

## L'ajustement structurel et les offices de commercialisation des produits agricoles

**L**ES effets de l'ajustement structurel se font sentir dans la quasi-totalité des secteurs des économies africaines. Dans cet article, nous nous limiterons à celui des offices de commercialisation qui se voient menacés par deux éléments de l'ajustement structurel : la privatisation des entreprises publiques et la libéralisation du commerce. Bon nombre d'entre eux ont été restructurés au cours des dix dernières années et quelques-uns ont même été liquidés. Quels sont exactement les effets de l'ajustement structurel sur ces offices de commercialisation ? Dans quelle mesure les menaces qui pesaient sur eux sont-elles devenues des réalités et dans quelle mesure ont-elles été écartées ? Nous essaierons de répondre à ces questions à l'aide d'un échantillon de 39 offices opérant dans 18 pays africains. Cet article résume les conclusions d'une étude plus détaillée publiée récemment en anglais (1).

### Les offices de commercialisation

Cet article traite de tous les organismes parapublics achetant auprès des petits ou des moyens paysans, des produits agricoles à des prix fixés par l'État : les « prix

d'achat au producteur », qui sont rendus publics au début de chaque saison (campagne). Les offices de commercialisation sont les représentants les plus connus de ces organismes. La plupart d'entre-eux commercialisent des céréales et sont désignés comme « offices céréaliers », comme l'OFNACER (Office national des céréales) du Burkina Faso ; d'autres commercialisent des matières premières, comme l'ONCPB (Office national de commercialisation des produits de base) du Cameroun.

A côté d'eux opèrent les caisses de stabilisation. Au début des années 1950, ces caisses étaient des structures purement financières qui garantissaient les prix d'achat mais ne participaient pas directement aux opérations commerciales. Autour de 1970, cependant, les caisses ont commencé à faire de l'exportation pour leur propre compte. Un exemple très connu est la CSSPPA (Caisse de stabilisation et de soutien des prix des produits agricoles) de la Côte d'Ivoire qui s'occupe surtout des produits d'exportation (cacao, café).

(1) H.-L. Van der Laan et W.T.M. Van Haaren, *African Marketing Boards under Structural Adjustment: the Experience of Sub-Saharan Africa during the 1980's*, Leiden, African Studies Centre, 1990 (working paper n° 13).

Citons en dernier lieu les sociétés de développement. L'éventail de leurs activités est plus étendu que celui des offices dans la mesure où elles s'occupent aussi de la production des produits agricoles. Dans certains cas (coton, riz irrigué), la nature du produit rend inévitables de telles interventions. C'est le cas de la SODECOTON (Société de développement du coton) du Cameroun. Pour simplifier, nous emploierons dans cet article le terme d'office en distinguant entre les offices céréaliers et les offices des produits de base, distinction importante dans le cadre de notre argumentation (2).

Les offices céréaliers se chargent de l'achat des céréales produites localement : mil et sorgho dans les pays sahéliens, maïs en Afrique de l'Est, riz à Madagascar, au Liberia et en Sierra Leone. Ces céréales étant surtout destinées à la consommation interne, les offices céréaliers se situent en général en dehors des circuits du commerce international. Certains d'entre-eux, cependant, sont chargés des importations de maïs, de riz ou de blé en cas de production nationale insuffisante. Ils jouent aussi un rôle dans la distribution de l'aide alimentaire extérieure.

Les offices de produits de base se chargent de l'achat de produits comme le cacao, le thé, le café, le coton, les arachides, le tabac et les graines de palmier. Il n'y a pas longtemps, ces produits étaient exportés dans leur totalité et les offices jouaient les intermédiaires entre les agriculteurs et le marché mondial. Ils avaient aussi une fonction de tampon car ils subissaient les fluctuations des prix mondiaux tout en garantissant aux paysans des prix d'achat fixes. La plupart des offices jouent d'ailleurs toujours ce

rôle-tampon. Il convient cependant de noter qu'il y a eu une diversification dans l'écoulement de leurs produits au bénéfice du marché national : le coton, le tabac, les arachides et les graines de palmiers se vendent aujourd'hui en bonne partie à des entreprises de transformation locales.

En Afrique tropicale, les offices de produits de base sont majoritaires, situation qui se reflète dans notre échantillon qui comprend 14 offices céréaliers et 21 offices des produits de base. Quatre des organisations étudiées achetaient des céréales et des produits de base.

### Les effets de l'ajustement

En général, l'ajustement structurel implique une attitude critique, sinon défavorable, à l'égard de l'État, des entreprises publiques et parapubliques. Les bailleurs de fonds, qui jouent un rôle important dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel, ont souvent plaidé pour la privatisation des entreprises n'ayant pas une importance stratégique reconnue. Privatisation, c'est-à-dire vente à des opérateurs économiques privés, ou éventuellement liquidation, dans les cas où le secteur privé n'est pas intéressé à reprendre les entreprises publiques. Étant donné que les offices de commercialisation sont, en général, considérés comme des entreprises ayant un intérêt stratégique, ils ont été maintenus comme entreprises publiques, mais les bailleurs de fonds ont insisté pour qu'ils soient réorganisés et restruc-

(2) Les équivalents anglais des termes que nous utilisons sont respectivement *Grain Marketing Boards* et *Raw Material Marketing Boards*.

turés, ceci afin d'améliorer leurs résultats financiers. La libéralisation du commerce, c'est-à-dire, en principe, l'abolition de tous les monopoles, est un autre élément-clé de l'ajustement structurel. La position des offices de commercialisation (et de coopératives rurales qui travaillaient avec eux) s'en est trouvée affaiblie, puisque les commerçants privés sont désormais autorisés à participer au commerce à part entière. La libéralisation implique aussi que l'État intervienne moins dans la régulation du marché par le biais des prix fixes. Pour les offices de commercialisation, cela signifiait l'abandon des prix d'achat. Ces effets défavorables devraient être compensés en partie par un aspect positif, dans la mesure où l'ajustement structurel vise une augmentation de la production agricole, et plus particulièrement celle des petites exploitations. Une telle augmentation de la production signifie un accroissement des possibilités de commercialisation pour les offices. Cependant, l'augmentation de la production agricole ne se réalise qu'à plus long terme, et nous pouvons la laisser de côté dans cet article. Nous nous limiterons donc aux effets négatifs, d'abord pour les offices céréaliers, ensuite pour les offices des produits de base.

### **Les offices céréaliers en difficulté...**

L'abolition de leur monopole d'achat et de vente a été pour les offices la mesure la plus significative dans le cadre de l'ajustement structurel. Dans la plupart des pays, ces mesures sont intervenues autour de 1985, mais les offices céréaliers ont finalement pu limiter les dégâts, parce qu'il existait déjà, dans la pra-

tique, un marché parallèle qui les exposait à la concurrence des commerçants privés. Un seul office céréalier dans notre échantillon jouit toujours de son ancien monopole.

Bon nombre de gouvernements (la moitié exactement de notre échantillon) ont maintenu le prix d'achat au producteur. Cela a été le cas plus particulièrement, en Afrique de l'Est, pour le maïs, et en Afrique de l'Ouest, pour le riz irrigué. Cependant, le prix d'achat est désormais considéré davantage comme un prix plancher fixé à un niveau plus bas qu'auparavant. Même un prix plancher peut cependant créer des difficultés pour certains offices céréaliers, car il implique l'obligation d'acheter toute la production aux paysans à ce prix. Dans le cas d'une récolte abondante, l'office peut alors être plus que saturé de céréales. Pour cette raison, le Niger et le Mali ont décidé d'abandonner le prix plancher pour le mil et le sorgho. Le Niger a décidé en outre de fixer un tonnage maximum pour l'achat et/ou le stockage des céréales locales, ce qui limite les frais des offices, et plus particulièrement le montant de leurs emprunts auprès des banques. Nous pensons que d'autres gouvernements suivront cet exemple. Ces mesures ont cependant pour effet de ne plus mettre les paysans à l'abri de prix extrêmement bas. On doit d'ailleurs constater, plus généralement, que les intérêts des petits producteurs de céréales ne sont pas vraiment prioritaires. Seul le riz irrigué est encore subventionné par l'intermédiaire d'un prix plancher favorable aux paysans-producteurs.

La protection des consommateurs de céréales est devenue, par contre, une priorité importante. Beaucoup de gouvernements ont

continué à fixer des prix de vente pour les offices. C'est généralement le cas en Afrique de l'Est. En Afrique de l'Ouest et à Madagascar, où la libéralisation a été plus radicale, les gouvernements ont fixé un prix plafond pour les céréales et utilisent les offices céréaliers comme instrument pour défendre et maintenir ces prix. Quand les prix sur le marché libre s'approchent du plafond, les offices doivent mettre en vente des céréales pour abaisser le prix du marché. Les offices ne peuvent le faire qu'en disposant de stocks importants, stocks de réserve qui sont devenus la pierre angulaire de la politique de sécurité alimentaire. La gestion de ces stocks et leur utilisation pour maintenir les prix plafond sont devenues aujourd'hui la tâche principale de quelques-uns des offices céréaliers.

### **... Les offices des produits de base aussi**

Commençons par le Nigeria, pays qui a pris les mesures les plus radicales à l'égard des offices. Au printemps de 1986, le gouvernement fédéral a, en effet, décidé de supprimer purement et simplement ses six offices de commercialisation, dont cinq s'occupaient de produits de base, le sixième étant chargé des céréales. En l'espace de quelques mois, ces organismes ont été liquidés, et la totalité du commerce et des exportations a été reprise depuis par des entreprises privées. Il faut souligner cependant qu'aucun des pays africains n'a suivi cet exemple extrême.

Au cours des discussions sur l'exécution des politiques d'ajustement structurel, il a été beaucoup question d'abandonner les prix d'achat fixes, mais la plupart des

gouvernements africains (11 sur 18 dans notre échantillon) n'ont pas osé donner suite à ces propositions qui auraient sapé le principe même de la stabilisation des prix. On était bien d'accord pour approcher davantage les prix d'achat des prix mondiaux, mais on a voulu conserver un instrument pour encourager les paysans et les subventionner éventuellement en cas de chute des prix sur le marché mondial ; autrement, le danger était réel que les paysans perdent définitivement leur intérêt pour des cultures d'exportation jugées essentielles. La plupart des gouvernements étaient, par ailleurs, d'accord pour changer certains aspects de leur politique de stabilisation des prix : on reconnaît désormais qu'une stabilisation à long terme, sur plusieurs années, est trop ambitieuse et trop risquée. L'utilisation d'un prix d'achat uniforme « pan-territorial » est également considérée aujourd'hui comme trop coûteuse. En dernier lieu, on voit se dessiner une volonté de répercuter une partie des risques découlant de l'instabilité des prix mondiaux sur les paysans, par l'instauration d'un système de paiement en deux termes, une somme fixe au moment de l'achat (basée sur un prix d'achat plus bas que par le passé) et une deuxième somme, variable, plus tard au cours de la saison. L'office du Cameroun a l'intention d'introduire ce système pour le cacao et le café. Ces modifications des politiques de stabilisation des prix supposent le maintien du monopole d'achat des offices, ce qui a été le cas quasiment partout. Ces modifications ne changent d'ailleurs pas fondamentalement la structure des offices.

Les mesures concernant les succursales, les magasins et le personnel en dehors de la capitale ont eu

des effets autrement plus importants. Bon nombre de gouvernements ont donné l'ordre aux offices de fermer une partie de leurs succursales, ce qui a réduit les effectifs et les coûts, mais en créant un vide commercial. Certains responsables politiques ont voulu remplir ce vide par les coopératives, mais ces projets ont souvent échoué, les possibilités des coopératives ayant déjà été épuisées bien auparavant. Ce sont donc les commerçants privés qui prennent la relève.

Les offices ont également été obligés d'abandonner l'approvisionnement en intrants (semences, engrais, matériel agricole), ainsi que les facilités de crédit pour les agriculteurs. Auparavant, certains offices, comme l'ONCAD (Office national de coopération et d'assistance pour le développement) au Sénégal et le *Cotton Lint and Seed Marketing Board* pour le coton au Kenya, avaient essuyé des pertes considérables dans ces domaines. On fait donc marche arrière par rapport aux projets des années 1970. A cette époque, on voulait que les offices jouent un rôle dans la stimulation de la production, mais étant donné les problèmes de gestion et de financement qui sont vite apparus, on veut désormais réduire de nouveau les tâches des offices de commercialisation.

A côté de ces tendances générales, quelques phénomènes spécifiques sont à mentionner. Il semble, par exemple, que les offices achetant du coton s'en sont assez bien tirés lors de la restructuration. En certains cas, les bailleurs de fonds ont même avancé des prêts supplémentaires pour rendre possible leur « réhabilitation », ce qui s'explique

par une vision optimiste du marché mondial du coton. Les offices achetant des arachides, par contre, ont connu une période de vaches maigres, étant donné le remplacement de l'arachide par d'autres corps gras sur le marché international. Le Sénégal nous fournit un exemple bien triste de ce phénomène : l'ONCAD a été supprimé en 1980, et son successeur, la SONACOS (Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal) a subi une restructuration radicale en 1986. Au Niger, la production arachidière a beaucoup baissé et l'avenir de la SONARA (Société nigérienne de commercialisation de l'arachide et du niébé) est très incertain.

Dans les discussions des dernières années sur l'ajustement structurel, les offices de commercialisation ont subi le feu de la critique ; mais, malgré la sévérité des attaques, la plupart des gouvernements africains n'ont pas perdu de vue les aspects positifs de ces structures. Ils considèrent, en effet, que l'on ne peut pas se passer des offices céréaliers pour protéger les consommateurs, et notamment les consommateurs urbains. Ils craignent, en outre, que la liquidation ou l'affaiblissement des offices des produits de base ne mène à la dislocation du secteur agricole. D'où les solutions de compromis signalées dans cet article : les offices ont été maintenus mais leurs obligations et leurs activités ont été réduites.

**W.T.M. Van Haaren  
et H.L. Van der Laan**

*(Traduit du néerlandais  
par Robert Buijtenhuijs)*