

Sécurité alimentaire en Tanzanie : les politiques de commercialisation*

DURANT les deux dernières décennies, la situation de la sécurité alimentaire a considérablement varié en Tanzanie, passant de plusieurs crises sérieuses, comme en 1974-1975 et 1984-1985, à des excédents importants, comme lors des deux dernières campagnes. Jusqu'au début des années soixante-dix, la Tanzanie était largement autosuffisante pour les principales cultures alimentaires de base : maïs, riz, sorgho et manioc. La situation s'est brutalement détériorée en 1973, lorsque la sécheresse a frappé de nombreuses parties du pays.

Bien que la production ait ensuite connu une reprise, le spectre de la famine des années 1974-1975 est resté très présent dans les esprits et a conduit le gouvernement à arrêter des mesures relatives à la sécurité alimentaire à moyen et long terme. Une SGR (réserve stratégique de grains) a été constituée en 1975, mais elle n'a jamais atteint le niveau prévu par la planification. Lorsqu'une autre crise alimentaire a frappé le pays en 1982-1983, touchant également la population rurale, la réserve a été vite épuisée. Les deux années suivantes furent économiquement très difficiles pour l'ensemble de la population. La production de nourriture était insuffisante en raison de la sécheresse, notamment dans la région du lac Victoria, et la faible quantité de produits qui a été commercialisée le fut sur les marchés libres où les prix s'envolèrent. Les achats officiels de produits alimentaires par la NMC (*National Milling Corporation*) tombèrent à leur plus bas niveau (depuis 1974-1975). Néanmoins, avec l'amélioration des conditions climatiques, la situation s'est rétablie à partir de 1985-1986. L'augmentation importante des

* Cet article est paru dans le *Tanzanian Economic Trends*, vol. 1, n° 1, avril 1988, pp. 32-37 ; (Revue de l'Economic Research

Bureau, University of Dar es Salaam), et reproduit après accord de R. Mabele, directeur de l'ERB.

achats officiels, l'abondance de l'offre sur les marchés parallèles ont fait pression à la baisse des prix qui, en 1986-1987, pour le maïs, passèrent au-dessous du prix officiel au consommateur. Cependant au début de l'année 1988, on a pu observer une nouvelle augmentation brutale des prix sur les marchés libres, les paysans ayant gardé par devers eux une quantité plus importante de produits en raison de l'absence de petite saison des pluies dans de nombreuses régions du pays.

Ce rapide survol historique révèle l'existence de fluctuations dans l'équilibre alimentaire de la Tanzanie au cours des quinze dernières années, en dépit des efforts soutenus du gouvernement pour stabiliser l'offre et les stocks. Pour la Tanzanie, l'autosuffisance alimentaire est l'une des composantes de la politique fondamentale de *self-reliance*, dont l'objectif est de construire une économie socialiste s'appuyant principalement sur ses propres ressources en stimulant le développement économique et social. Malheureusement, les pénuries alimentaires, et leur forme extrême qu'est la famine, ont créé un climat social de pessimisme et d'instabilité. La population met en cause la crédibilité du pouvoir en place qui est considéré comme l'un des responsables de pénuries et des niveaux élevés de prix qui en résultent. Évidemment, un gouvernement qui souhaite conserver son pouvoir, va chercher à éviter les situations de mécontentement social entraîné par des insuffisances de nourriture et des prix très élevés. Le gouvernement tente donc de maîtriser la situation alimentaire au moyen de sa politique agricole. Bien qu'il ne puisse pas évidemment contrôler les conditions naturelles comme le climat, il peut cependant prévenir l'effet de mauvaises conditions climatiques sur les disponibilités alimentaires, par la création et la conservation de stocks de nourriture, ainsi que par des politiques à long terme de soutien de la production telles que l'irrigation, des mesures incitatives pour le producteur (politique des prix, fourniture d'intrants, etc.).

La restructuration de la commercialisation des produits alimentaires : 1985-1989

Au cours des trois dernières campagnes (1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988), un certain nombre de modifications importantes dans l'organisation de la commercialisation des cultures alimentaires sont intervenues. Les unes sont les résultats attendus de décisions gouvernementales, les autres sont les conséquences non prévues des récoltes exceptionnelles (durant ces trois années) du principal produit alimentaire qu'est le maïs. Il en est résulté une offre abondante, qui a cherché à s'écouler sur le marché, soit par les circuits

officiels, soit par les marchés libres. Les deux systèmes de commercialisation ont ainsi reçu des quantités beaucoup plus importantes de produits. Le montant des céréales acquises par les organisations officielles a atteint les limites de capacité d'enlèvement et de stockage des produits, situation aggravée par un manque relatif d'intérêt de la part des consommateurs qui pouvaient acheter le maïs meilleur marché auprès des commerçants privés. La NMC s'est alors trouvée, pratiquement durant toute l'année 1987, en possession d'un stock de maïs dépassant les 200 000 tonnes. Compte tenu du niveau des taux d'intérêt, de nouvelles charges financières ont du être supportées par la NMC et, vue l'ampleur des stocks, par l'ensemble de l'économie. Il convient de souligner que cette situation était en contradiction avec la politique du gouvernement qui, dans le cadre du ERP (programme de redressement économique), freinait les demandes de crédit des organisations de commercialisation.

Le rôle des commerçants privés dans la commercialisation des produits alimentaires a été croissant au cours des dix dernières années. La libéralisation du commerce a été mise en place par étapes, le point culminant étant la suppression des autorisations préalables de transport de biens alimentaires (1987). Les commerçants privés ont immédiatement réagi et le marché libre, déjà très dynamique, a connu une nouvelle expansion. L'effet conjugué d'une bonne production et de la libéralisation des échanges a entraîné une augmentation importante des disponibilités en nourriture en 1986 et 1987 sur l'ensemble du territoire. Le marché s'est cependant rétréci à la suite d'une petite saison des pluies très irrégulières à la fin de 1987, les paysans manifestant une plus grande prudence dans la vente de leurs stocks de nourriture, dans l'attente d'une estimation plus précise de la récolte de l'année.

Alors que dans le passé, le marché libre était généralement caractérisé par des prix élevés, cette situation s'est progressivement modifiée à partir de 1985. Mais le fait qu'en 1986-1987, les prix du marché libre aient été inférieurs aux prix officiels, est la conséquence non seulement du mouvement de baisse des prix libres, mais aussi de la hausse des prix officiels qui traduit la plus faible efficacité des agences gouvernementales par rapport aux commerçants privés. Les partisans des organisations officielles soutiennent que cet écart s'explique par le fait que les commerçants privés se contentent d'assurer l'enlèvement des produits dans les lieux facilement accessibles et proches des principaux centres de consommation, et ne s'intéressent pas aux zones de production plus reculées, notamment Rukwa et Ruvuma, qui sont laissées aux institutions publiques. Si incontestablement l'argumentation est recevable, elle ne constitue pas pour autant la seule explication du niveau relativement élevé des coûts du système officiel. Il faut en effet rappeler que le coût

de base estimé par les Unions (de coopératives) et la NMC pour la saison 1986-1987 était beaucoup plus élevé que le prix maximum autorisé au niveau du consommateur.

La NMC et les Unions de coopératives font face à de graves problèmes de stockage, de financement et de commercialisation des cultures alimentaires. Les plafonds de crédit, prévus par le programme de redressement économique, se sont révélés trop faibles pour couvrir l'ensemble des achats. En d'autres termes, les premiers objectifs d'achat, définis avant le début de la campagne par les Unions et la NMC, étaient beaucoup trop faibles et il fallut solliciter de nouvelles lignes de crédit en cours de campagne. Les importantes charges de commercialisation ont conduit (aux yeux des consommateurs) à des prix à la consommation très élevés.

Par ailleurs les possibilités de stockage, notamment au niveau des sociétés (coopératives) primaires, sont généralement faibles ou insuffisantes.

Les mesures d'amélioration de la commercialisation des produits alimentaires

Plusieurs propositions d'accroissement de la fluidité du système de distribution des produits alimentaires ont été soumises au gouvernement, notamment par le comité spécial (*Special Task Force*) sur la commercialisation alimentaire, qui a remis son rapport final en avril 1987. Dans ce rapport, le rôle des Unions, de la NMC et des commerçants privés est redéfini. Il est proposé que les Unions de coopératives constituent l'épine dorsale du système de distribution intra et interrégional. Quant à la NMC, elle devrait se retirer de la plupart des régions, mais garder la responsabilité de la réserve stratégique de grains, de l'importation et l'exportation de céréales et des minoteries sur une base commerciale. Néanmoins, la NMC devrait garder la maîtrise de l'ensemble des organisations décentralisées.

Le rapport n'est pas très clair sur le rôle possible des commerçants privés. Il est bien connu que le mouvement coopératif n'est pas favorable à une poursuite de la libéralisation des circuits de commercialisation alimentaire et souhaiterait même le retour à son monopole des années soixante-dix. Il est vrai que dans le passé, les commerçants privés ont profité de situations de rareté pour réaliser des profits non tolérables. Cependant, durant l'année 1986-1987, ces mêmes commerçants ont été en fait les fournisseurs, aux moindres coûts pour les consommateurs, des produits de base comme le maïs, le sorgho et le manioc, et on peut difficilement les accuser de « racket ».

L'un des principaux arguments contre les commerçants privés est l'absence de garantie que les paysans toucheront un juste prix pour leurs produits. En fait, bien que le gouvernement fixe au producteur, pour les cultures alimentaires, des prix officiels qui doivent être considérés comme des prix plancher, la plupart du temps, les commerçants privés ne suivent pas ces directives et les prix payés aux paysans sont à des niveaux variables, au-dessous ou au-dessus des prix officiels. Dans le passé, les circuits privés ont eu tendance à pratiquer des prix plus élevés que les organismes officiels, en raison de la relative rareté de nourriture. Mais durant les deux dernières années c'est la situation inverse qui a prévalu, ce qui explique que les prix de détail sur les marchés libres puissent être inférieurs aux prix officiels.

Il est peu probable que le gouvernement étende davantage la libéralisation du commerce des cultures alimentaires. D'importantes mesures en faveur des commerçants privés ont été prises dans les années récentes et le gouvernement considère que ces dispositions, renforcées par une attitude plus souple à l'égard des activités du marché libre, constituent dans l'ensemble des incitations suffisantes pour ce type de marché. Le gouvernement s'attachera très probablement, dans les années à venir, à assurer une plus grande souplesse du système officiel de commercialisation. Ce dernier reste capital pour garantir la sécurité alimentaire nationale à court terme. C'est en fait le seul moyen par lequel le gouvernement peut avoir un impact direct immédiat sur la situation alimentaire nationale. Dans les cas de pénuries importantes, il doit intervenir immédiatement, ce qui ne peut être fait que par l'intermédiaire du réseau officiel de distribution.

La plupart des propositions du comité spécial seront probablement appliquées à partir du début de la campagne 1988-1989. La réorganisation institutionnelle du système de distribution ne devrait pas poser de problèmes majeurs. Par contre, la question des prix n'est pas encore résolue. Bien que le comité spécial ait préconisé une décentralisation au niveau régional de la politique des prix, le gouvernement préfère probablement conserver le contrôle central des prix au producteur plutôt que de confier ce contrôle aux autorités régionales. La fixation des prix à la production est l'un des instruments majeurs de la politique agricole.

La fixation des prix au consommateur a plus de chances d'être transférée du gouvernement central aux autorités régionales. Pour certains produits alimentaires, comme le sorgho, la farine de maïs, le manioc et les haricots, les prix sont déjà libérés. En pratique, cela signifie que jusqu'à présent la NMC était libre de fixer le prix au consommateur. Bien que les échanges et la détermination des prix pour ces produits soient libérés, les Unions régionales des coopératives n'ont pas encore fait preuve d'initiative dans ce domaine.

Avec le retrait prévu de la NMC de nombreuses régions, les Unions auront à intervenir sur le marché et à chercher activement des acheteurs à un prix fixé par elles. Lorsque ce système commencera à fonctionner, les Unions seront confrontées, pour la première fois, au marché dans son ensemble et non plus seulement à un acheteur garanti qu'était la NMC. Elles devront alors prendre conscience que leurs coûts de commercialisation sont en effet très élevés et que les acheteurs peuvent ne pas vouloir payer un prix aussi haut que celui pratiqué auparavant par la NMC. A long terme, ceci devrait conduire à une rationalisation des opérations de distribution, fondées sur des budgets plus réalistes, c'est-à-dire plus limités.

Les mesures de modification des politiques concernant la sécurité et la commercialisation des produits alimentaires au cours des quinze dernières années ont montré que la stabilisation de la situation du pays n'est pas chose facile. La présence permanente de circuits parallèles de commercialisation est à la fois un bien et un mal. Le principal avantage de ces circuits réside dans le fait que leur existence suscite d'inévitables comparaisons entre les deux systèmes, pour ce qui concerne le contrôle des prix et de l'efficacité. D'un autre côté, leur défaut majeur est d'ouvrir des possibilités de sur-prix et sur-profits en période de pénurie, ce qui est en totale contradiction avec les objectifs de politique socio-économique du gouvernement. Néanmoins, tant que le système officiel n'a pas la capacité de gérer l'ensemble de la distribution alimentaire, tant en terme d'infrastructures que de savoir-faire, le système de commercialisation parallèle reste une nécessité. Ce serait donc une erreur que d'ignorer le marché libre. Les deux systèmes continueront à coexister dans les années prochaines, ce que toute politique alimentaire devra prendre en compte pour planifier la sécurité et l'auto-suffisance alimentaire à venir.

Robert Mabele (Édit.)
University of Dar es Salaam

(Traduit par B. Contamin)