

Le riz : politique des prix et relance de la production

(Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar et Sénégal)

L'EXPLOSION de la demande de riz et la stagnation persistante de la production nationale constituent des caractéristiques communes de pays aussi différents que le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Madagascar et le Sénégal. Depuis le début des années soixante-dix, dans ces quatre pays, le développement de la production rizicole n'a pas suivi le processus de croissance démographique et d'urbanisation. En conséquence, une part croissante des besoins nationaux a dû être satisfaite par des approvisionnements extérieurs.

L'une des principales raisons avancées pour expliquer cette situation est l'existence de distorsions, résultant d'une fixation autoritaire des prix par les gouvernements. Ceux-ci ont en effet cherché avant tout à maintenir les prix à la consommation à un niveau suffisamment bas pour qu'ils soient à la portée des consommateurs urbains. Mais cet objectif, justifié par des raisons politiques et sociales autant qu'économiques, est contradictoire, à court terme tout au moins, avec celui d'assurer des rémunérations incitatives à la production.

Ces politiques du prix du riz se sont avérées coûteuses et inefficaces. Elles ont fait l'objet de profonds bouleversements dans la première moitié des années quatre-vingt, généralement dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Les mesures proposées s'inscrivent dans un souci de retour à une certaine « vérité des prix ». Mais cette orientation libérale n'est pas exempte d'ambiguïtés et de contradictions.

Une vérité des prix très relative

Selon la théorie économique classique, un prix vrai est un prix formé sur un marché parfaitement concurrentiel qui exclut toute barrière commerciale. Dans cette perspective, si les prix intérieurs s'écartent durablement des prix internationaux, en raison de taxes et subventions, les ressources productives ne sont pas distribuées de façon optimale. Privée des gains traditionnellement associés au commerce international, l'économie dans son ensemble subit une perte nette.

Selon ces principes, les pouvoirs publics des quatre pays considérés ici ne devraient pas imposer un prix intérieur du riz très différent de celui du marché mondial. Or la compétitivité du riz local est faible vis-à-vis du riz asiatique importé, sauf à Madagascar. Le rapport entre le prix frontière et le prix de revient du riz local était en 1986 de 1 à 3 au Cameroun, de 1 à 2,5 en Côte d'Ivoire et de 1 à 4 au Sénégal.

En conséquence, les politiques d'autosuffisance rizicole nécessitent une protection de la production nationale par des taxes à l'importation. Au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Sénégal, le tarif implicite permettant d'obtenir la parité entre le prix frontière et le prix payé au producteur a varié de 40 % à plus de 100 % entre 1974 et 1986. Madagascar a par contre maintenu son prix intérieur à la production en rapport avec le niveau du prix mondial.

La dénonciation de cette distorsion, au nom des principes de la spécialisation du travail, est fondée sur l'hypothèse que les prix internationaux sont les prix « vrais ». Or le marché mondial du riz n'est pas un marché de concurrence parfaite. Son caractère étroit et résiduel le rend très sensible aux politiques agricoles suivies par un petit nombre de pays. Il en résulte que le niveau du prix est artificiellement bas et soumis à de fortes fluctuations. Dans ces conditions il est difficile de prendre ce prix comme référence absolue et il serait plus honnête de reconnaître qu'il constitue au mieux un simple coût d'opportunité commerciale à très court terme.

Un deuxième type de distorsion résulte de l'approvisionnement des consommateurs à un prix raisonnable, le prix à la consommation étant déconnecté du coût du ravitaillement à la fois local et international.

Les années de fortes tensions sur les marchés internationaux (de 1973 à 1975 puis en 1980 et 1981), le riz importé a été vendu à un prix inférieur au prix CAF (prix des marchandises à l'entrée du territoire). Les subventions ont été particulièrement fortes à Madagascar (40 à 70 f. CFA/kg) comparativement aux trois autres pays (10 à 30 f. CFA/kg). Par ailleurs, les coûts réels de la collecte, de transport, de transformation du riz d'origine locale n'ont

pas été entièrement répercutés sur le prix à la consommation. L'écart entre le prix de revient du riz acheté localement et son prix de vente a progressivement augmenté de 1970 à 1986 : il est passé de 40 f. CFA par kilo à plus de 100 f. CFA/kg au Sénégal, d'environ 10 f. CFA au Cameroun et en Côte d'Ivoire à près de 85 f. CFA, et de 20 à 50 f. MG à Madagascar.

L'objection majeure soulevée à l'encontre de ces subventions est qu'elles ont stimulé la consommation d'un produit en majeure partie importé et freiné la demande pour les denrées alimentaires traditionnelles disponibles localement. En somme, la distorsion aurait finalement joué au détriment de la production nationale. Des prix plus « vrais » auraient dans ce cas limité les importations. Mais suffit-il d'élever les prix pour que la production augmente ?

Limites et contraintes de la politique des prix du riz

L'efficacité de la politique des prix du riz dépend pour beaucoup de la capacité qu'ont les États à contrôler une part significative du marché. Des monopoles para-étatiques sur la commercialisation du riz ont été mis en place dans ces quatre pays ; ils n'ont jamais été respectés dans les faits. Une proportion très faible de la production a transité par les circuits officiels : un peu plus de 10 % à Madagascar et au Sénégal, 20 % environ en Côte d'Ivoire. Au Cameroun cependant, la SEMRY arrive à collecter 60 % de la récolte.

La principale raison de ces échecs tient à l'existence de prix généralement plus avantageux sur le marché libre ; le manque de ressources par rapport aux besoins requis a souvent réduit les possibilités d'achat des agences publiques. En outre, la gestion d'un réseau de collecte fortement dispersé s'est révélée coûteuse et peu efficace en raison de la rigidité bureaucratique excessive des offices de commercialisation.

Par ailleurs, l'effet des politiques de prix sur la croissance de la production et l'importance qu'il faut leur attribuer par rapport à d'autres mesures dépend de l'élasticité-prix de l'offre de riz. Les tests économétriques de la réponse de l'offre de riz aux mouvements des prix officiels (réels et relatifs) du paddy à la ferme n'ont pas permis d'aboutir à des conclusions aussi convaincantes qu'on l'aurait souhaité. A Madagascar et au Sénégal, les analyses de corrélation n'ont donné aucun résultat significatif. La politique des prix incitatifs menée par la Côte d'Ivoire à partir de 1974 n'a abouti semble-t-il qu'à détourner les ventes de paddy auparavant dirigées vers le système privé de commercialisation ; on n'a en effet pas observé de réaction substantielle de la production. Au Cameroun par con-

tre où les producteurs ont accès à des techniques améliorées, la réaction de l'offre aux variations du prix a été plus marquée.

Autrement dit, le relèvement des prix officiels à la production n'a des chances de provoquer une expansion de la production que sous certaines conditions : le prix de soutien doit être compétitif par rapport au prix du marché et réellement garanti aux producteurs. L'accroissement de la production exige également une infrastructure agricole adéquate, le développement de techniques améliorées, la disponibilité d'intrants et de crédits, etc.

Par ailleurs, la politique des prix du riz a souvent représenté une charge financière que les ressources de l'État ont eu du mal à couvrir. On notera toutefois que la taxation des importations de riz a constitué une source non négligeable de revenus en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Cameroun, le montant du prélèvement brut s'élevant à plusieurs milliards de f. CFA.

Ces ressources ont permis de financer, en partie au moins, le soutien des prix à la production. Toutefois, à titre d'exemple, une évaluation rapide du coût net de la politique des prix pour le budget de l'État ivoirien et malgache donne les résultats suivants : respectivement 14 milliards de f. CFA en moyenne par an entre 1975 et 1985, 7 milliards de f. MG par an de 1975 à 1982.

La menace de graves crises financières a amené ces États, parfois sous la pression du FMI et de la Banque mondiale, à accroître la participation du secteur privé dans la commercialisation et la transformation de la production rizicole, à réduire ou éliminer les subventions à la consommation : à Madagascar, le marché du riz a été totalement libéré en 1983. Après la dissolution de la SODERIZ (société d'État), la Côte d'Ivoire confie, au début des années quatre-vingt, la gestion de certaines rizeries au secteur privé. Ces mesures de libéralisation sont justifiées par le fait que les circuits du commerce traditionnel ont toujours géré la plus grande partie des transactions à un coût plus faible que celui du secteur public. En outre, le développement d'un système de commercialisation plus concurrentiel offre une possibilité de réduire « sans frais » le prix à la consommation.

Les subventions à la consommation ont été une façon plutôt coûteuse d'obtenir les effets nutritionnels visés. La distribution du riz à prix subventionné a toujours été rationnée ; ce sont surtout les zones urbaines qui, dans la pratique, ont bénéficié de la subvention alors que la majorité des plus pauvres sont des ruraux. De plus, l'accès dans les villes au riz à prix subventionné n'a pas été limité aux plus pauvres. Une des conséquences néfastes de ces subventions est qu'elles ont contribué à aggraver les inégalités de revenu. Cependant, le poids politique des citadins et les troubles sociaux provoqués par des hausses brutales ou importantes du prix

du riz (notamment au Sénégal et à Madagascar) limitent la marge de manœuvre des pouvoirs publics.

*
* *

En conclusion, on peut observer que la protection de la production rizicole a été une caractéristique dominante de la politique des prix du riz dans les quatre pays étudiés. Le rapport à fixer entre prix international et prix local est une question très controversée. Un certain consensus se dégage sur la nécessité de maîtriser les mouvements excessifs du prix des céréales importées. La possibilité de s'approvisionner sur les marchés internationaux à des prix artificiellement bas est à court terme très avantageuse. Mais cette situation a provoqué l'introduction durable d'un rapport inadéquat entre le prix à la consommation et le prix de revient du riz local. L'expérience a montré qu'il est difficile de vendre à perte en permanence les approvisionnements locaux de riz. Les impératifs budgétaires et l'objectif d'équité sociale plaident en faveur d'une plus grande sélectivité des subventions.

Enfin, le soutien du prix à la ferme n'a pas eu d'influence sensible sur le volume de la production. Mettre à la disposition des producteurs les moyens techniques et financiers permettant de relever les rendements pourrait constituer un instrument plus puissant de l'expansion de la production. En outre, la présence de prix généralement plus élevés sur les marchés libres et les capacités limitées d'achat du secteur public ont sérieusement réduit l'efficacité de la politique des prix.

Pascale Phelinas
ORSTOM

BIBLIOGRAPHIE

MARTIN, F., *La réforme de la politique céréalière dans le Sahel, le Sénégal*, Paris, OCDE/CILSS/Club du Sahel, mars 1986, 127 p.

PEARSON, S.R., STRYKER, J.D., HUMPREYS, C.P., *Rice in West Africa, Policy and Economics*, Stanford University Press, California, 1981, 482 p.

PEREZ DE ARCE, D., *Le marché mondial du riz, Perspectives dans les 26 états du FAC*, Paris, ministère des Relations extérieures, Coopération et Développement, février 1984, 156 p.

PHELINAS, P., *Politique des prix du riz, incitation à la production et effet sur la répartition des revenus dans six pays africains*, Paris, ORSTOM, 1987 (Études et Thèses).

SIAMWALLA, A., HAYKIN, S., *The World Rice Market : Structure, Conduct and Performance*, Washington DC, International Food Policy Institute, June 1983, 80 p. (Research Report n° 39).