

Prix officiels et Prix d'Equilibre des Denrées alimentaires: le Cas du Maïs et du Mil à Lomé

Mavor Tetey Agbodan*

ABSTRACT. Public authorities have always sought to control prices not so much of services as of other products. There are generally two objectives but of a varying nature: protection of economic agents mostly urban consumers in Africa and control of fiscal fraud. While the intentions are worthy, the measures taken often seem inappropriate and the means used out of proportion in comparison with the outcome. At times the measures trigger a boomerang i.e. price inflation instead of stabilization, negative results and general discontent. A case in point is the ensemble of administrative measures taken by TOGOGRAIN to stabilize prices of staple cereals, maize, millet, sorghum, beans and rice. To meet its objectives of developing food products through sufficiently remunerative prices to producers, stabilization of the price of consumption and forwarning against deficits, TOGOGRAIN uses moral persuasion, price fixing, banning of exports and detention. The prices paid to producers by TOGOGRAIN are smaller than that offered by wholesalers. A policy of price stabilization should aim at production and not prices. In Togo, the surface under cultivation is stagnant, the yields are regressive and there has been a significant increase in population. As there is a deficit in maize and millet, products whose consumption rate is very high, these products are imported. Just like at the stock exchange, the traditional African market is very sensitive to the variations of demand and supply as a result of which prices vary many times in the day. Commercial transactions obey neither dictates nor the barrel of the gun. The arbitrary fixing of prices results in withdrawal of produce from the market and the birth of parallel markets both of which further trigger prices. TOGOGRAIN is not viable not because it is subsidized as is European agriculture but because of the discrepancy between the stated objectives and the outcomes.

Introduction

Les pouvoirs publics ont toujours cherché à contrôler les prix moins des biens de service que des autres produits. Les buts visés sont généralement de deux sortes mais de nature différente: protection des agents économiques surtout des consommateurs urbains en Afrique et lutte contre la fraude fiscale. Si ces intentions ne sont pas toujours contestables, les mesures apparaissent souvent inadaptées et les moyens disproportionnés par rapport aux résultats obtenus. Des fois les mesures conduisent à des effets boomerang, ainsi, au lieu d'une stabilisation, on aboutit par exemple à une flambée des prix. La perte est alors triple: les dépenses budgétaires, le résultat négatif et le mécontentement général. Le cas qui nous préoccupe ici est particulièrement significatif: les mesures administratives de TOGOGRAIN pour stabiliser les prix de certains produits dits "de base" ou "de première nécessité": maïs, mil, sorgho, haricot, riz.

* Ecole Supérieure des Techniques Economiques et de Gestion (ESTEG), Université du Bénin, Lomé/Togo.

Créé par décret en septembre 1971, TOGOGRAIN s'est assigné quatre objectifs principaux:

- Promouvoir et développer les produits vivriers, plus spécifiquement les céréales, par la garantie d'un prix suffisamment rémunérateur aux producteurs;
- Stabiliser les prix à la consommation tout au long de l'année;
- Se prémunir contre les déficits en général;
- Parer aux déficits régionaux.

Pour atteindre ces objectifs, l'Office a utilisé jusqu'à présent les moyens suivants: la persuasion morale, la fixation des prix, l'interdiction des exportations, la détention et la vente des stocks de régulation.

Il a été prévu en outre la création d'un "Fonds de Solidarité"; TOGOGRAIN a débuté ses opérations en 1973, mais le Fonds n'a pu être créé qu'en 1981¹.

En 1983, le nouvel Office Togolais des Produits Vivriers a durci sa position sur le plan des mesures d'intervention: pour la première fois les prix, surtout ceux du maïs, mil/sorgho et du haricot ont été décrétés. Au début le sac de 100 kg ne devrait pas coûter plus de 7.000 francs (maïs/mil), 8.500 francs pour le haricot. Ces prix seront relevés plus tard pour la période dite de "soudure", nous le verrons plus loin.

Dans ce document, nous livrons les résultats de notre observation du comportement des marchés du maïs et du mil à la suite de ces mesures. Notre document comprend trois grandes parties: la démarche méthodologique, les résultats de l'enquête et leur analyse.

Démarche méthodologique

Les observations directes

Pour connaître les réactions du marché face à ces prix officiels, nous avons constitué quatre équipes pour observer l'évolution des prix sur quatre marchés "traditionnels" de Lomé: "Polyclinique" (Agbadahonou), Grand Marché, Bè et Hanoukopé².

Pour éviter de se faire prendre pour des "Agents de l'Etat", chaque équipe devait intervenir comme acheteur; nous achetions tous les 15 jours un ou deux "bols" de maïs ou de mil; à cette occasion, l'enquêteur s'informait sur les différents prix.

Nous n'avons retenu que deux produits et deux mesures: le maïs et le mil qui constituent de nos jours encore la base de l'alimentation des populations

1 Le Conseil National sur la Commercialisation des Produits Vivriers a décidé dans une résolution solennelle "la Création d'un Fonds de Solidarité Nationale pour la Révolution Verte" en Août 1981. Voir à ce sujet: *La Nouvelle Marche* Quotidien Togolais d'information, No. 512, Samedi 8 Août 1981, p. 4.

2 Ce sont les principaux marchés centraux de Lomé.

du sud (maïs) et du nord (mil/sorgho); la consommation du blé (pain) et du riz est en progression rapide à Lomé comme partout dans les villes d'Afrique noire, mais son importance est encore réduite par rapport aux deux céréales.

Les mesures dont nous avons observé les prix sont le sac et le "grand bol" qui pèsent respectivement 100 kg et 2,3 kg. Les sacs n'ont pas toujours les mêmes dimensions; la façon de remplir le bol dépend de l'habileté de la "revendeuse"; le bol peut même être "cabossé" pour contenir moins de grains. Ces pratiques bien connues en Afrique font que le poids indiqué n'est qu'une approximation; les différentes pesées que nous avons effectuées ont bien confirmé le phénomène; il y avait des différences jusqu'à 6,5 kg (sac) et 350 grammes (bol).

Les interviews

Au moment des achats, nous devrions "provoquer des dialogues", créer un climat de confiance et poser une ou deux questions au maximum à chaque occasion.

Nous avons à nous plaindre de la cherté générale du niveau de vie, faire remarquer que selon TOGOGRAIN, les prix ne devraient pas être aussi élevés.

Tout comme les prix, les réactions des revendeuses étaient enregistrées non pas devant elles - il va de soi - mais au prochain "coin de rue", pour pallier l'oubli.

Les quatre questions principales à poser étaient les suivantes:

- Quels sont les principaux marchés d'approvisionnement de ces revendeuses?
- Comment TOGOGRAIN intervient-il sur ces marchés?
- Pourquoi les revendeuses n'observent-elles pas les prix fixés par cet Office des Produits vivriers?
- Que devrait faire TOGOGRAIN pour stabiliser les prix?

Le fait d'acheter nous-mêmes quelques quantités des produits observés a permis de nous faire admettre pour de simples consommateurs; bien qu'on changeait de revendeuse de temps à autre, la démarche a fait naître un climat de confiance qui autorisait commerçant et consommateur à parler "ouvertement" de TOGOGRAIN; on regardait à droite et à gauche pour éviter d'éventuels "mouchards", la conversation se tenait à voix basse. Les souvenirs lointains du "chéchia rouge" sont restés dans les moeurs africaines. Peu justifiée ou non, les revendeuses exigeaient cette condition.

Ce passionnant jeu de cache-cache a livré les quelques résultats suivants.

Résultats et Analyse de l'Enquête

L'évolution des prix

Comme nous l'avons signalé, le prix décrété du sac de maïs et de mil était de 7.000 francs. Au début de l'enquête, le 15 décembre 1983, le prix d'équi-

libre s'élevait à 13.500 francs soit un accroissement, de 92,85 au marché polyclinique.

Comme il ressort du tableau No. 1, le prix le plus élevé était 23 000 francs pour le sac de maïs (grand bol 500 F) le 30 Avril 1983 et 19 500 F et 425 F pour les mesures correspondantes du mil à la même date. Cette hausse s'est maintenue jusqu'en juillet où les prix ont retrouvé le niveau de décembre sauf pour le mil/sorgho.

Au moment où le prix du sac était passé à 17 000 F (contre le cours officiel de 7 000 F), les pouvoirs publics ont organisé une rencontre avec les revendeuses de céréales à Lomé à cause de la "montée illicite des prix" et aussi pour leur communiquer les nouveaux tarifs de la période de soudure.

A l'issue de cette réunion, le maïs et le sorgho coûteraient désormais 9 500 F le sac; le relèvement est de 35,71% mais la différence avec le prix d'équilibre restait encore très sensible:78,94.

Outre la persuasion morale, l'appel à l'amour maternel et au civisme, "des sanctions exemplaires" ont été promises aux "revendeuses récalcitrantes"³.

Tableau No. 1 - Prix d'équilibre du maïs et du mil "au marché polyclinique (Agbadahonou) du 15 décembre au 31 juillet 1983

Dates	Maïs		Mil	
	Sac 100kg	Grand bol 2.3 kg	Sac 100 kg	Grand bol 2.3 kg
15 décembre	13.500	300	10.000	250
31 décembre	13.500	300	11.500	250
15 janvier	15.000	350		Rupture de stock
31 janvier	17.000	375	14.500	275
28 février	16.000	350	14.000	275
15 mars	16.500	375	15.000	300
31 mars	18.000	400	16.000	325
15 avril	22.000	500	19.000	400
30 avril	23.000	500	19.500	425
15 mai	21.000	450		Rupture de stock
31 mai	21.000	475	18.000	400
15 juin	21.000	475	18.000	425
30 juin	21.000	450	18.000	425
15 juillet	18.000	400	18.000	425
31 juillet	13.500	350	16.000	350

La réunion ministérielle avec les revendeuses a eu un certain effet puisqu'elle a conduit, croyons-nous, à une légère diminution des prix à la fin du mois de février. La montée a repris dès mi-mars; alors l'Union Nationale des

³ Voir à ce sujet *la Nouvelle Marche*, op. cit.; No. 983 du 23 février 1983, p. 1; les nouveaux prix sont indiqués à la page 4 du journal.

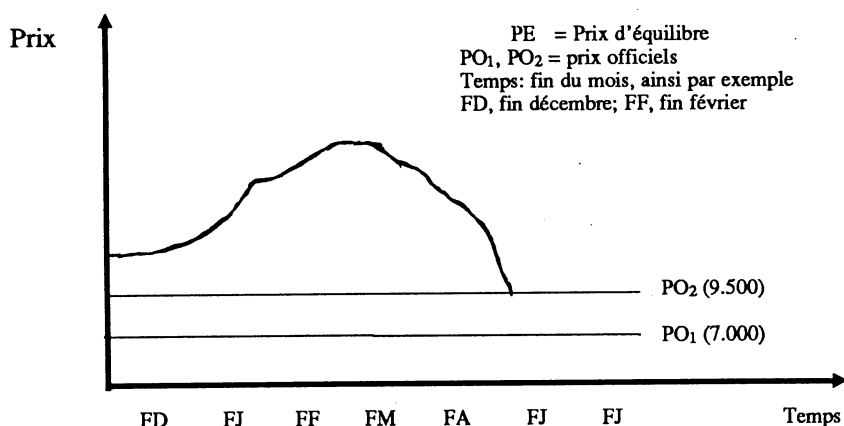
Femmes du Togo (UNFT) organisa à son tour un meeting avec les vendeuses le 26 mars 1983.

Apparemment, cette fois, l'appel ne fut plus entendu. En effet, jusqu'à fin avril 1983, les prix ont atteint les montants les plus élevés. En cette période, le sac de maïs a coûté 25 000 F pendant certains jours, soit 263% environ le prix administratif; en outre, nous avons pu constater que des fois le mil revenait plus cher que le maïs (juillet), phénomène jamais observé auparavant.

En effet, la hausse généralisée du prix du maïs, base de l'alimentation pour plus de 50% de la population, a entraîné des comportements de substitution. La farine de blé a servi de substitut à tel enseigne que Lomé a connu une pénurie prolongée de ce produit; - la baguette de pain blanc a été vendue, "illicitement" à 40 F au lieu de 35 F⁴.

La commercialisation du manioc, de l'igname, de la patate, a enregistré un accroissement sans précédent; non seulement il y a eu un relèvement des prix de 35 à 50 % mais encore une rupture de stock pendant un mois et demi; les "fufu-bars" ont dû interrompre leur prestation de service⁵.

Graphique 1 - L'évolution des prix au Marché polyclinique



- 4 Le gouvernement togolais vient d'autoriser un relèvement du prix du pain; le prix officiel de la baguette est passé de 35 à 40 F.
- 5 Le Fufu-bar ou Foufou-bar est un petit restaurant africain où on sert des tubercules pilées (manioc et igname principalement).

Le graphique 1 visualise l'évolution des prix au marché polyclinique de Lomé. Nous voyons ainsi qu'il n'y a eu aucun point commun entre les prix administratifs et les prix d'équilibre (PE). Celui-ci se situait à 8 500 F lorsque les pouvoirs publics dictaient 7 000 F. Il n'y a donc jamais eu de point d'intersection entre l'allure des deux cours sauf en période d'abondance: août à novembre. Alors que le prix administratif était encore à 9 500 F, le marché ramena les siens à 8 000 F⁶.

Eléments explicatifs de l'évolution des prix du maïs et du mil

- La culture du maïs s'effectue essentiellement dans les régions maritimes et des plateaux, celle du mil/sorgho est pratiquée dans le reste du pays. Les récoltes ont lieu pour le maïs en juillet et en novembre (grande et petite saison); pour le mil, en novembre (une fois l'an); les semences sont effectuées 3 à 4 mois plus tôt.

Ces dates constituent les premiers facteurs explicatifs de l'évolution des prix. Lorsque les pluies commencent tôt et abondamment, une partie du stock constitué est remise en vente: la saison s'annonce bonne; le mouvement des prix à la hausse connaît alors un ralentissement; il y a même baisse sur certains marchés.

Le tableau No. 1 nous montre que le prix du sac de mil est encore très élevé alors que celui du maïs a retrouvé exactement ou presque le niveau de décembre sur les quatre marchés. La récolte du mil, rappelons-le, n'a lieu qu'en novembre, or nous sommes en juillet et c'est grâce aux effets de substitution que le prix du mil a pu baisser (16 000 F).

Lorsqu'on se réfère aux surfaces cultivées, on constate qu'elles sont restées presque stationnaires depuis le début des années soixante-dix.

**Tableau No. 2: Les surfaces cultivées du maïs, du mil et du riz (paddy)
en milliers d'hectares**

	1974	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
Maïs	129	135	113	129	118	120	123	120	122	120	120
Mil/ sorgho	191	200	154	117	203	206	207	207	208	210	211
Riz (paddy)	10	11	12	16	18	20	23	23	25	26	23

Source: - Direction de la statistique agricole togolaise.

6 Signalons que le prix administratif, 9 500 F, était valable uniquement pour la période de soudure. Mais les commerçantes ne l'entendirent pas de cette façon. Elles disaient: "voyez, TOGOGRAIN demande qu'on vende le sac à 9 500 F et nous, nous vendons à 8 000 F, qui est plus juste"? Qui est plus juste, le marché ou TOGOGRAIN?

Le riz fait exception, sa surface cultivée aura plus que doublé en 1984 grâce à la promotion gouvernementale particulière dont il bénéficie. Mais lorsqu'on prend l'ensemble des cultures vivrières, le taux d'accroissement moyen est d'environ 1,2%; or, la population rurale augmente de 1,9% et celle de Lomé de 6% l'an.

En prenant un taux moyen de production de 900 kg pour le maïs et de 600 kg pour le mil par hectare cultivé et compte tenu des hypothèses de pertes et semences⁷, on obtient l'évolution des quantités disponibles:

Tableau No. 6: Evolution de la quantité disponible du maïs et du mil (en milliers de tonnes).

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Maïs	99,33	103,95	87	99,33	90,86	92,4	94,94	92,4	93,94	92,4	92,4
Sorgho/ Mil	99,32	104	80,08	60,84	105,5	107	107,64	107,64	108	109	109,72

Cette évolution des quantités disponibles comparée à celle de la population montre que le Togo accuse un déficit en maïs et mil et le pays a toujours été importateur de ces produits au moins depuis le début des années soixante-dix. En fait, il ne peut en être autrement puisque les surfaces cultivées sont presque stationnaires, les rendements régressifs et la population globale en croissance; il s'en trouve donc que le prix de ces deux céréales est très sensible à la quantité produite.

Les mesures d'intervention de TOGOGRAIN: paramètre d'explication de la hausse des prix

La consommation des deux produits que nous étudions est très élevée: 50 à 60% pour le maïs, jusqu'à 90% pour le sorgho⁹. Une politique de stabilisation des prix devrait viser la production et non les structures de commercialisation.

En effet l'un des principaux objectifs de TOGOGRAIN est de promouvoir le développement des cultures vivrières. Dans ce cadre, l'office devrait offrir aux producteurs un prix incitateur parce que plus rémunérateur que les prix d'équilibre des marchés. Or les grossistes qui contrôlent actuellement la presque totalité du marché (99%), offrent un prix supérieur à celui de TOGOGRAIN.

7 15% pour le maïs; 14% pour le mil.

8 Le tableau est obtenu en multipliant les surfaces cultivées du tableau No. 2 par les coefficients 0,770 pour le maïs; 0,520 pour le mil.

9 Pour ces chiffres, voir SEDES, Enquête Budget-Consommation 1964-1965, Togo.

Acculé, l'office a été obligé d'utiliser, outre la persuasion morale, la force pour s'approvisionner. Selon les résultats de l'enquête, plusieurs paysans auraient été contraints de vendre à TOGOGRAIN. Le 7 juillet 1983, deux revendeuses nous ont informé qu'on a interdit à plusieurs femmes de faire le commerce des céréales; des sacs de maïs achetés à 20 000 F ont été saisis. TOGOGRAIN n'aurait payé que 7 000 F par sac.

Ces informations difficiles à contrôler ont conduit à la naissance d'un marché parallèle. Le 31 Mai 1983, nous avons appris pour la première fois l'existence d'une mesure appelée par les revendeuses "TOGOGRAIN". Au moment des contrôles, les femmes présentaient cette mesure comme étant le "nouveau grand bol"; or nos pesées ont montré que le "nouveau" ne pesait pas lourd; 1900 grammes contre 2300 grammes pour l'ancien grand bol.

La multiplicité des produits et/ou de leurs récipients a toujours été un moyen classique de différenciation des prix pour une vente optimale au consommateur. N'est-ce pas le même phénomène ici? Le bol TOGOGRAIN coûtait 250 F (0,131/gr) contre 275 F (0,11F/gr) pour le grand bol.

TOGOGRAIN a commencé ses ventes le 3 juin 1983. L'office voulait "déverser son stock sur le marché" - c'est une menace officielle - pour faire baisser les prix. Rappelons que sur les marchés aucun sac de maïs ou de mil n'était vendu en dessous de 17 000 F. Or l'office offrait son sac plus de 50% moins cher; c'était la ruée, un *rush* généralisé.

Des ménagères se postaient à 4 heures du matin devant l'office pour attendre leur tour. TOGOGRAIN n'ouvre qu'à 7 heures. L'office a dû fermer ses portes le mercredi 8 juin.

A la réouverture, une semaine plus tard, TOGOGRAIN était obligé de rationner sa vente. N'est-ce pas l'aveu d'un échec?

Le soir du 13 juin 1983 je rentrai en taxi à la maison. Profitant de l'occasion, j'ai provoqué une fois encore une discussion sur la montée "incroyable" des prix du maïs et du mil. Une femme, revendeuse, me demanda si je savais combien se vendait le sac de riz et de maïs à Cotonou - Non: 6.500 F; et 8 000 F respectivement; les prix correspondants sont 9 500 F et 21 000 F à Lomé. Savez-vous, continua-t-elle, lorsqu'il y a pénurie en Côte d'Ivoire, nous allions jusqu'au Cameroun chercher de quoi approvisionner le marché ivoirien. Si c'est la Côte d'Ivoire qui vit dans l'abondance, nous en prenions là pour vendre ailleurs; les prix ne montaient jamais en flèche. Or maintenant vos gouvernements - mes gouvernements? - nous arrêtent partout, interdisant la circulation des biens, saisissent les marchandises. C'est normal que les prix augmentent exagérément.

La revendeuse n'a jamais suivi de cours de gestion ni d'économie politique; j'étais sidéré.

En réalité, le marché traditionnel africain est très sensible aux variations de l'offre et de la demande. Pour le comprendre, il faut se référer aux comportements des valeurs mobilières; sur les marchés locaux certains produits

connaissent plusieurs variations journalières de prix sous les effets uniquement de l'offre et de la demande, comme à la bourse! Nous croyons donc fermement qu'il y a ici des phénomènes socio-économiques qui régissent les comportements. Les transactions commerciales n'obéissant ni aux diktats ni aux coups de crosse, ce n'est pas par hasard que tous les blocus économiques ont tous échoué.

Conclusion

On pourrait remonter à l'ancienne Egypte et aux phéniciens pour retrouver les premiers fondements de la loi de l'offre et de la demande. Généralement les économistes s'arrêtent aux classiques: à Stuarts Mill, à Adam Smith, à Jean Baptiste SAY qui disait précisément que "chaque offre crée sa propre demande"; la régulation des prix doit donc agir sur ces deux déterminants principaux.

La fixation arbitraire des prix provoque la raréfaction (diminution de l'offre) et la naissance de marchés parallèles. Les deux phénomènes conduisent à un relèvement du niveau des prix; c'est le cas de TOGOGRAIN. Les paysans ont refusé de vendre à un prix jugé trop bas; l'importation a été découragé par des mesures policières; l'accroissement des prix qu'on voulait éviter devenait ainsi inévitable; c'est l'effet pervers de boomerang.

TOGOGRAIN est donc une entreprise d'Etat subventionnée dont les résultats sont peu viables. Son efficacité en tant qu'organisme de stockage de produits vivriers en vue d'une régulation des prix apparaît douteuse. La raison de ce doute n'est pas à rechercher dans le fait des subventions qu'il reçoit - toute l'agriculture européenne est subventionnée - mais dans l'inadéquation entre coûts et rendement, entre objectifs escomptés et résultats obtenus.

En effet le coût de revient apparaît très élevé premièrement par rapport aux prix de vente et deuxièmement comparé aux performances du secteur privé¹⁰. N'est-il pas préférable de laisser agir ce dernier dans le domaine de la distribution?

Antananarivo a fini par libéraliser la commercialisation du riz après plusieurs années de dépenses inutiles. La sous-région ouest-africaine va-t-elle entamer cette même voie sans issue, à mécontenter les procédures, les consommateurs et les contribuables à la fois?

10 Voir à ce sujet une étude de la Banque Mondiale : *Examen de l'Intervention gouvernementale dans la Commercialisation des Produits vivriers au Togo*, Washington, janv. 1964, p. 67.

ANNEXES

Annexe 1: Prix d'équilibre du maïs au Grand Marché de Lomé

Dates	Prix du Grand Bol	Prix du sac de 100 kg
17 - 12 - 82	350 F	13.500 F
31 - 12 - 82	350	14.000
15 - 1 - 83	340	14.000
31 - 1 - 83	350	Rupture de stock
15 - 2 - 83	375	15.000
27 - 2 - 83	400	15.000
15 - 3 - 83	375	plus de
30 - 3 - 83	400	vente
15 - 4 - 83	525	de sacs
30 - 4 - 83	450	"
15 - 5 - 83	450	"
30 - 5 - 83	450	"
15 - 6 - 83	450	"
30 - 6 - 83	400	"
15 - 7 - 83	375	"
30 - 7 - 83	275	"

Annexe 2: Marché de Bè

Dates	Maïs		Mil	
	Sac de 100 kg	Grand Bol 2.3 kg	Sac de 100 kg	Grand bol 2.3 kg
15 décembre	13.000	275	9.500	235
31 décembre	13.500	300	11.000	245
14 janvier	14.500	325	11.000	245
31 janvier	15.000	330	11.500	250
15 février	16.000	350	13.000	265
28 février	15.500	330	13.200	265
16 mars	16.000	350	13.500	270
31 Mars	17.000	375	14.000	280
15 avril	19.000	470	15.600	300
30 avril	21.000	480	15.800	325
16 mai	19.500	475	17.000	340
31 mai	19.500	465	18.500	400
14 juin	19.000	465	19.000	425
30 juin	20.000	475	19.500	450
15 juillet	17.000	400	19.000	425
31 juillet	14.000	365	18.000	400

Prix officiels et prix d'équilibre des denrées à Lomé

Annexe 3: Marché de Hanoukopé

Dates	Mais		Mil	
	Sac de 100 kg	Grand bol	Sac de 100 kg	Grand bol
15 décembre	12.800	265	9.400	225
31 décembre	13.000	275	10.500	230
15 janvier	13.000	275	10.600	230
31 janvier	13.200	280	11.200	235
15 février	14.000	300	12.500	250
28 février	14.500	325	13.000	250
15 mars	14.500	325	13.000	250
31 mars	16.000	360	13.500	260
15 avril	16.500	365	14.000	325
29 avril	18.000	400	15.000	350
16 mai	19.000	450	16.000	375
30 mai	20.000	470	17.000	400
15 juin	19.000	455	17.500	400
30 juin	18.500	450	18.000	420
15 juillet	17.000	400	19.000	425
31 juillet	16.000	375	19.000	425