, maïs, riz local et riz importé) dans un échantillon de marchés².

Nous considérerons successivement l'effet des principaux instruments mobilisés par le gouvernement malien pour stabiliser les prix des céréales, à savoir i) les exonérations de droits et taxes sur les importations de riz et de maïs, ii) les prohibitions d'exporter, iii) l'utilisation de stocks publics et iiiii) la relance de la production (à travers des subventions aux intrants). Nous concluons sur des recommandations pour les politiques de stabilisation et leur suivi.

¹ Cette étude a été réalisée grâce à un financement de la Fondation FARM et du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Ses principaux résultats seront présentés lors de la conférence organisée à Paris les 23 et 24 novembre 2009 par la Fondation FARM, le Cirad, le Csaad, l'Institut de la gestion publique et du développement économique et Pluriagri avec le soutien de l'Afd. Le rapport final de l'étude sera disponible en ligne prochainement sur les sites Internet du Cirad et de la fondation Farm.

² Le choix des marchés a été fait sur la base de la typologie des marchés de l'OMA. Pour les prix à la consommation, il a été choisi de prendre les deux principaux centres de consommation du pays (Bamako et Ségou), ainsi que les localités de consommation situées dans les zones « à risque » du point de vue de la sécurité alimentaire (Kayes et les localités situés au nord du 14^{ème} parallèle : Tombouctou, Gao et Kidal). Pour les prix à la production, on a retenu les principaux marchés situés dans les zones de production les plus importantes.

Effet des exonérations de taxes sur les importations

Des mesures d'exonération de taxes sur les importations de céréales ont été prises en 2005, 2007, 2008 et 2009. Ces différentes mesures ont différé par les produits concernés (le riz et le maïs en 2005, seulement le riz par la suite), par la durée de la détaxe (de 9 mois en 2005 à 3 mois seulement en 2007), par leur ampleur (suppression de la TVA uniquement en 2005, de la TVA et des droits de douanes par la suite), par l'existence d'un plafonnement des quantités concernées (en 2005 et 2009 seulement) et par les modalités de mise en œuvre (à partir de 2008, mise en place d'un « cahier des charges » avec les importateurs et d'un système de contrôle à travers des magasins témoins).

Quel a été l'effet des exonérations de taxes sur les importations de riz ?

L'objectif de ces « exos » était de faire baisser *les prix à la consommation* : on s'attendait à ce que les prix baissent d'abord pour le riz importé, puis, par effet de substitution, pour le riz local voire pour les céréales « sèches » (mil, sorgho et maïs).

De fait, les exos ont généralement permis de peser sur le prix du riz importé (sauf en 2007 où les volumes de riz importés en détaxe ont été très faibles): en 2005, le prix est resté stable malgré une augmentation du prix international ; en 2007, la hausse des prix a été considérablement amortie (+ 37 % contre + 150 % pour le prix international); en 2009, le prix a baissé du fait de l'effet conjugué des exos et de la baisse des prix internationaux. On peut néanmoins se demander si l'intégralité des détaxes a été répercutée sur les prix de vente. On peut aussi se demander si, en l'absence d'exos, les commerçants n'auraient pas été contraints de tasser leur marge pour contenir les prix³.

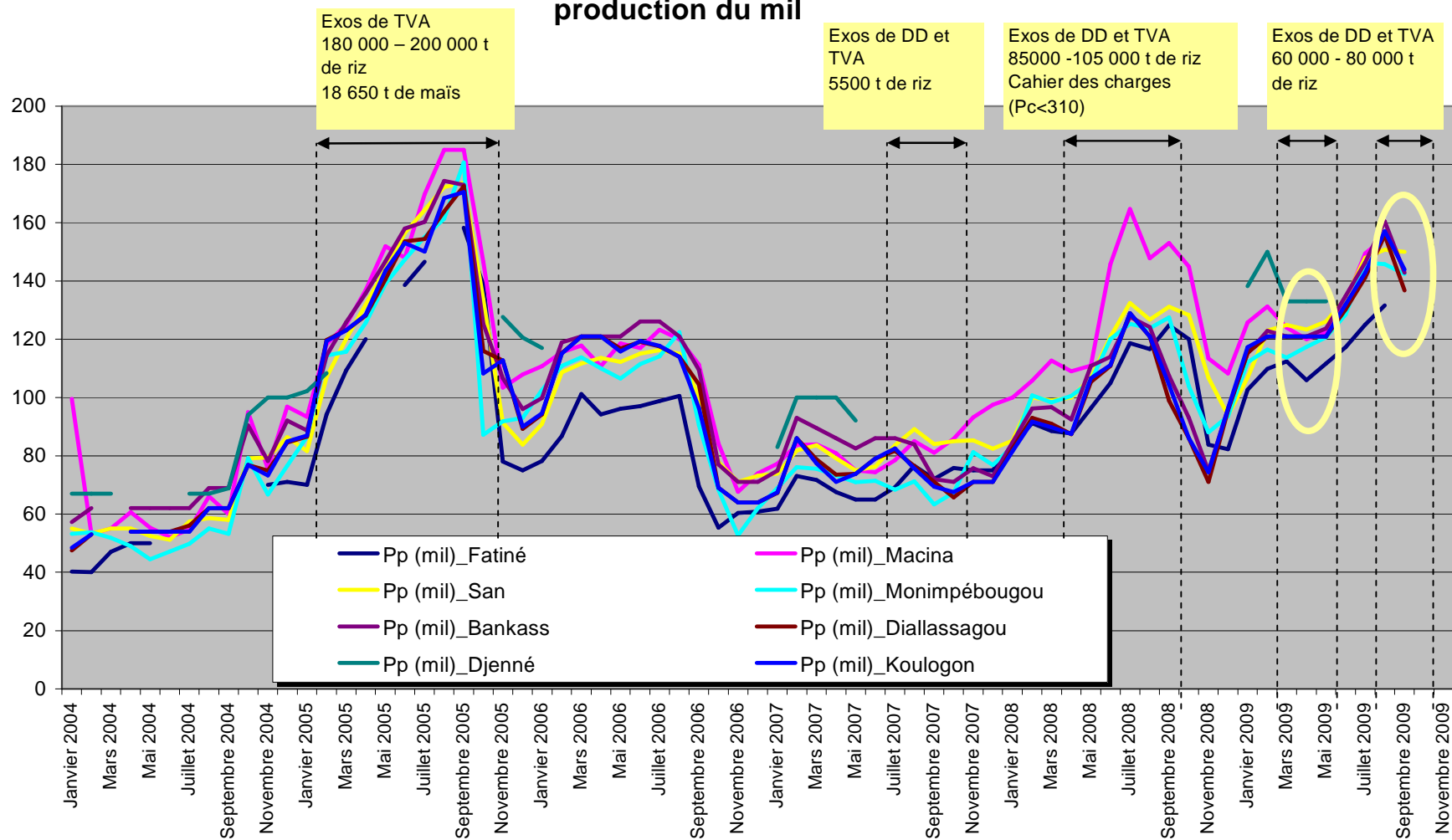
On note aussi un effet stabilisateur des exos sur le prix du riz local (notamment en 2009) mais celui-ci est assez faible sauf à Kayes et dans certaines localités du nord (Gao, Kidal). Il semble que le riz local soit considéré comme un produit « de luxe », peu substituable avec le riz importé sauf dans les localités « à risque ».

Enfin, on perçoit un effet plus important sur le prix des céréales sèches. En 2005, en 2008 et en 2009, celui-ci s'est manifesté par une stabilisation précoce des prix. *En 2005*, celle-ci pourrait à la limite s'expliquer par les exos sur les importations de maïs, mais c'est peu vraisemblable étant donné la faiblesse des volumes concernés (18 500 t) et la faible substituabilité entre le maïs importé (utilisé uniquement pour l'alimentation animale) et le maïs local. De fait, alors que les exos auraient dû provoquer une baisse du prix du maïs (voire des autres céréales sèches) d'environ 25 FCFA/kg, les prix des céréales sèches ont fortement augmenté jusqu'à juin, malgré les mesures d'exonération prises dès le mois de février. *En 2008*, la stabilisation pourrait s'expliquer par les mesures de prohibition des exportations, mais c'est peu probable car ces mesures ont été contournées (cf. *supra*). L'explication la plus probable est que la stabilisation précoce du prix des céréales sèches (CS) est due à des substitutions avec le riz importé. Lorsque les CS sont devenues très chères et que la différence de prix avec le riz importé s'est réduite (comme en 2005 ou 2009), certains les ont remplacées par du riz importé. En 2008, c'est vraisemblablement la stabilisation du prix du riz importé (à partir de juin), qui a permis une stabilisation précoce du prix des CS.

L'implication de ce résultat est très forte. Il signifie que les « exos » sur les importations de riz sont un instrument adapté non seulement dans les situations d'instabilité « importée » (augmentation du prix international du riz) mais aussi lorsque la flambée des prix vient d'une mauvaise récolte de CS. Ceci implique aussi que les exos ont un effet dépressif sur les prix à la production. Celui-ci a été constaté en 2009 : les prix à la production du mil et du maïs ont en effet baissé avec la mise en place des « exos » en mars puis à nouveau en août (cf. graphique 1).

³ Ceci s'est déjà produit par le passé : le prix du riz importé est resté stable à Bamako de janvier 2005 à janvier 2008, alors que les exonérations de TVA ont été supprimées en novembre 2005 et que le prix international a connu une augmentation graduelle au cours de 2007.

Graphique 1: Effet des exonérations de taxes des importations de riz sur le prix à la production du mil



Effet des prohibitions d'exporter

Depuis 2004, les exportations et réexportations de céréales ont été prohibées à deux reprises : du 3 juillet au 3 septembre 2007 et du 31 décembre 2007 au 9 décembre 2008. La principale différence entre les deux mesures réside dans le fait que la première a été programmée pour une durée limitée (au demeurant assez courte : 2 mois), tandis que la seconde a été mise en place pour une durée indéterminée et a en pratique duré pendant presque la totalité de l'année 2008.

En 2007, les mesures de prohibition des exportations ne semblent pas avoir eu un effet modérateur sur les prix. En 2008, l'effet est plus ambigu. S'il est vrai que les prix ont continué à augmenter plusieurs mois après la mise en place des prohibitions, on observe une stabilisation précoce du prix à la consommation des céréales sèches (1 ou 2 mois avant l'arrivée des nouvelles récoltes). Cet effet est encore plus marqué pour les prix à la production, mais est différencié selon les produits : ralentissement précoce de la hausse pour le riz, stabilisation pour le sorgho et le maïs et baisse pour le mil.

Faut-il y voir un effet des prohibitions ou, comme nous l'avons déjà mentionné, une conséquence de la baisse du prix du riz importé à partir de juin 2008 ? On sait que les mesures de prohibitions ont été contournées mais ont eu pour effet d'augmenter les coûts de transaction (Diarra & Dembélé 2008). Ces augmentations de coût ont eu des effets différenciés selon les produits et les circuits : tandis que les exportations de mil vers la Mauritanie ont été stoppées, les exportations de maïs vers le Niger ou le Sénégal ont à peine été ralenties (l'augmentation de coûts de transaction a été de seulement 6 FCFA/kg alors que le différentiel de prix avec les pays voisins dépassait 85 FCFA/kg).

Au total, il n'est pas certain que les mesures de prohibition aient eu un effet : la stabilisation ou le retournement précoce des prix en 2008 s'explique peut être par la baisse du prix du riz importé à partir de juin. Si effet il y a eu, il a été plutôt faible, du fait de la porosité des frontières terrestres.

Effet des stocks publics

Il existe au Mali trois types de stocks publics. Le Stock national de sécurité (SNS) est composé exclusivement de céréales sèches. Il est cogéré avec les bailleurs et n'a pas vocation à être utilisé pour réguler les marchés (sauf les rotations techniques du stock qui conduisent à acheter et vendre 10 000 t par an environ). Le Stock d'intervention de l'Etat (SIE), mis en place en 2005, est composé à la fois de riz et céréales sèches. A la différence du SNS, le SIE est géré uniquement par le gouvernement malien. Son objectif explicite est de contribuer à la régulation du marché, mais il est handicapé par l'absence de fonds financier, ce qui le contraint à devoir obtenir des crédits pour acheter (d'où des achats souvent tardifs). Les banques de céréales (BC) sont des stocks décentralisés gérés au niveau des communes. Elles ont été mises en place en 2005 dans les 161 communes « à risque » du pays. Le dispositif a été étendu en 2006 à l'ensemble des 703 communes du Mali. Comme le SIE, les BC ont pour objectif de soutenir les prix dans la période post-récolte et de les contenir pendant la soudure, mais le montant de leur stock est faible (de l'ordre de 25 t par commune). Jusqu'à 2008, il était uniquement composé de mil et de sorgho (les BC ont reçu une dotation de 5 t de riz en 2009). Au total, selon les années, le montant des stocks publics (SNS + SIE + BC) est d'environ 40 000 à 50 000 t de céréales sèches et de 20 000 à 30 000 t de riz.

Les stocks publics visent à réduire la saisonnalité des prix en achetant immédiatement après les récoltes (lorsque les prix sont bas) et en vendant pendant la période de soudure (lorsque les prix sont élevés). Ils ont aussi pour fonction de réduire la variabilité interannuelle des prix en achetant les années de bonne récolte et en revendant les années de crise. Parviennent-ils à atteindre ces objectifs ? Nous avons mis en évidence les faits suivants (qu'on retrouve aussi bien pour les céréales sèches que pour le riz). Dans les années « normales », la saisonnalité est amortie pour les prix à la consommation, mais beaucoup moins pour les prix à la production. Dans les années « de crise », se produisent de fortes hausses de prix (« pics ») pendant la période de soudure qui concernent aussi bien les prix à la consommation que les prix à la production.

L'amortissement de la saisonnalité des prix à la consommation est sans nul doute un effet du stockage. Mais s'agit-il d'un effet du stockage *public* ? En fait, il est difficile de séparer l'effet des stocks publics de celui des stocks privés. Certains éléments donnent à penser que les stocks publics jouent un rôle non négligeable. Nous avons estimé que compte tenu du poids de l'autoconsommation, les opérations d'achat et de vente réalisées à partir des stocks publics peuvent engendrer une augmentation significative de l'offre pendant les mois de soudure (de l'ordre de 10%) et de la demande pendant la période post-récolte. Par ailleurs, la perception des commerçants et des experts maliens acteurs est que les achats et les ventes du SNS ou du SIE influencent les prix, même lorsque les volumes sont faibles (par effet d'annonce).

Cependant, le fait que l'amortissement de la saisonnalité est beaucoup plus fort pour les prix à la consommation que pour les prix à la production s'explique assez mal par les stocks publics. Il trouve en revanche une explication assez simple si on admet que l'amortissement de la saisonnalité est principalement dû au stockage privé. La saisonnalité plus marquée des prix à la production révèle alors la faiblesse du stockage par les producteurs, l'essentiel du stockage privé étant réalisé par les grossistes.

Quant à l'existence de « pics » de prix pendant les années de crise, elle s'explique par la faiblesse du stockage interannuel, tant des acteurs privés que des Etats.

Effet du plan de relance de la production de riz (« *l'Initiative Riz* »)

Face à la crise de 2007-2008, le gouvernement du Mali a décidé de mettre en place un plan de relance de la production de riz pour la campagne 2008-2009. Ce plan appelé « Initiative Riz » visait essentiellement à améliorer l'accès des producteurs aux intrants par des subventions (engrais et semences améliorées), du crédit (engrais et équipements agricole) et des biens publics (recrutement d'agents de vulgarisation et achats de motos pour faciliter leur fonctionnement). Un volet « commercialisation » était prévu mais n'a finalement pas été appliqué.

L'idée de L'Initiative est qu'un meilleur accès des producteurs aux intrants permet une augmentation de la production qui génère à son tour une baisse des prix. Concernant l'approvisionnement en intrants, le bilan est contrasté : les objectifs ont été atteints à 75% concernant les engrais mais seulement à 10% concernant les semences améliorées. En outre, il semble que les intrants soient souvent parvenus un peu tard aux producteurs et que des problèmes de qualité se soient posés. L'effet sur la production est controversé. La production de paddy aurait été, selon les sources, de 1 600 000 tonnes ou de 1 300 000 tonnes, la seconde estimation étant plus vraisemblable car obtenue d'une manière plus rigoureuse. Cette dernière estimation correspond néanmoins à une augmentation significative par rapport à la campagne précédente (environ + 20 %).

Quel a été l'effet de cette augmentation de la production sur les prix ? C'est difficile à dire. Le prix à la production du riz baisse chaque année avec l'arrivée des nouvelles récoltes en octobre. Il se positionne alors habituellement sous la barre des 220 FCFA/kg. En octobre 2008, il a baissé mais est resté à des niveaux relativement élevés (entre 240 et 280 FCFA/kg). En outre, la baisse a été de courte durée: les prix sont repartis à la hausse dès novembre 2008 pour se stabiliser légèrement en dessous de 300 FCFA/kg courant 2009. Le prix à la consommation a lui aussi baissé en octobre 2008, mais beaucoup moins que le prix à la production (-12,5 % à Bamako contre -30 % sur les marchés de production). En outre, le prix s'est stabilisé à un niveau nettement supérieur à sa tendance historique : à Bamako entre 350 et 400 FCFA/kg alors qu'avant la crise de 2008, il était resté plusieurs années dans la fourchette 280-300. Ceci semble indiquer que la récolte de 2008-2009 n'a pas été suffisante pour permettre de reconstituer des stocks vidés par la crise de 2007-2008.

Conclusion et recommandations

L'étude montre une faible efficacité des *mesures de prohibition des exportations* (compte tenu du caractère poreux des frontières). Elle n'a pas permis d'établir le rôle des *stocks publics*, leur effet étant difficile à séparer de celui des stocks privés (en partie parce que les informations disponibles ne sont pas assez précises concernant les achats et les ventes des stocks publics en termes de lieux, dates, prix et quantités). Il apparaît cependant que le stockage des commerçants privés joue un rôle déterminant dans le lissage de la saisonnalité des prix à la consommation. L'*Initiative Riz* a donné des résultats un peu décevants : les prix n'ont pas baissé assez pour retrouver leur niveau habituel, ce qui s'explique sans doute par une récolte insuffisante pour permettre la reconstitution des stocks vidés par la crise de 2007-2008. Il ne fait pas pour autant en déduire que les mesures de relance de la production par des subventions aux intrants ne sont pas pertinentes : la version 2009-2010 de l'Initiative, qui a été beaucoup mieux préparée que celle de la campagne précédente, aura peut être un impact plus important sur la production et sur les prix. Mais le résultat le plus intéressant de l'étude concerne sans doute *les exonérations de taxes sur les importations de riz*. Il apparaît que cette mesure peut être pertinente non seulement pour calmer une hausse de prix importée du marché international mais aussi pour stabiliser le prix des céréales sèches si celui-ci flambe du fait d'une mauvaise récolte. C'est là un résultat étonnant compte tenu de la croyance selon laquelle le marché du riz et celui des céréales sèches sont relativement déconnectés (Daviron *et al.* 2008). L'explication réside sans doute dans le fait que le riz et les céréales sèches deviennent substituables dans les périodes de crise, soit parce que les céréales sèches deviennent chères (et que la différence de prix avec le riz importé se réduit comme en 2005 et 2009), soit parce que le prix du riz devenant trop élevé, les consommateurs sont contraints de se rabattre sur les céréales sèches (comme en 2008).

Ces résultats nous ont conduits à formuler les recommandations suivantes :

Chaque année, les politiques de stabilisation des prix menées au Mali devraient faire l'objet d'une évaluation. Ceci permettrait de mieux cibler les instruments à utiliser et leurs modalités de mise en œuvre, et ainsi de réduire les coûts et de renforcer l'efficacité des interventions publiques. Pour cela, nous recommandons *la mise en place d'une cellule d'analyse des politiques de stabilisation* qui centraliserait toutes les données sur les mesures de stabilisation des prix et les croiserait avec les données de prix de l'Observatoire du Marché Agricole (OMA). Ceci impliquerait *la mise en place d'un suivi plus précis des opérations (achats, ventes, dons) menées à partir des stocks publics* (SNS, SIE et BC).

Etant donné qu'en année « normale », on peut faire confiance au stockage privé (des commerçants) pour stabiliser les prix à la consommation, une attention particulière devrait être accordée à la stabilisation des prix à la production. Pour cela, la meilleure option consiste à *favoriser le stockage des céréales au niveau des producteurs ou des organisations de producteurs*. Il s'agit de favoriser l'accès au crédit des producteurs et des OP, ce qui pourrait passer par le développement de systèmes de warrantage (Coulter & Onumah 2002).

La politique publique devrait aussi viser à réduire les pics de prix en temps de crise. Une option pour cela consiste mettre en place des mesures de *relance de la production* (subvention aux intrants) lorsque les prix sont élevés. Pour inciter les opérateurs privés à investir dans la production, ces mesures de relance devraient être couplées avec des mesures permettant une stabilisation préalable des prix (*exonérations de taxes sur les importations de riz ou stocks publics*). Ces instruments sont eux-mêmes complémentaires. Les « exos » ont montré leur efficacité (y compris pour stabiliser le prix des céréales sèches), à condition toutefois que les baisses de taxes soient répercutées par les commerçants. Mais leur effet est retardé par les délais d'importation, ce qui donne toute leur utilité aux stocks publics (dont l'effet est très rapide). L'idéal consiste donc à combiner les différents instruments, même si ceci peut s'avérer coûteux. Ainsi, au Mali, en 2008, les exonérations de TVA et de droits de douanes sur les importations de riz ont généré une perte de recettes fiscales de 5 milliards de FCFA, tandis que l'Initiative Riz a coûté environ 13 milliards.

Pour en savoir plus...

Coulter, J. et Onumah, G., (2002). The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods in Africa. *Food Policy* 27 (4), 319–337.

Daviron B., Aubert M., Bricas N., David-Benz H., Dury S., Egg J., Lançon F., Meuriot V. (2008). *La transmission de la hausse des prix internationaux des produits agricoles dans les pays africains*. Cirad / Fondation Farm, Rapport provisoire. Novembre 2008, 71 p.

Diarra S. et Dembélé N. (2008). *Reconnaissance rapide sur l'impact des restrictions à l'exportation des céréales en 2008 au Mali*, Août 2008.

Diarra S. (2008). *Banques de céréales et régulation du Marché céréalier au Mali*, Avril 2008

Galtier F. (2009). Comment gérer l'instabilité des prix dans les pays en développement ? Working Paper Moisa n°4. Novembre, 28 p. (http://www1.montpellier.inra.fr/bartoli/moisa/bartoli/download/moisa2009_pdf/WP_4_2009.pdf)

Soulé B., Blein R. et Bellora C. (2008). *Hausse des prix alimentaires en Afrique de l'Ouest. Revue et analyse des mesures engagées à court et moyen terme*. Contribution à la conférence « Prix agricoles : perspectives à moyen terme et implications pour les producteurs et les politiques publiques », Paris, 16 décembre 2008. Lares, Bureau Issala, Fondation Farm, 65 pages.

Williams J. et B. Wright (1991). *Storage and Commodity Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.