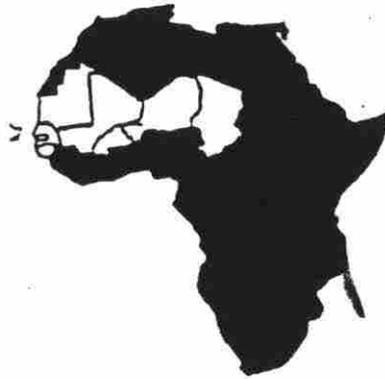


4167

OCDE/OECD

Organisation de Coopération
et de Développement économiques

Organisation for Economic Co-operation
and Development



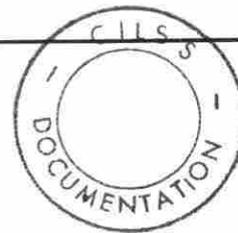
CILSS

Comité Permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

Permanent Inter-State Committee
for Drought Control in the Sahel

Club du Sahel

Document présenté à la Rencontre sur les interactions
des politiques agro-alimentaires dans le sous-espace ouest,
du 27 au 31 mai 1991 à Bamako



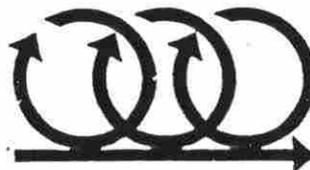
Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace ouest

*(Gambie, Guinée, Guinée Bissau
Mali, Mauritanie, Sénégal)*

Quelle dynamique régionale ?

RÉSUMÉ des principales conclusions

INRA - IRAM - UNB



Diffusion générale
SAH/D/91/374

Mai 1991

Echanges, politiques agricoles et dynamique des espaces régionaux en Afrique de l'ouest

Programme d'étude et de recherche 1989-92 de l'équipe INRA-IRAM-UNB

Ce programme prolonge et élargit les travaux engagés en 1987 sur les échanges régionaux, le commerce frontalier et la sécurité alimentaire.

Il s'inscrit dans les perspectives tracées par le **séminaire CILSS/Club du Sahel de Lomé (novembre 1989)** sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest.

Son objectif est de contribuer à la définition de politiques régionales visant à :

- intensifier les échanges basés sur les complémentarités entre les agricultures des pays d'Afrique de l'Ouest
 - et à assurer une meilleure cohérence des politiques agricoles nationales
- pour créer un environnement plus favorable au développement des productions agricoles.

L'approche retenue est l'analyse de la dynamique des espaces d'intégration économique régionaux en Afrique de l'Ouest.

La méthode utilisée combine collecte/croisement des données existantes avec observations de terrain sur les échanges transfrontaliers, les stratégies des opérateurs et l'impact des politiques.

La responsabilité scientifique et la coordination sont assurées par :

- Johny Egg, chargé de recherche à l'INRA, John O. Igue, professeur à l'UNB, et Jérôme Coste, chargé de programme à l'IRAM,
- avec l'appui de Jean Coussy, maître de conférence à l'EHESS, Jean-Jacques Gabas, enseignant-chercheur au COBEA (Université d'Orsay) et consultant Club du Sahel, ainsi que de Dominique Gentil, chargé de programme à l'IRAM, Emmanuel Grégoire (CNRS) et Olivier Vallée.

L'équipe de travail est composée d'économistes, de géographes et de socio-anthropologues, français et africains.

Les travaux en cours (1989-90) sont conduits par :

Dramane Bakayogo (SNED, Bamako), Bakary Coulibaly et Ousmane Coulibaly (IER, Bamako), Benoît Daviron (Solagral, Montpellier), A. Diallo (Conakry), Patricia Diaz-Corvalan (IRAM), Hamada Ould Didi (étudiant mauritanien à l'Université de Rennes), Joanna Katelbach (IRAM), Béatrice Hibou (EHESS, Paris), Ken John (PPMU, Banjul), Harouna Kore (Université de Niamey), Agnès Lambert (IRAM), Jérôme Lombard (chercheur associé à l'ORSTOM), Jean-Paul Minvielle (ORSTOM, Lomé), Ebrima Sall (chercheur gambien associé à l'IEDES, Paris), Joy Samaké (Balmaya, Freetown), Rui Ribeiro (INEP, Bissau), Massany Sakho (économiste associé à l'IFAN-ORSTOM, Dakar), Honoré P. Somé (Université de Ouagadougou) et Mamadou Sy (journaliste, Dakar), avec l'aide de plusieurs étudiants et enquêteurs.

- **Le financement** est assuré par plusieurs agences de coopération réunies au sein du Club du Sahel (OCDE), notamment le Ministère français de la Coopération (sous-direction du développement rural).

Les moyens sont mis en œuvre par l'IRAM.

- L'étude est réalisée en étroite collaboration avec le CILSS (notamment le programme «espaces régionaux» de la DPE, le projet «diagnostic permanent», la mission française régionale d'appui au CILSS et le programme PRISAS-MSU de l'Institut du Sahel) et le Secrétariat du Club du Sahel (Jean-Marc Pradelle, responsable du dossier «espaces régionaux»).

INRA-ESR

(Institut National de la Recherche Agronomique)
Département d'Economie et Sociologie Rurales
3191, route de Mende B.P. 5056
34033 MONTPELLIER CEDEX 1

UNB

(Université Nationale du Bénin)
Département de Géographie
B.P. 526
COTONOU

IRAM

(Institut de Recherche et d'Application des
Méthodes de Développement)
49, rue de la Glacière
75013 PARIS

Le Club, centre d'études et de documentation sur le Sahel



Le Club réalise de multiples études par appel à des spécialistes ou consultants de haut niveau : il dispose d'informations de première main grâce à des travaux au Sahel et à sa liaison constante avec le Secrétariat Exécutif du CILSS. Il reçoit les publications des agences de coopération et organismes internationaux.

L'ensemble représente un fonds de documentation unique sur le Sahel, qui sert au Club et au CILSS, aussi largement diffusé et accessible (360 références réunies durant 13 années par le Club).



Produits et diffusion

Rédigés en français ou anglais et traduits dans l'autre langue :

- Etudes, rapports des consultants et comptes rendus de réunions, sont envoyés aux intéressés.
- "Bulletin d'information" quadrimestriel, diffusé à 1500 destinataires.
- Recueil de tous les documents portant le timbre du Club du Sahel.
- Edition d'ouvrages (Le Sahel face aux futurs, Femmes du Sahel ; etc.).



Diffusion de documents

Exceptés les dossiers en cours, le Club n'assure pas lui-même la diffusion. Cette fonction a été confiée :

en Europe :

CIRAD/CIDARC

Service IST - Avenue du Val de Montferrand - BP 5035
34032 MONTPELLIER CEDEX - Téléphone : (16)67-61-58-00

en Amérique du Nord :

au Centre Sahel - Université Laval (local 0407) - Pavillon Jean-Charles de Koninck - Quebec - CANADA
GLK7P4 - Téléphone : 1(418)656-54-48

en Afrique :

au RESADOC - Institut du Sahel - BP 1530
Bamako - Mali - Téléphone : (223)22-21-78

En Asie :

Institut de recherche de JICA
Tokyo - Japon

En outre, le Club a lancé un projet de Réseau documentaire international, sur le Sahel, qui s'appuiera sur les quatre pôles géographiques ci-dessus.



Consultation des documents

Dans les centres de diffusion ci-dessus, ainsi qu'à Paris au "Centre de Développement" de l'OCDE (Melle Isabelle Cornélis - Bibliothèque - 94 rue Chardon Lagache, 75016 PARIS - Téléphone : (1) 45-24-95-86/96-32) où se trouve le fonds documentaire constitué par le Club depuis 1977.

Une base de données bibliographiques commune a été établie par le Club et ce centre pour améliorer la diffusion de l'information sur le Sahel. Logiciel adopté : système MICRO-ISIS développé par l'UNESCO et également utilisé par les membres du Réseau international d'information sur le développement.

Adresse

CLUB du SAHEL - OCDE
2 rue André Pascal
75775 - Paris CEDEX 16

Téléphone : (33)1 45.24.82.00
Télex : F.620160.OCDE Paris
Téléfax : (33)1 45.24.90.31

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Department of Chemistry
5780 South Ellis Avenue
Chicago, Illinois 60637

Dear Sirs:

I am pleased to inform you that your application for admission to the Ph.D. program in Chemistry for the fall semester of 1968 has been accepted.

You will receive a letter from the Registrar's Office regarding the admission process and the necessary steps to be taken.

Very truly yours,
[Signature]

Enclosed are the necessary forms and information regarding the admission process.

RESUME DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les politiques menées dans les pays du Sahel depuis les indépendances ne sont pas parvenues à assurer la sécurité alimentaire des populations de manière durable et encore moins l'autosuffisance. Au contraire, elles ont conduit à l'extraversion et à l'instabilité des économies alimentaires.

Dans ces pays à faibles ressources, marqués par l'étroitesse des marchés nationaux, la négation par les Etats des liens historiques d'échanges entre le Sahel et les pays côtiers a certainement compté pour beaucoup dans l'échec des politiques. Que ce soit dans le domaine culturel, agricole, ou industriel, la non prise en compte des complémentarités/concurrences régionales a gaspillé des énergies, entravé de nombreux projets de développement et renforcé la fragmentation des espaces d'intervention des Etats.

Certes ceux-ci ont multiplié les structures à vocation régionale, mais force est de reconnaître que l'intégration ouest-africaine par le "haut" n'a pas véritablement progressé. Dans les faits, les Etats se sont repliés sur les frontières héritées de la colonisation (pourtant vivement critiquées à l'époque des indépendances) et ont privilégié les relations avec leurs partenaires extra-africains.

Aujourd'hui, sous la pression des crises économique, financière et politique, les Etats commencent à mesurer les conséquences négatives de l'absence de coopération entre eux et se prennent à imaginer une intégration régionale fondée sur l'exemple européen qui leur permettrait de sortir de la crise.

Ces espoirs, aussi louables et positifs soient-ils, ne doivent pas entretenir l'illusion d'une construction facile et rapide de l'intégration ouest-africaine. Le marché commun européen du charbon et de l'acier s'est construit autour d'un centre d'intérêt partagé par tous les partenaires; ensuite, la coopération industrielle, agricole, commerciale et monétaire a nécessité un travail de longue haleine et la mobilisation de ressources intellectuelles et financières considérables; enfin, la persistance de ces efforts a été soutenue par une volonté politique d'affirmer l'Europe face à la puissance américaine, au bloc de l'Est et, plus récemment, à la concurrence asiatique. En Afrique de l'Ouest, aucune de ces conditions n'est pour l'instant réunie.

Aussi serons-nous attentifs ci-dessous à ne pas parler d'intégration économique régionale au sens classique du terme, car ce serait entretenir l'illusion. Nous préférons parler de dynamique régionale, étant entendu qu'il faut oeuvrer pour que cette dynamique se transforme en véritable processus d'intégration régionale.

Quel est le sens de la dynamique régionale actuelle et quel contenu pourrait-elle avoir à l'avenir? Telles sont les questions qui ont orienté les recherches que nous avons menées en 1990 sur les économies céréalières du sous-espace ouest¹, dans le cadre des réflexions animées par le CILSS et le Club du Sahel. Tel sera aussi le plan des principales conclusions du rapport.

¹ Le sous-espace ouest comprend la Mauritanie, la partie ouest du Mali, le Sénégal, la Gambie, la Guinée Bissau et la Guinée. Il correspond à un ensemble de pays qui entretiennent entre eux des échanges importants (la plupart non enregistrés) et dont les politiques sont devenues, de ce fait, en grande partie interdépendantes. Il peut donc se définir comme un espace d'échanges et de nécessaire concertation.

I. LA DYNAMIQUE REGIONALE ACTUELLE

1.1. Intégration marchande et balkanisation de l'espace étatique

L'histoire a légué un héritage commun aux populations et aux Etats du sous-espace ouest, avec les grands empires du Moyen-Age, le commerce transsaharien, puis l'ouverture vers l'occident par le Cap Vert. Aujourd'hui, la circulation régionale des hommes¹, de l'information, des marchandises et des capitaux, est un trait marquant de cette zone. A travers l'organisation de réseaux commerciaux qui prolongent une longue tradition d'échanges et qui tissent un véritable espace régional marchand, les frontières ne constituent pas une barrière aux échanges.

Pourtant, sur le plan de l'économie "formelle", le sous-espace est actuellement l'une des régions les moins intégrées d'Afrique de l'Ouest. L'histoire récente est celle de l'opposition entre des régimes politiques de nature très différente, qui se sont avant tout préoccupés de leurs relations extra-africaines. Résultat: le sous-espace est fragmenté en presque autant de zones monétaires que de pays et les voies de communication transnationales sont difficilement praticables.

Les acteurs du commerce régional, grands commerçants et populations frontalières, ont su s'organiser, notamment par le biais des marchés parallèles de change, pour contourner les obstacles aux échanges résultant de cette fragmentation de l'espace des Etats. Mais cette intégration par les marchés (parallèles) se fait à un coût élevé pour les économies du sous-espace et constitue aujourd'hui à son tour, un frein au processus d'intégration régionale formelle.

1.2. La diversité des économies nationales

Peuplé de 26 millions d'habitants, le sous-espace ouest est composé de 6 pays d'importance inégale, puisque trois d'entre eux, la Guinée, le Mali et le Sénégal (qui comptent 7 à 8 millions d'habitants chacun) représentent 85% de la population totale du sous-espace.

Dans chacun des pays, le secteur céréalier, de par l'importance de la population active concernée et de par sa contribution au revenu national, constitue l'un des piliers de l'économie. Les contextes macroéconomiques dans lesquels s'inscrivent ces secteurs constituent le cadre, difficilement contournable, d'éventuelles négociations en vue d'un renforcement de l'intégration régionale:

. L'économie gambienne est de longue date ouverte sur le marché mondial et fortement insérée dans les échanges régionaux. La libéralisation de l'économie engagée à partir de 1986 a confirmé le pays dans son rôle d'"entrepôt régional". Aujourd'hui, le commerce d'import/réexportation et le tourisme constituent les secteurs les plus dynamiques de l'économie, tandis que la production céréalière connaît un certain recul.

. La Guinée est, au sein du sous-espace, le pays le plus abondamment doté en ressources agricoles et minières. Les exportations de bauxite, d'or et de diamant lui permettent de disposer d'une balance commerciale excédentaire. Cependant, la mise en valeur de ce potentiel est hypothéquée actuellement par les contradictions sociales et politiques internes, qui se traduisent par des dysfonctionnements aigus de l'appareil administratif.

. La Guinée Bissau dispose d'un potentiel agricole non négligeable, mais limité par la petite dimension du pays. Les recettes d'exportation, qui reposent sur la noix de cajou et les produits de la pêche, ne couvrent qu'une faible partie des dépenses d'importation. Dans ce contexte, l'aide extérieure joue un rôle particulièrement important.

¹ Du moins jusqu'aux événements récents qui ont entraîné la fermeture de la frontière entre le Sénégal et la Mauritanie.

. Seul pays enclavé, le Mali est relativement mal doté en ressources naturelles. L'agriculture (coton, céréales) et l'élevage constituent les piliers de l'économie et assurent l'essentiel des ressources extérieures (hors aide), avec les revenus des travailleurs émigrés. Le pays est intégré à plusieurs espaces d'échanges au travers du commerce avec les autres pays du sous-espace ouest, avec ceux du sous-espace centre (Burkina Faso, Côte d'Ivoire), avec l'Algérie et avec le Niger.

. L'économie mauritanienne repose principalement sur le fer et la pêche. Les ressources extérieures procurées par ces deux activités, associée à une aide alimentaire importante, permettent de combler le déficit alimentaire qui est de grande ampleur (malgré une augmentation de la production de riz au cours des dernières années). Traditionnellement, les activités commerciales occupent une place essentielle dans l'économie de la Mauritanie (commerce transsaharien). Aujourd'hui, le pays est davantage tourné vers le monde arabe que vers ses voisins du sous-espace ouest.

. Le Sénégal dispose d'une économie relativement plus diversifiée que celle des autres pays (industries agro-alimentaires, pêches, phosphates, tourisme, ...). La consommation de riz, aliment de base des populations urbaines, est assurée pour l'essentiel par les importations. Du fait de son importance dans l'alimentation des urbains, le riz (en particulier le niveau des prix à la consommation) représente un enjeu politique majeur.

Malgré les disparités de situation économique, aucun pays du sous-espace n'est en mesure de jouer le rôle d'un véritable pôle de développement régional: le Sénégal a perdu une partie de la prééminence politique et économique dont il disposait lors des indépendances et la Guinée n'est pas encore en mesure d'exercer ce rôle aujourd'hui.

Au cours des années 1980, tous les pays du sous-espace ont mis en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Ceux-ci se sont traduits par une amélioration de la situation des balances commerciales et des déficits budgétaires, mais, pour l'instant, ils ne sont pas parvenus à enrayer le départ des capitaux privés étrangers.

L'ajustement structurel s'est accompagné d'une augmentation de l'aide extérieure¹ et d'une modification de sa composition, la part des aides "hors projets" progressant sensiblement. De ce fait, les agences de coopération sont fortement impliquées dans l'orientation des politiques économiques. La nécessité de dépasser une approche strictement nationale dans la mise en oeuvre des P.A.S. est aujourd'hui largement partagée par les bailleurs de fonds. Mais les divergences demeurent quant au contenu d'une éventuelle harmonisation régionale des politiques économiques.

1.3. Economies céréalières : vers un divorce offre-demande ?

A l'échelle du sous-espace, les vingt dernières années ont été marquées par:

- . Une augmentation du disponible céréalier par habitant (de 135 à 183 kg/hab/an).
- . Une croissance de la production (3% par an) supérieure à celle de la population (2,5% par an), du fait principalement des bonnes récoltes obtenues entre 1985 et 1989.
- . Une croissance des importations (5% par an) plus forte que celle de la population. De ce fait, les céréales importées représentent aujourd'hui un tiers de la ration céréalière théorique de chaque habitant du sous-espace contre un quart 20 ans auparavant.
- . Une persistance de l'irrégularité de l'approvisionnement.

¹ dont le niveau était déjà élevée comparativement à l'ensemble de l'Afrique.

Dans un contexte de croissance démographique élevée et d'urbanisation rapide, on pourrait penser, au vu de ces données globales, que l'offre céréalière du sous-espace est parvenue à suivre l'évolution de la demande. Cependant, lorsque l'on examine plus en détail les dynamiques spécifiques de l'offre et de la demande et les modalités de concurrence entre céréales importées et céréales locales, la situation apparaît plus préoccupante.

** La production est très irrégulière (1,9 millions de t en 1984 et 3,3 millions de t en 1988 et en 1989) et globalement peu commercialisée. Il est possible de distinguer deux types principaux de systèmes de production:*

. Les systèmes de production sécurisée, qui correspondent essentiellement à la riziculture des aménagements hydro-agricoles. Leurs rendements et leurs coûts de production sont relativement stables. Le plus souvent, ces producteurs disposent d'un large excédent par rapport à leurs besoins de consommation, qui est mis en marché.

. Les systèmes de production aléatoire, qui correspondent à la grande majorité de la production céréalière du sous-espace. Leurs rendements et, en conséquence, leurs coûts de production fluctuent fortement en fonction des conditions climatiques. Les céréales produites dans ces systèmes sont commercialisées dans trois situations:

- lorsque le volume de la production dépasse largement les besoins de consommation du producteur ;*
- lorsque l'excédent est plus modeste, mais que les risques de connaître une pénurie alimentaire au cours de la campagne suivante sont limités ;*
- lorsque la vente de ces denrées constitue la seule opportunité de ressource monétaire ou procure un revenu plus élevé que d'autres spéculations.*

Dans les deux types de système, le développement de la commercialisation des céréales dépend principalement de l'existence d'un marché organisé et sûr et de l'obtention d'un revenu monétaire net par quantité de travail supérieur à celui d'autres spéculations. Ainsi, l'amélioration de la productivité des cultures vivrières, qui nécessite des dépenses d'investissements ou des charges d'exploitation supplémentaires, est le plus souvent liée à une sécurisation de l'environnement économique du producteur.

** L'état actuel du secteur de la transformation des céréales constitue l'un des points faibles de la compétitivité des filières de céréales locales dans le sous-espace. La transformation du riz a été marquée, au cours des dernières années, par l'essor des décortiqueuses artisanales. Si elles présentent des performances souvent supérieures à celles des grandes structures publiques, ces unités ne peuvent, et ne pourront, couvrir à elles seules l'ensemble des besoins. L'un des enjeux de la période actuelle de libéralisation réside dans la définition des règles de coexistence du secteur privé industriel, du secteur privé artisanal et, le cas échéant, du secteur public.*

Les céréales sèches sont encore majoritairement transformées à la main par les femmes. La mécanisation de leur transformation se développe principalement au travers du travail à façon par des unités de petite dimension. L'essor de la transformation mécanisée des céréales sèches se heurte, en amont, à l'irrégularité de l'approvisionnement (aussi bien en qualité qu'en quantité) et, en aval, à un différentiel de prix insuffisant vis à vis des autres céréales (notamment le riz).

* *Les importations de céréales du sous-espace (1,5 millions de t en moyenne de 1986 à 1988) pèsent peu sur les marchés mondiaux de céréales, à l'exception de celles de riz¹. Celui-ci, qui est la principale céréale importée dans la zone, provient essentiellement de la Thaïlande, des Etats-Unis et du Vietnam, pays exportateurs se livrant une concurrence aigüe. De ce fait, une fraction non négligeable des exportations de riz vers le sous-espace est effectuée à des prix inférieurs à ceux du marché (ventes publiques thaïlandaises, aide alimentaire américaine, ...). Dans le cas de la brisure de riz (consommée principalement en Gambie, au Sénégal et en Mauritanie), les prix internationaux peuvent être d'autant plus bas qu'il s'agit d'un sous-produit de l'industrie du riz.*

Au cours de la campagne 1989/90, les prix CAF dans les ports d'Afrique de l'Ouest ont varié entre 62 et 73 FCFA/kg pour le riz entier et entre 48 et 73 FCFA/kg pour la brisure. A la même période, les prix de revient du riz² produit dans la région sont sensiblement supérieurs puisqu'ils peuvent être estimés à: 70 à 100 FCFA/kg pour le riz de mangrove de Guinée Bissau; 100 à 125 FCFA/kg pour le riz de l'Office du Niger (projet Retail); 105 à 145 FCFA/kg pour le riz des périmètres mauritaniens et, enfin, 125 à 170 FCFA/kg pour le riz des périmètres de la SAED. Dans ces conditions, le riz local ne peut conserver ses débouchés que si la zone de consommation est enclavée ou s'il existe un mécanisme efficace de protection.

* *Les céréales constituent la base de la consommation alimentaire des populations du sous-espace, à l'exception de celles du sud du Mali et de la Guinée dont l'alimentation associe céréales et tubercules. L'importance respective des différentes céréales dans les régimes alimentaires varie d'une région à l'autre: le riz est majoritairement consommé en ville, dans les zones rurales productrices de paddy et dans celles ouvertes depuis longtemps sur l'extérieur; la consommation de blé est particulièrement élevée en Mauritanie; le mil, le maïs et le sorgho sont principalement consommés dans leurs régions de production.*

L'évolution de la consommation céréalière durant les vingt dernières années est marquée par la progression des céréales importées. Celle-ci résulte de la combinaison de plusieurs facteurs:

. La diversification de l'alimentation, qui constitue une tendance lourde du comportement des consommateurs³.

. Les prix relativement faibles des denrées importées. Si le niveau des prix joue un rôle essentiel dans les choix des consommateurs, il est à souligner que l'arbitrage repose davantage sur le prix de revient global du plat que sur le prix de la seule céréale.

. La régularité et l'homogénéité de la qualité des céréales importées, bien supérieures à celles de l'offre en mil, maïs ou sorgho.

. La localisation des principales villes sur le littoral, ce qui renforce le recours aux denrées importées pour garantir l'approvisionnement alimentaire des populations urbaines.

¹ Avec 900.000 t importées en moyenne de 1986 à 1988, le sous-espace représente 5% des achats mondiaux de riz.

² Il s'agit de prix de revient du riz transformé, hors frais de transport vers les centres de consommation.

³ Il est à souligner que cette évolution constitue aussi un facteur favorable à l'élargissement des marchés des produits locaux.

1.4. Des échanges régionaux dominés par les céréales importées

Du fait de la faible commercialisation des céréales locales et du poids important des importations dans l'approvisionnement des populations, le marché céréalier du sous-espace repose à 70% sur les céréales du marché mondial (riz et blé surtout). Dans la mesure où le sous-espace rassemble des zones aux caractéristiques agro-climatiques différentes et dispose de ce fait d'un potentiel non négligeable de complémentarités offre-demande, il est intéressant de voir si les échanges céréaliers entre les pays du sous-espace ouvrent des débouchés aux productions locales.

En fait il n'en est rien et les céréales importées dominent également les échanges transfrontaliers: d'après nos estimations, près de 70% de ceux-ci portent sur du riz et de la farine de blé achetés sur le marché mondial et réexportés ensuite de manière frauduleuse vers le Sénégal et le Mali.

Volume des échanges régionaux
(moyenne 1987/88 à 1989/90¹)

	Disponible céréalier	Marché céréalier régional	Echanges régionaux transfrontaliers
Céréales locales	3.200.000 t (70%)	550.000 t (25%)	70 - 90.000 t (30%)
Céréales importées	1.500.000 t (30%)	1.500.000 t (75%)	160 - 190.000 t (70%)
Total	4.700.000 t (100%)	2.050.000 t (100%)	230 - 280.000 t (100%)

Comparés aux céréales disponibles sur les marchés, les échanges régionaux sont faibles (12 à 14%). Ceci est la conséquence de la préférence à l'importation marquée dans le sous-espace. Par contre, le volume des réexportations est préoccupant dans la mesure où ces flux contrecarrent de diverses manières les politiques de soutien des filières de céréales locales.

* Les flux de céréales locales se composent principalement d'exportations maliennes de mil, maïs, sorgho effectuées par les grands commerçants vers le Sénégal, la Mauritanie et la Guinée, mais aussi par les producteurs et les grossistes dans les zones frontalières avec la Mauritanie et la Guinée. Le paddy et le riz produit localement sont peu échangés entre les pays du sous-espace, à l'exception des exportations de Guinée et Guinée Bissau vers le Sénégal et du riz de l'Office du Niger vers les marchés frontaliers mauritaniens.

Le commerce régional de céréales locales a été probablement un peu plus faible au cours de la campagne 1989/90 qu'au cours des deux campagnes précédentes. Il a été stimulé par l'excédent de la récolte malienne, mais il a été simultanément entravé par les conflits sur les différentes frontières du Sénégal. Les mesures tarifaires ne semblent pas constituer un obstacle aux échanges qui se déroulent principalement à travers les circuits parallèles. Par contre le coût élevé des transactions lié au mauvais état des infrastructures de transport et aux diverses taxes informelles, le manque de stockage et l'insuffisante qualité des produits, empêchent les commerçants de tirer plus largement parti des différences de prix substantielles dans le sous-espace.

¹ Sauf pour les échanges régionaux de céréales locales, qui correspondent seulement à la campagne 1989/90.

VII

* *Les flux de céréales importées correspondent aux réexportations de riz et de farine de blé effectuées à partir de Gambie, de Guinée Bissau et de Guinée vers le Sénégal, ainsi qu'à celles de Guinée et de Mauritanie vers le Mali. Les réexportations gambiennes et mauritaniennes de riz ont diminué ces dernières années, notamment depuis la réduction du prix à la consommation du riz à Dakar. Elles n'ont été que partiellement compensées par une augmentation des flux à partir de Guinée et de Guinée Bissau.*

L'importance des flux de réexportation s'explique par les marges commerciales élevées procurées par ces opérations en raison des bas prix sur le marché mondial et de la juxtaposition dans le sous-espace de politiques libérales et protectionnistes.

L'organisation des commerçants en oligopoles (les importations céréalières sont contrôlées par 3 à 7 grands commerçants par pays, sauf au Sénégal) leur permet de tirer parti du fort différentiel entre prix mondial et prix à la consommation dans plusieurs régions du sous-espace. La réexportation vers le Sénégal et le Mali est d'autant plus attractive qu'elle permet aux opérateurs des pays à monnaies non convertibles d'obtenir avec le franc CFA des moyens de paiements internationaux.

* *Les opérateurs impliqués dans le commerce des céréales peuvent être classés en trois catégories:*

- *"Les multinationaux ouest-africains" installés dans plusieurs pays, qui importent du riz et de la farine de blé, contrôlent les réseaux nationaux de distribution ainsi que la collecte des céréales locales.*

- *"Les importateurs" qui n'interviennent que dans les achats sur le marchés mondial.*

- *Les grossistes qui collectent et distribuent les céréales locales, mais n'ont pas accès au marché mondial bien qu'ils interviennent dans la distribution des produits importés.*

C'est principalement dans la seconde catégorie que se trouvent des opérateurs dont l'intervention dans le secteur repose avant tout sur les relations privilégiées qu'ils entretiennent (souvent en marge de la légalité) avec les administrations, notamment pour l'accès au crédit.

Les difficultés de règlement des transactions régionales dans un espace monétaire fragmenté et l'accès restreint aux devises polarisées par les transactions avec le marché mondial, sont autant d'obstacles à la transparence des échanges et expliquent la permanence du marché noir des monnaies et des circuits parallèles de marchandises.

1.5. La disparité des politiques économiques

On pouvait s'attendre à ce que la généralisation des programmes d'ajustement structurel réduise la disparité des politiques économiques dans le sous-espace, source majeure de distorsion des échanges. Or ce n'est le cas ni des politiques céréalières, ni des politiques monétaires.

La disparité des politiques céréalières demeure en effet importante, malgré la relative uniformisation des mesures de , la régulation des marchés intérieurs (sauf pour la transformation du paddy), des subventions et de la gestion de l'aide alimentaire et, plus globalement, des interventions concernant les céréales sèches

Ceci tient essentiellement à deux raisons. D'une part, la protection de la production rizicole demeure très différente selon les pays et celle-ci joue un rôle déterminant dans la protection (ou l'absence de protection) des céréales sèches. D'autre part, c'est en fin de compte la combinaison de mesures relativement uniformisées et d'interventions hétérogènes qui aboutit à la différenciation des politiques de protection et de régulation.

VIII

Par ailleurs, la disparité des politiques monétaires et bancaires s'est accrue avec les ajustements de ces dernières années, à travers les modifications différenciées des systèmes de change, des taux de change et des modes d'accès aux devises.

Au total, il apparaît que les politiques réellement appliquées correspondent au résultat des interactions entre les interventions de l'Etat et la réaction des agents économiques à l'échelle régionale, en particulier des oligopoles commerciaux. Ce compromis entre les acteurs, que nous appelons système de protection-régulation diffère d'un pays à l'autre ; on peut distinguer :

- Les pays (Gambie, Guinée et Guinée Bissau) où la libéralisation, quasi complète, du secteur céréalier concerne à la fois le commerce extérieur et le marché intérieur. Cette orientation se traduit par une forte augmentation des importations, une progression des réexportations, un découragement de la production et une instabilité élevée des prix à la consommation.

La situation de ces trois pays est toutefois différente. En Guinée et en Guinée Bissau, où le secteur rizicole est un enjeu important, l'option libérale qui aboutit à l'augmentation des importations est aujourd'hui critiquée. En Gambie, au contraire, elle correspond au choix de spécialiser le pays dans une fonction de relais entre le marché international et le marché régional, au risque d'affaiblir les secteurs productifs.

- Les pays (Mali et, dans une moindre mesure, Mauritanie) qui mettent en oeuvre des politiques de libéralisation sélectives, caractérisées par une libéralisation du marché intérieur associée à un contrôle des importations. Ces politiques aboutissent à une certaine protection des producteurs (plus forte au Mali) et à une augmentation des prix du riz à la consommation. Elles permettent l'amélioration de la rentabilité des filières rizicoles nationales et, au Mali, des filières de céréales sèches (par le biais de la protection croisée).

- Le Sénégal qui se caractérise par une forte intervention de l'Etat dans l'importation et la commercialisation du riz. Celle-ci vise la protection d'une frange limitée de producteurs (ceux de la vallée du fleuve) et la défense du pouvoir d'achat des consommateurs urbains.

Dans la mesure où la disparité des politiques économiques stimule artificiellement les importations et génère des flux frauduleux de réexportation, elle est un obstacle à la mise en oeuvre d'un processus d'intégration régionale basé sur la valorisation des complémentarités entre les agricultures du sous-espace.

1.6. La dynamique régionale peu favorable aux agricultures

Les interdépendances qui se développent, notamment par le biais des flux de réexportations, entre les systèmes nationaux de protection-régulation créent une dynamique régionale distincte de la somme des dynamiques nationales.

*** Une nette préférence aux importations**

Chacun des pays du sous-espace (à l'exception du Mali ces dernières années) connaît un déficit céréalier comblé par des importations. Pourtant, à l'heure actuelle, ce ne sont pas ces déficits "objectifs" (ou théoriques) qui déterminent les volumes des céréales achetées sur les marchés mondiaux. En effet, plusieurs facteurs se combinent pour créer une situation de "préférence à l'importation" :

. Le faible niveau des prix sur les marchés internationaux des céréales.

. Les politiques libérales mises en oeuvre par certains Etats du sous-espace.

- . La juxtaposition de modes de protection différents.
- . La localisation des principaux centres de consommation sur la côte.
- . La faiblesse des performances des filières de céréales locales: prix de revient et coûts de transaction élevés, irrégularité des qualités et des quantités des denrées mises sur le marché.
- . La recherche par les consommateurs d'une diversification de l'alimentation.

Ainsi, en raison, d'une part, des écarts entre les cours internationaux et les prix intérieurs des céréales et, d'autre part, des quantités concernées, l'importation de céréales représente une source de profits substantiels. Certains acteurs sont en mesure, de par leur poids économique, social ou politique, de se créer une situation de rente à partir de ces opportunités de profit. Il s'agit d'un petit nombre de commerçants, de responsables de certaines administrations et de personnalités proches des pouvoirs en place.

Une partie de ces rentes est réalisée dans les importations provenant "directement" du marché mondial. Mais les flux de réexportation d'un pays à l'autre du sous-espace, qui se fondent sur les différences de politiques, donnent lieu à des rentes plus importantes. De ce fait, considérés à l'échelle régionale, les intérêts en faveur d'une progression des importations de céréales sont plus forts que lorsqu'on examine la situation pays par pays.

* Un système régional de protection-régulation peu efficace

Il est manifeste que cette situation de préférence aux importations hypothèque le développement des productions régionales. A travers leur effet sur le niveau des prix (cas de la Gambie, de la Guinée et de la Guinée Bissau), sur les quantités (cas du Mali) ou sur les habitudes alimentaires (cas du Sénégal), les importations restreignent les possibilités d'une rémunération suffisante des producteurs et des transformateurs de céréales de la région.

La faible protection de ceux-ci ne se traduit pas pour autant par une situation très favorable aux consommateurs. Sauf au Sénégal et jusqu'à une date récente en Mauritanie, les consommateurs sont pénalisés:

- . Au Mali, par des prix à la consommation élevés ;
- . En Gambie, en Guinée et en Guinée Bissau, par des prix en moyenne bas mais soumis à de fortes fluctuations.

D'autre part, les recettes obtenues par les Etats du sous-espace à partir de l'écart entre les cours internationaux et les prix intérieurs des céréales sont finalement assez faibles. Dit autrement, le consommateur paie les céréales plus cher que sur le marché mondial sans pour autant que l'Etat (ou d'autres collectivités) dispose de moyens permettant d'améliorer l'efficacité des filières nationales.

Enfin, il faut ajouter que les profits générés par le commerce d'import/réexportation ne sont que faiblement réinvestis dans les filières locales.

Quel que soit le point de vue que l'on adopte, le système régional de protection-régulation s'avère peu efficace. D'un côté, les efforts de protection des céréalicultures réalisés par certains pays se trouvent finalement dilués du fait des flux d'import/réexportation. De l'autre, les processus de libéralisation engagés depuis quelques années ne sont pour l'instant pas parvenus à supprimer les distorsions de marché et, donc, à bénéficier réellement aux consommateurs.

Ainsi, en période de crise financière des Etats, les importateurs et certaines franges de l'administration tirent leur épingle du jeu avec le concours indirect de l'aide extérieure (qui contribue, par un biais ou un autre, au financement des flux parallèles), partiellement au bénéfice des consommateurs et presque toujours au détriment des producteurs agricoles. Ces pratiques, qui se sont adaptées aux nouvelles politiques d'ajustement structurel, mettent en jeu de nombreux intérêts, depuis l'écoulement des excédents des pays développés jusqu'aux rentes de situation dans le sous-espace.

II. VERS QUEL AVENIR ?

A partir du diagnostic de la dynamique régionale actuelle, on doit se demander quel peut être l'avenir du secteur céréalier du sous-espace.

2.1. Le scénario tendanciel

Les différentes dimensions du fonctionnement actuel du sous-espace se combinent pour bloquer le développement du commerce régional de produits locaux et, par-delà, accroître le fossé entre la dynamique de l'offre et celle de la demande. De ce fait, si la dynamique actuelle se poursuit, il est fortement probable que :

- . les consommateurs continueront à se tourner davantage vers les céréales importées ;
- . les commerçants investiront préférentiellement dans le commerce des produits importés plutôt que dans celui des denrées locales ;
- . les producteurs prendront peu de risques pour intensifier leur systèmes de production et, donc, augmenter les quantités produites et mises en marché.

Quels seront les besoins à satisfaire à moyen/long terme ? Une projection de la demande à partir des taux actuels de croissance démographique et d'une estimation des niveaux de consommation per capita (différenciés par pays) indique que ces besoins approcheront, d'ici 10 ans, 6 millions de tonnes. Ceci représente un accroissement de 1,5 millions de tonnes par rapport au volume actuel de la consommation apparente.

Si l'on retient l'hypothèse d'une faible progression de la production régionale de céréales, les besoins supplémentaires devraient être satisfaits principalement à partir des importations. Dans l'hypothèse extrême où la production stagnerait, c'est un doublement du volume actuel des importations qui serait nécessaire. Un tel niveau d'importation est difficilement soutenable à une échéance aussi proche, étant donné les déficits actuels des balances des paiements et la concurrence qu'exerceraient ces importations supplémentaires sur la dynamique de l'offre céréalière.

2.2. Un scénario de promotion des céréales locales

L'inflexion des tendances actuelles de la dynamique régionale peut être envisagée selon des scénarios divers, voire opposés dans leurs orientations générales. Au terme de cette étude et dans le cadre du démarrage d'une réflexion sur les futurs possibles des économies céréalières du sous-espace, nous esquissons les grandes lignes d'un scénario de promotion des céréales locales. Le choix de cette orientation repose, d'une part, sur l'importance des secteurs céréaliers dans les économies des pays du sous-espace et, d'autre part, sur l'impact négatif des importations sur la dynamique de l'offre céréalière régionale.

Ce choix repose également sur le potentiel d'accroissement de la production relativement important dont dispose le sous-espace: en excluant la réalisation de nouveaux aménagements hydroagricoles, la production actuelle peut être multipliée par 1,4 en dix ans avec des techniques éprouvées et peu coûteuses (augmentation des rendements et substitution de maïs et sorgho au mil dans les régions à pluviométrie suffisante).

La concrétisation de ce potentiel nécessite que les producteurs s'orientent davantage vers la commercialisation et donc que leur environnement économique soit amélioré. L'intégration régionale n'est certes pas une condition suffisante pour atteindre cet objectif, mais elle est un atout indiscutable dans la mesure où elle peut contribuer à stabiliser les prix du marché et les revenus des producteurs et à accroître les débouchés des productions locales. Elle constitue également une condition indispensable à la maîtrise des achats sur les marchés mondiaux. Dans l'optique de promotion des céréales locales, les importations doivent en effet demeurer à un niveau compatible avec le développement des productions régionales et avec les ressources en devises de chaque pays.

Pour que la dynamique régionale puisse jouer ce rôle, il faut à la fois:

- accroître la compétitivité des filières de céréales locales, en abaissant les coûts de production, de transformation, de commercialisation et en améliorant la qualité des produits;*
- augmenter la fluidité du marché en améliorant les infrastructures et les systèmes de transport, en développant les moyens de stockage, en supprimant les barrières tarifaires et non tarifaires entre les pays et en assurant une meilleure circulation de l'information à l'échelle régionale.*

Ces mesures d'amélioration de la compétitivité des filières de céréales locales ne pourront avoir un impact que si une certaine protection vis-à-vis des céréales importées est mise en oeuvre étant donné le niveau bas, et fortement fluctuant, des cours internationaux des céréales.

Mais quelle forme cette protection doit-elle revêtir ? L'étude du fonctionnement actuel du sous-espace confirme la nécessité de concevoir les mesures de protection à l'échelle régionale, du fait du détournement de celles mises en oeuvre dans un cadre national. Mais, nos travaux montrent également que la concertation régionale ne doit pas se limiter au débat sur la politique économique extérieure. En effet, la protection de l'agriculture et la régulation des marchés sont étroitement liées et résultent de compromis entre les agents économiques, spécifiques à chaque pays, qui dépassent le seul secteur céréalier.

De ce fait, un processus d'intégration régionale ne peut se fixer comme objectif d'uniformiser les différentes options de politique économique, car ce serait irréaliste ; il devrait au contraire s'efforcer de trouver (de négocier) une harmonisation des politiques qui permette la réalisation de l'objectif défini en commun (ici, la promotion des céréales locales) en tenant compte des logiques spécifiques à chacun des pays¹.

Etant donnée l'importance des intérêts favorables à la pérennisation de la situation actuelle, ce scénario de promotion des céréales locales n'aura de chances de voir le jour que si le poids des acteurs qui ont effectivement intérêt au progrès de l'intégration régionale se renforce. Ainsi, l'aboutissement des efforts actuels de démocratisation et de redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et de la société civile est une condition indispensable à la réalisation du scénario "céréalier", de même que l'adoption de politiques régionales par les agences de coopération.

¹ Dans les mois à venir, notre équipe contribuera à la réflexion sur les scénarios d'évolution des politiques dans le sous-espace en approfondissant cette conception de la concertation régionale.

