

59747
NATIONS UNIES

CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/STC/CS 14
28 juin 1962

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Réunion africaine sur la stabilisation des produits
de base
Lagos, Nigéria, 30 juillet - 7 août 1962
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

LA STABILISATION DES PRODUITS AGRICOLES EN OUGANDA
(Communication du Gouvernement de l'Ouganda)

Note du Secrétariat

Cette communication est présentée en réponse à une note du Secrétaire exécutif invitant les gouvernements participants à soumettre des mémoires sur les sujets figurant à l'ordre du jour provisoire.

LA STABILISATION DES PRODUITS AGRICOLES EN OUGANDA

Introduction

1. La présente communication a pour objet d'exposer et d'apprécier dans leurs grandes lignes les politiques et mesures appliquées en Ouganda pour stabiliser les produits agricoles. Elle traitera à la fois des mesures de stabilisation proprement dites, c'est-à-dire de celles qui sont destinées à réduire les fluctuations des prix, et des mesures de soutien dont la raison d'être est d'agir sur le niveau des prix. Il ne sera pas question des mesures de soutien de l'agriculture qui, sans influencer directement sur les prix, se proposent plutôt de réduire les frais de production et d'accroître les revenus des exploitants grâce, par exemple, à une augmentation de la productivité.

2. En Ouganda, en 1960, les deux cinquièmes en valeur, à peu près, des produits agricoles placés sur le marché ont été exportés hors de l'Afrique Orientale; deux parties du troisième tiers ont été consommées localement, l'autre partie a été vendue au Kenya et au Tanganyika. Le coton et le café dominent toute l'économie agricole, la valeur de ces deux produits atteignant 25 millions de livres sterling environ, c'est-à-dire la moitié de celle du total de la production agricole commercialisée. La production de sucre, de son côté, représente, en valeur, 10 % de la production agricole totale. Entre 1951 et 1960, la valeur combinée des exportations de coton et de café n'a jamais été inférieure à 75 % de la valeur totale des exportations.

Le prix payé au cultivateur pour les trois produits ci-dessus, et, dans le cas du sucre, le prix payé à la consommation, ont été influencés très largement au cours des dernières années par des interventions de l'Etat. Compte tenu de l'importance de ces trois produits dans l'économie, il importe dans toute étude sur les mesures de soutien des produits de base en Ouganda, de réserver de larges développements à l'examen des mesures de stabilisation adoptées en faveur de ces produits. Cependant, il est possible que l'Etat réglemente également, par diverses dispositions législatives, d'autres produits agricoles cultivés localement pour la consommation intérieure, pour la vente à d'autres territoires ou pour l'exportation hors de l'Afrique Orientale. Nous reviendrons par la suite sur ces formes d'intervention.

3. Il existe donc en Ouganda un ensemble de dispositions tendant à agir sur les prix du secteur agricole. Dans le cas de certains produits stables, les prix s'établissent spontanément dans le cadre de la libre concurrence, alors que certains autres sont fixés par les pouvoirs publics. Dans diverses parties du secteur et pour certaines cultures alimentaires, les décisions administratives concernant l'achat et la vente influent sur les prix à la production; un très grand nombre d'autres produits agricoles sont assujettis, dans des cas particuliers, à des interventions similaires. La composition de la production nationale, telle qu'elle résulte de l'action réciproque de ces mesures peut fort bien ne pas être obligatoirement la plus favorable.

Aperçu de la situation récente - Coton et café

4. Les origines du système actuel de détermination des prix des deux plus importants produits d'exportation, le coton et le café, remontent aux années de guerre et de l'immédiat après-guerre. Pendant la guerre, en vertu de marchés portant sur de grandes quantités, le coton et le café étaient vendus au ministère de l'alimentation et au ministère de l'approvisionnement du Royaume-Uni et au Gouvernement de l'Inde. Le Gouvernement de l'Ouganda avait établi une réglementation du marché en vertu de laquelle il achetait pour la revendre la totalité du coton et du café. De cette manière, il fixait le prix intérieur de ces deux produits. Le prix à la production n'était pas nécessairement en rapport avec celui que le Gouvernement recevait. Pendant la période d'après-guerre, le Gouvernement a maintenu sa politique de fixation des prix pour ces deux produits. Immédiatement après la guerre les cours mondiaux du coton et du café ont accusé une hausse rapide, celui du coton atteignant un maximum en 1951 avec 7/50 shillings par livre poids et celui du café dépassant légèrement 500 livres la tonne en 1954. Toutefois, les prix intérieurs à la production ont été maintenus pendant cette période nettement au-dessous de ce qui aurait correspondu au cours mondial. On empêchait la hausse des prix à la production, premièrement par désir d'éviter l'inflation alors qu'il existait en Ouganda une dangereuse pénurie de biens de consommation due à la grave insuffisance des installations de manutention portuaires. Ensuite, on cherchait à constituer un fonds pour servir à la

stabilisation des prix intérieurs dans l'éventualité d'une baisse brutale des prix à l'exportation. Cette politique de freinage des prix à la production avait permis à la Caisse de soutien des prix du coton et du café (Cotton and Coffee Price Assistance Funds) d'accumuler en 1953 une trentaine de millions de livres sterling.

5. Depuis 1953, on fixe les prix payés aux planteurs pour ces deux produits principaux avec la souplesse qu'autorise l'existence de ces fonds considérables de soutien. La politique qui a été adoptée fait intervenir deux éléments. Dès l'origine, la caisse de soutien des prix a été utilisée comme un moyen de garantir à l'avance des prix fixes pour le coton et le café pendant toute la campagne, quelles que soient les fluctuations et l'orientation du cours mondial. Cette politique a été explicitée par le Gouverneur dans un message au Secrétaire d'Etat (Despatch of the Governor to the Secretary of State on the subject of the Royal Commission on East Africa - Sessional Paper No. 4 of 1956/57).

6. La politique de fixation d'un prix du café valable tout au long d'une campagne a subi cependant un grave revers en 1955, le cours mondial ayant brusquement baissé après la fixation du prix initial en Ouganda. Il a fallu à cette occasion prélever près de 4,5 millions de livres sur la Caisse de soutien des prix afin de compenser les pertes subies sur les exportations. La politique adoptée pour le café a été modifiée par la suite dans le sens d'une plus grande souplesse. Les prix garantis ont été maintenus, mais avec la possibilité de les modifier trois fois au cours d'une même campagne.

7. De même, la politique du prix du coton consistait à garantir aux planteurs un prix fixe pour une campagne. Cette politique a été plus circonspecte, toutefois, que celle adoptée pour le café, en ce sens qu'elle comportait un prix minimal garanti fixé avant la plantation, qu'on modifiait, en cas de besoin par l'établissement d'un prix révisé avant la récolte. Ce dernier prix, cependant, ne devait pas être inférieur au prix minimum garanti établi avant plantation. Il est arrivé que la différence entre le prix avant plantation et le prix avant récolte ait été très grande. C'est

ainsi qu'en 1957/58 le prix avant plantation a été de 52 cents la livre poids, alors que le prix avant récolte était de 58 cents. En 1960/61, ces prix ont été de 46 cents et 55 cents respectivement.

8. La politique des prix du coton et du café a eu ainsi pour effet, notamment, d'assurer la stabilité des prix en cours de campagne et les ressources de la Caisse de soutien ont été plus que suffisantes, pendant les premières années de la dernière période décennale, pour que cette garantie soit effective, compte tenu de l'étendue habituelle des fluctuations de prix et du degré d'exactitude des prévisions de prix. On a donc profité de cet état de choses pour utiliser, occasionnellement, la Caisse de soutien des prix à d'autres fins. En premier lieu, on a prélevé sur cette Caisse quelques millions de livres pour les affecter au financement des dépenses de développement. Qui plus est, à plusieurs reprises, on a utilisé ces réserves à une fin plus importante encore : pour maintenir les revenus disponibles des planteurs lorsque survenait un fléchissement marqué des prix ou de la production. C'est ainsi qu'en 1958 et 1959, le cours mondial du coton ayant baissé, les prix consentis aux planteurs ont été relevés au-dessus du montant correspondant à ce cours. On s'écartait, par là, de la politique initiale selon laquelle la Caisse servait uniquement à compenser toute différence éventuelle apparaissant entre les prix intérieurs fixes établis d'après les projections de prix et le cours effectivement pratiqué. Cette politique a donc conduit à faire des prélèvements délibérés sur la Caisse, non pas en vue d'assurer la stabilisation des prix durant une campagne, mais en vue de stabiliser les revenus. Les prix payables à la production ont été relevés au-dessus du montant correspondant au cours du marché prévu pour que le revenu des planteurs soit maintenu sur la totalité du territoire.

9. Il y a lieu de noter que pour le coton et le café il existe des taxes à l'exportation. Ces taxes sont des éléments importants des recettes de l'Etat comme des prix consentis aux producteurs. A l'époque où cette étude était rédigée, ces deux taxes étaient perçues sur la base suivante: dans le cas du café robusta, la taxe d'exportation est payable lorsque le prix atteint 120 livres sterling la tonne F.O.B. Mombasa. Si le prix du café

tombe au-dessous de ce niveau, la taxe n'est pas perçue. En cas de hausse, un droit d'une livre est perçu pour chaque tranche de 3 livres au-dessus du niveau considéré. En ce qui concerne le coton, la taxe d'exportation devient payable à partir d'un prix très faible, à savoir 50 cents d'Afrique Orientale par livre poids Franco wagon Ouganda, et se calcule ensuite sur la base d'une augmentation uniforme d'un, 2 ou 3 cents d'Afrique Orientale par livre poids pour chaque tranche de hausse de 10 cents du prix du coton en fibre Franco wagon Ouganda, et cela jusqu'à une limite supérieure de 120 cents la livre. A cette limite, la taxe atteint 13 cents par livre. Au-dessus de 120 cents la livre, la taxe progresse uniformément de 2 cents par livre pour chaque tranche de hausse de 10 cents.

10. Le tableau suivant indique, pour l'ensemble coton-café, les prélèvements ou versements nets cumulés tels qu'ils résultent des deux facteurs dont il vient d'être question, à savoir, les taxes à l'exportation et les sommes versées à la Caisse de soutien des prix ou prélevées sur cette Caisse en raison de la différence observée entre le prix perçu par les Offices de commercialisation (Marketing Boards) et le prix payé aux cultivateurs, et cela pour les deux produits.

Coton et café

Prélèvements et versements supplémentaires
(Taxes à l'exportation et excédents ou déficits
des Offices de commercialisation)

Année	Millions de livres
1950	- 8.7
1951	-17.1
1952	-13.6
1953	- 2.2
1954	- 1.9
1955	+ 4.0
1956	- 0.1
1957	- 0.3
1958	+ 2.1
1959	+ 3.7
1960	+ 3.7
1961	+ 2.9

On voit que de 1950 à 1957 la situation se caractérise par des prélèvements qui diminuent régulièrement sauf en 1955, année qui a été marquée, comme nous l'avons mentionné précédemment, par une perte considérable et imprévisible sur les ventes de café. Depuis 1958, des paiements complémentaires d'une ampleur notable sont versés aux producteurs. Dans l'ensemble, pendant la période considérée, les prélèvements bruts ont atteint 43,9 millions de livres sterling, et les versements bruts 16,4 millions de livres. Si l'on considère les deux produits séparément, on constate que, pour la période considérée, les décaissements des producteurs de coton ont été sensiblement supérieurs à ceux des producteurs de café.

Sucre

11. Pour le sucre, l'Afrique Orientale est un marché protégé, un traitement préférentiel étant reconnu dans les trois territoires à la production de la région. En 1961, la production de l'Afrique Orientale a atteint un total de 135.000 tonnes fortes (de 1016 kg) de sucre centrifugé, inférieur de 51.000 tonnes aux besoins. En 1960, la production de l'Ouganda a été de 91.000 tonnes, dont 31.000 ont été importées au Kenya et au Tanganyika.

12. Actuellement, le prix payé aux sucreries de l'Ouganda (lesquelles assurent également la culture de la plus grande partie des cannes à sucre) est calculé d'après le prix du sucre brut débarqué Royaume-Uni, établi par le Commonwealth Sugar Agreement (CSA), dont on soustrait le prix du transport du sucre de la plantation à la côte et le fret pratiqué avant la guerre pour le transport par mer jusqu'au Royaume-Uni. Pour fixer le prix à la consommation, on ajoute à ce prix de base une marge de raffinage arbitraire de 5,5 livres par tonne, les frais de transport et de manutention correspondant à l'acheminement du sucre jusqu'à la région où il doit être vendu, enfin une marge de 1 % revenant au fabricant et au commissionnaire, une marge grossiste de 2 % et une marge de détaillant de 10 %.

Autres produits

13. En dehors des politiques exposées ci-dessus, qui visent à agir sur le niveau ou la stabilité des prix des trois grandes cultures industrielles, coton, café et sucre, il existe une série de règlements susceptibles d'être appliqués à un grand nombre d'autres denrées et produits alimentaires.

Cette réglementation peut avoir une incidence importante sur les prix et la production des produits en cause.

14. En premier lieu, en vertu d'une Produce Marketing Ordinance de 1953, une réglementation du mouvement des denrées alimentaires entre les divers districts de l'Ouganda est prévue en cas de pénurie. Ce texte dispose que les denrées alimentaires peuvent être placées sous le régime de la "déclaration". Pour les denrées dites "déclarées", la sortie d'un district quelconque est subordonnée à l'autorisation du Commissaire de district. D'autre part, le Commissaire de district est habilité à prendre des dispositions fixant les prix maximaux auxquels la vente de certaines denrées "déclarées" est autorisée. Les denrées alimentaires "déclarées" ou dont le prix est réglementé sont actuellement le manioc, le petit mil, les patates douces et leurs dérivés, le sorgho, le matoke (dans le Busoga), le pois cajan (dans la province du nord), le pois des champs (dans le Kigezi seulement), le millet perlé (dans le Karamoja seulement) et les pommes de terre (dans le Kugezi seulement).

15. Outre la réglementation des mouvements entre districts à l'intérieur du territoire, les dispositions de l'External Trade Ordinance No 8 de 1952 interdisent l'exportation sans licence de toutes les catégories de marchandises. Les licences sont délivrées par le ministère du commerce et de l'industrie.

16. Si la réglementation des mouvements de marchandises entre les districts est appliquée avec prévoyance, elle doit, en principe, permettre de prévenir ou tout au moins de limiter toute fluctuation importante des prix à l'intérieur des districts. Cependant, s'il n'existe aucune disposition tendant à assurer une distribution équitable du produit en cause, cette réglementation risque de ne pas atteindre le but visé. D'autre part, dans la mesure où les restrictions imposées aux mouvements entre les districts empêchent une répartition plus rationnelle de certaines catégories de produits sur l'ensemble du territoire, leur existence risque d'entraîner, dans les autres districts, des fluctuations de prix plus prononcées que si ces restrictions n'avaient pas existé. Jointe à la réglementation des exportations, cette réglementation des mouvements de marchandises a pour effet de

compromettre l'augmentation de la production mise sur le marché, parce qu'elle fait dépendre les possibilités de commercialisation des produits considérés de décisions administratives, lesquelles sont inévitablement mises en vigueur sans préavis et souvent à une époque avancée de la campagne.

Perspectives d'avenir

17. En ce qui concerne les deux cultures principales, le coton et le café, l'étendue de la politique de stabilisation dans l'avenir dépendra étroitement de l'importance des fonds dont la Caisse de soutien des prix dispose actuellement. On estime qu'à la fin de la campagne 1961/62, il restera 9,5 millions de livres sterling environ pour le soutien des prix du coton; sur ce montant, 1,25 million de livres à peu près sont placées en valeurs mobilières locales et 3,5 millions de livres sont nécessaires comme trésorerie pour le financement de la récolte. En fin de campagne, le solde liquide disponible sera donc de l'ordre de 4,75 millions de livres. Cette somme serait suffisante pour poursuivre encore pendant quelques années une politique de soutien des prix destinée à maintenir le prix payé aux planteurs au-dessus du montant correspondant au cours mondial. Cependant, comme le financement du Plan quinquennal de développement exige des fonds à trouver d'urgence, il est possible qu'on envisage de puiser dans ces liquidités à cette fin. En fait, la mission de la BIRD envoyée récemment en Ouganda a recommandé de prélever 2/5 millions de livres environ sur la Caisse de soutien des prix pour financer la tranche du programme quinquennal de développement qui doit profiter directement aux planteurs. S'il en était ainsi, on ne pourrait alors que garantir les prix de campagne du coton. Pour le café, on estime qu'en fin de campagne il restera un solde de 4 millions de livres environ. On considère que cette somme ne permet guère que le financement de la récolte, en sorte qu'il ne restera rien pour le soutien des prix du café au delà de ce qui correspond au cours du marché mondial.

18. Pour la prochaine campagne du coton et du café, les prix sont fixés comme suit. En ce qui concerne le café, le planteur recevra 48 cents par livre poids, ce qui correspond à peu près au cours mondial prévu pour la