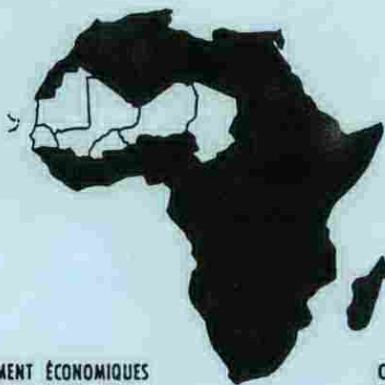


3499



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHÉRESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

Document N°11

DOCUMENT A EMPORTER AU COLLOQUE
(Ne sera pas redistribuée sur place)

DISTRIBUTION LIMITEE
AUX PARTICIPANTS



MARCHE MONDIAL ET MARCHE SAHELIEEN DES CEREALES

par Jacques GIRI

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CEREALIERES
DANS LES PAYS SAHELIENS

CONFERENCE ON CEREAL POLICIES
IN SAHEL COUNTRIES

MINDÉLO, SAO VICENTE, 1 - 6 DEC 1986
REPUBLIQUE DU CAP VERT

REPUBLIC OF CAPE VERDE

CLUB DU SAHEL - CILSS

COLLOQUE SUR LES POLITIQUES CEREALIERES

MINDELO

(1-7 décembre 1986)



MARCHE MONDIAL ET MARCHE SAHELIEU DES CEREALES

Les idées exprimées et les faits exposés dans cette étude le sont sous la responsabilité de son auteur et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

Jacques GIRI

(Septembre 1986)

00 138

Copyright OCDE, 1986

Le Colloque de Nouakchott avait recommandé que les pays sahéliens protègent leur marché céréalier intérieur. Cette recommandation figurait parmi beaucoup d'autres; dans l'esprit des participants au Colloque, elle n'était sans doute pas cruciale et une importance beaucoup plus grande était donnée, par exemple, à la nécessité d'offrir aux producteurs des prix plus incitatifs.

Depuis le début des années 1980, la situation du marché mondial des céréales a beaucoup évolué. La situation de l'ensemble des pays sahéliens dans ce marché a aussi évolué et on peut se demander si le problème des rapports entre le marché céréalier sahélien et le marché mondial n'est pas devenu un problème clé pour l'avenir de la région.

Le présent papier n'a pas la prétention d'apporter des solutions à ce problème. Il souhaite simplement, de façon simple, voire simpliste, attirer l'attention sur une question qu'aucune politique céréalière, dans aucun pays, développé ou en développement, ne peut aujourd'hui éluder.

COMMENT SE PRESENTE LE MARCHÉ MONDIAL DES CÉRÉALES DANS LES ANNÉES 1980 ?

On se limitera à rappeler ici les grands traits de la production des céréales et de leur commercialisation sur les marchés mondiaux qui intéressent nécessairement les pays sahéliens (*) :

- **une production excédentaire de céréales, notamment de blé et de maïs dans les pays industrialisés du Nord.** Au cours de la seconde moitié du siècle, ces pays sont passés d'une situation d'importateurs nets de céréales à une situation d'exportateurs. Ce changement est le résultat des politiques pratiquées et une illustration particulièrement frappante en est fournie par la Grande-Bretagne qui, après avoir été régulièrement importatrice de céréales depuis les années 1840, est devenue le sixième exportateur mondial de céréales après une douzaine d'années d'application de la politique agricole commune de la CEE (grâce à un "prix indicatif" stimulant la production).

(*) L'évolution des marchés mondiaux des céréales est traitée en détail dans le papier de Charles Hanrahan : "The world grain situation: implications for food policy in the Sahel" (document n° 22 qui sera distribué à Mindelo).

Face à cette offre abondante, la demande solvable est limitée par la crise des finances extérieures que connaissent bon nombre de pays importateurs du Sud et par les progrès de la production accomplis dans certains pays, l'Inde par exemple.

Les stocks des grands pays exportateurs atteignent 90% des quantités annuelles commercialisées et le problème des pays industrialisés dans leur ensemble est désormais l'écoulement de leurs surplus de production céréalière.

- **une production largement subventionnée par les grands pays industrialisés : USA et CEE.** En 1983, les Etats-Unis ont dépensé 19 milliards de dollars pour subventionner leur agriculture dont 4 pour les producteurs de blé; la CEE 15,5 dont 2,5 pour les producteurs de blé.

Les exportations sont encore plus subventionnées que la production elle-même et la récente décision du Congrès des Etats-Unis de soutenir de façon massive les exportations de céréales américaines montre que les politiques de subvention vont être menées de façon plus agressive que jamais.

Compte tenu de tous ces facteurs, il n'est pas surprenant que les prix des céréales sur les marchés internationaux, exprimés en francs constants, baissent depuis une douzaine d'années.

- **des ressources encore inexploitées.** Il existe des ressources importantes inexploitées ou qui pourraient être davantage exploitées en Amérique du nord (l'administration américaine finance un programme de "gel" de terres qui pourraient produire des céréales, les rendements en céréales demeurent très inférieurs aux rendements européens), en Europe de l'ouest, en URSS où les rendements sont encore en moyenne relativement bas.
- **en ce qui concerne le riz,** la physionomie du marché mondial est très différente de celle du marché du blé et du maïs : les quantités échangées sont marginales (4%) par rapport aux quantités produites. Les dernières décennies ont été marquées par un accroissement des surfaces irriguées et une augmentation des rendements (la "révolution verte") de telle sorte qu'il n'y a pas de pénurie durable sur le marché international.

Les prix sur ce marché ont connu de grandes fluctuations, mais sur le long terme, à la fois à cause des progrès techniques et des liens entre le marché du riz et celui du blé et du maïs, la tendance a été à la baisse en valeur réelle. Comme les rendements dans plusieurs pays d'Asie du sud-est demeurent bas et peuvent être considérablement augmentés, la plupart des experts ne prévoient pas de pénurie et pensent que la baisse lente des prix en valeur réelle sur le marché mondial va se poursuivre pendant une dizaine d'années encore.

Aucun signe ne permet donc de penser qu'il doive y avoir une pénurie de céréales à l'échelle mondiale à échéance prévisible. Tout laisse au contraire penser que le marché mondial va être un théâtre sur lequel les acteurs les plus puissants en termes de ressources naturelles disponibles, de technologies performantes et surtout de ressources financières vont se livrer un combat sans merci pour dominer le marché.

L'hypothèse la plus probable est celle d'une offre abondante et de prix qui ne remonteront pas à moyen terme.

LES LIENS ENTRE MARCHES SAHELIENS ET MARCHÉ MONDIAL

Bien qu'elles aient beaucoup augmenté, les quantités de céréales qui entrent dans le Sahel sont marginales par rapport aux quantités échangées sur les marchés mondiaux (1% des quantités échangées en 1985) et n'ont donc pratiquement aucune influence sur ces marchés.

Les conditions régnant sur ces marchés, et en particulier les quantités offertes, et les prix sont donc pour le Sahel des données sur lesquelles il n'a aucune possibilité d'action. En revanche, si les Sahéliens n'ont aucune influence sur les marchés mondiaux eux-mêmes, ils peuvent agir sur la façon dont les céréales entrent dans leurs marchés intérieurs.

Entre les marchés mondiaux et les marchés sahéliens, il y a une porte, une porte qui est commandée par les taux de change entre les monnaies sahéliennes et les monnaies des exportateurs de céréales, par les droits et taxes à payer sur les céréales importées et éventuellement par les mesures de restrictions quantitatives sur les importations.

Sous réserve des restrictions quantitatives, la circulation des céréales d'un marché à l'autre, comme celle de tous les autres biens et services, est évidemment largement influencée par la comparaison des prix de part et d'autre de la porte. En première analyse, trois facteurs entrent dans cette comparaison :

- . le nombre d'heures de travail nécessaire à la production de la marchandise échangée (c'est l'inverse de la productivité);
- . le salaire moyen qui rémunère ces heures de travail;
- . et le taux de change.

En principe, c'est le taux de change qui introduit une régulation dans le commerce international et qui, compte tenu des productivités et des revenus dans les divers pays, détermine un partage entre les produits qui peuvent être exportés avec profit et les produits que l'on a intérêt à importer (les produits pour lesquels le pays a un avantage comparé et ceux pour lesquels il n'en a pas). Et le partage déterminé par un taux de change correct conduit à l'équilibre de la balance commerciale.

En pratique, ce schéma est plus ou moins perturbé par les politiques mises en oeuvre. Depuis le début de la décennie 1970, les taux de change sont fortement influencés par des phénomènes extra-commerciaux, en particulier par les mouvements de capitaux d'un pays à l'autre ou d'une zone monétaire à une autre. Les politiques agricoles des grands pays industrialisés ont aussi un effet perturbant. Tout se passe comme si :

- . les pays industrialisés augmentaient artificiellement la productivité de leur agriculture par le jeu des subventions,
- . et pénalisaient la compétitivité de leur industrie et de leurs services par une fiscalité plus lourde que celle qui serait nécessaire en l'absence de subventions à l'agriculture.

LE SAHEL DANS LE MARCHÉ MONDIAL EN 1986

On passera rapidement en revue trois des principaux produits qui donnent lieu à commerce international dans les pays sahéliens :

- **l'arachide.** Le Sénégal et la Gambie ont eu dès le XIX^{ème} siècle un avantage comparé pour la production d'oléagineux. Cet avantage, et celui détenu par d'autres pays tropicaux producteurs d'huile de palme, ont déterminé une délocalisation des cultures d'oléagineux. Celles-ci ont fortement reculé en Europe dans les dernières décennies du XIX^{ème} siècle.

Les progrès de la productivité dans les agricultures européennes, alors que la productivité sahélienne restait stagnante, voire diminuait à cause de la dégradation des terres, ont peu à peu érodé cet avantage comparé et, à la veille de l'indépendance, l'arachide sénégalaise devait être protégée dans le cadre de la zone franc.

Depuis le début des années 1970, on constate une dégradation accélérée de la situation du Sahel. La productivité n'y a toujours pas augmenté alors qu'en Europe la productivité notamment des cultures de tournesol a fait un bond en avant. La politique agricole européenne a accru cet avantage en attribuant des "aides à la trituration" qui sont des subventions à la production d'oléagineux en Europe. En même temps la protection accordée par la zone franc disparaissait.

Le résultat est qu'on assiste à une relocalisation rapide des oléagineux sur le continent européen, à une quasi disparition des exportations d'arachide du Niger et du Burkina Faso, handicapés par leur situation géographique, et à une diminution importante des revenus procurés par l'arachide au Sénégal et en Gambie.

- **le coton.** Contrairement à ce qui s'est produit pour l'arachide, le Sahel ne bénéficiait pas naturellement d'un avantage comparé pour la production de coton et les quantités exportées ont été quasi nulles avant 1950 (à l'exception du Tchad où l'avantage comparé résultait de la contrainte exercée par l'administration sur les paysans).

Les progrès techniques obtenus par les instituts de recherche et vulgarisés dans les zones favorables ont changé la situation à partir des années 1950 et surtout 1960. Grâce aux techniques désormais utilisées, le Sahel a acquis un avantage comparé et les exportations sahéliennes de coton seront considérablement développées.

Le marché mondial du coton est actuellement déprimé pour des causes sans doute conjoncturelles (irruption de la Chine comme exportateur important), mais peut-être aussi structurelles dues aux progrès de la productivité chez les grands producteurs (USA, URSS). Toujours est-il que l'avantage comparé du Sahel se trouve réduit.

- **les céréales.** Le quart de siècle écoulé a été marqué par une forte pénétration du blé et du riz importés sur le marché sahélien, alors que les importations étaient autrefois limitées à l'approvisionnement d'une minorité de consommateurs urbains et de quelques producteurs d'arachide qui trouvaient un intérêt évident à tirer parti de leur avantage comparé.

Les brisures de riz importées de Thaïlande arrivent désormais sur les marchés sahéliens, même sur des marchés situés loin à l'intérieur des terres, à des prix inférieurs, voire très inférieurs, à ceux des riz produit localement. Bien que vendus à des prix supérieurs à ceux des céréales traditionnelles, les riz importés concurrencent aussi ces céréales traditionnelles, car les ménagères jugent leurs prix attractifs, compte tenu de leur facilité d'emploi dans la cuisine.

Quant au prix du blé importé, il interdit toute compétitivité des productions locales (voir les essais de la SOMDIA au Burkina, essais positifs sur le plan technique et conduisant à un prix de revient peu supérieur au prix intérieur européen, mais ce prix de revient étant très supérieur au prix sur le marché international, le projet s'est avéré non compétitif).

L'importance du stockage traditionnel des céréales, qui permettait de pallier les conséquences des aléas climatiques, a considérablement diminué. Le bas prix des céréales importées, voire la gratuité de l'aide alimentaire, ont fortement diminué l'intérêt de ce stockage.

La situation du Sahel a donc évolué de façon tout à fait défavorable sur le marché mondial :

- . d'une part, le Sahel a de moins en moins de produits à exporter de façon compétitive (on n'a évoqué ici que les produits agricoles, mais la situation est la même en ce qui concerne les produits manufacturés),
- . d'autre part, il importe de plus en plus de produits y compris des produits alimentaires.

Très schématiquement, on peut dire que le Sahel subit le choc de l'évolution technologique accélérée des agricultures du Nord alors que sa propre technologie demeure figée, ainsi que le choc des politiques de subvention à l'agriculture mises en oeuvre par les grands pays industrialisés. En même temps, il ne profite en rien de la pénalisation de l'industrie et des services induite au Nord par ces politiques de subvention. La dégradation des balances commerciales traduit cette évolution et l'augmentation de l'aide internationale, jointe à la croissance de l'endettement extérieur permet à cette situation de perdurer.

LES CONSEQUENCES POUR LE SAHEL

On tirera de cette rapide analyse deux conséquences immédiates pour les politiques des pays sahéliens qui se sont fixés un objectif d'auto-suffisance alimentaire. Chacun sait que pour atteindre un tel objectif, il faut à la fois augmenter substantiellement la production moyenne pour faire face aux besoins d'une population croissante et régulariser l'offre pour faire face aux perturbations de la production dues aux aléas climatiques.

- la première conséquence est que l'objectif d'auto-suffisance alimentaire quelles que soient les conditions climatiques est de moins en moins justifié. Etant donné le rôle des cultures pluviales et les aléas des pluies dans la région, cette auto-suffisance ne peut être obtenue qu'en ayant recours à un stockage interannuel important de céréales.

Or, ce stockage interannuel était pleinement justifié tant que le Sahel était totalement isolé (la survie était alors conditionnée par l'existence de stocks) ou tant qu'il était encore mal relié avec le reste du monde (le coût des céréales stockées était alors inférieur au coût des céréales importées, grevées par de lourds frais de transport).

Mais les conditions ont maintenant complètement changé : le Sahel est désormais, bon gré mal gré, immergé dans le marché mondial. Les céréales importées sont devenues compétitives avec les céréales produites localement et, à plus forte raison, elles sont devenues moins chères que les céréales produites localement et dont le coût est en plus grevé des frais de stockage importants (frais directs et frais financiers).

L'expérience de ces dernières années a d'autre part montré que, grâce aux systèmes d'alerte précoce et malgré les lenteurs et l'incurie des gouvernements sahéliens et des agences d'aide, il était possible d'acheminer des quantités importantes de céréales vers les régions frappées par la sécheresse (au titre des importations commerciales et de l'aide alimentaire) de façon à éviter les catastrophes.

Les paysans ont compris ce changement puisqu'il semble que les stocks interannuels traditionnels aient diminué. En revanche, les politiques gouvernementales qui consistent à pallier cette diminution du stockage paysan par des stocks publics sont anti-économiques, compte tenu du contexte mondial. Elles immobilisent des capitaux importants qui seraient mieux utilisés pour des opérations productives; elles conduisent à des prix de revient des grains stockés aberrants par rapport aux prix des marchés internationaux, sans apporter plus de sécurité que le recours à ces marchés (et à l'aide alimentaire).

L'objectif d'auto-suffisance alimentaire quelles que soient les conditions climatiques et **les politiques nationales de stockage qui en sont la conséquence devraient être revues en prenant en compte la situation du marché mondial des céréales.**

- **La seconde conséquence** porte sur l'augmentation de la production moyenne qui est, quelle que soit la définition de l'auto-suffisance alimentaire que l'on adopte, une nécessité pour réduire la dépendance de la région. Malheureusement, **dans le contexte actuel, la réduction de la dépendance est impossible à obtenir et l'objectif de l'auto-suffisance alimentaire est un objectif illusoire.** En fait, la dépendance du Sahel vis-à-vis de l'extérieur est aujourd'hui inscrite dans l'ensemble :

- . productivité de la main-d'oeuvre qui est restée très faible et stagnante, qu'il faudrait accroître mais qui ne peut être accrue à court terme;
- . salaire moyen de la main-d'oeuvre, généralement dérisoire en milieu rural et donc incompressible;
- . taux de change qui est le seul paramètre sur lequel on puisse actuellement jouer.

Malgré des revenus dérisoires, à cause d'une productivité très faible et d'un taux de change inadapté, les paysans souffrent de la concurrence internationale et sont de moins en moins compétitifs pour approvisionner les villes. Non seulement ils ne sont pas protégés contre les exportations subventionnées des pays du Nord, mais ils sont contre-protégés par le biais du taux de change. Penser que dans ces conditions il est possible de mettre en oeuvre des politiques céréalières faisant progresser vers l'auto-suffisance alimentaire relève de l'illusion.

Et ce qui est surprenant n'est pas que la dépendance alimentaire s'accroisse, c'est qu'elle ne s'accroisse pas plus.

Cette concurrence internationale se fait sentir non seulement dans les pays côtiers, où la dépendance de l'extérieur a pris des proportions jamais atteintes, mais aussi dans les pays de l'intérieur qui sont, même dans les bonnes années, de plus en plus importateurs de blé et de riz. Les prix auxquels arrivent ces céréales importées imposent un plafond aux prix des céréales produites localement. Qu'il s'agisse de prix officiels ou de prix sur le marché libre, il est impossible de vendre au-dessus de ce plafond, si bien que le marché international exerce une influence sur la production céréalière, même dans des régions reculées.

QUE FAIRE ?

La dépendance alimentaire du Sahel est aujourd'hui inscrite dans les rapports entre marchés sahéliens et marchés internationaux et plus particulièrement dans les taux de change, et on pourrait ajouter que, plus généralement, la dépendance des économies sahéliennes est inscrite dans les taux de change. On peut envisager d'y remédier par plusieurs voies :

- soit en établissant des taxes à l'importation sur les céréales et/ou des restrictions quantitatives sur ces importations. Etant donné les différences importantes que l'on constate aujourd'hui entre prix des céréales importées et prix de revient sahéliens, il ne fait pas de doute que ces taxes devraient être élevées, nettement plus élevées que les taxes actuelles, ou que les restrictions devraient être sévères. Or, l'expérience montre que, dès que les taxes deviennent élevées ou les restrictions sévères, elles sont contournées, qu'elles sont surtout l'occasion de fraude et de corruption et que, finalement, elles sont peu efficaces;
- soit en adoptant un taux de change plus réaliste, ce qui n'est certainement pas chose facile. Mais tant que le riz produit par le paysan thaï et le blé produit par le fermier du Middle West arriveront au coeur du Sahel moins cher que les grains produits par les paysans sahéliens, peut-on sérieusement penser que l'auto-suffisance alimentaire soit possible, peut-on même sérieusement penser qu'un développement rural réel soit possible ?

Tant que cette situation perdurera, on pourra décréter des prix officiels incitatifs pour le producteur sahélien ou on pourra laisser jouer le marché. Dans l'un et l'autre cas, les forces auxquelles seront soumis aussi bien les gouvernements que les offices publics et les particuliers pousseront irrésistiblement à accroître les importations de grains et seront telles que la dépendance ne pourra qu'augmenter.

C'est la raison pour laquelle on peut se demander si, aujourd'hui, le problème clé pour le Sahel est bien celui de savoir s'il faut compter sur un marché libéralisé ou compter sur une organisation collective de la production. On peut se demander si le problème de fond n'est pas devenu celui des rapports entre marché sahélien (plus ou moins libéralisé) et marché international et, en particulier, celui des taux de change.

Comment résoudre ce problème de fond ? On se limitera ici à trois remarques sur la façon concrète d'aborder cette difficile question du taux de change :

- la première est qu'il ne faut pas confondre - confusion qui est souvent faite - appartenance à une zone monétaire et fixité des parités monétaires : aucun décret divin n'ajamaï fixé la valeur du franc CFA à deux centimes français jusqu'à la fin des siècles (on rappellera du reste que lors de la création du franc CFA, la parité était $1 \text{ F.CFA} = 1,7 \text{ F.Français}$);

- la seconde est qu'il ne faut pas sous-estimer les difficultés d'un changement de parité : si celui-ci atteint son objectif qui est de rétablir la compétitivité des productions nationales, cela entraînera nécessairement un rééquilibrage de toute l'économie, une répartition différente du revenu national entre catégories sociales et donc une rupture dans les tendances qui ont caractérisé l'évolution des sociétés sahéliennes depuis plusieurs décennies;
- enfin, la modification d'une parité monétaire n'est pas une panacée et il ne faut pas croire qu'elle entraînera automatiquement une diminution de la dépendance : les forces profondes qui ont joué pour amener la région à la situation de dépendance actuelle peuvent très bien annuler en quelques mois les effets du changement de parité par le biais d'une inflation qui jouera contre le rééquilibrage de l'économie et entraînera à nouveau une surévaluation de la monnaie nationale.

L'adoption d'un taux de change plus favorable n'est donc certainement pas le remède miracle à tous les maux du Sahel. Mais, compte tenu de la situation actuelle du marché mondial et de la situation de la région dans ce marché telles qu'elles ont été exposées ci-dessus, on peut se demander si elle n'est pas **le point de départ obligé de toute stratégie de développement efficace**. En tout cas, on peut être sceptique sur l'efficacité de toute politique céréalière dans le contexte économique actuel et avec les parités des monnaies sahéliennes en vigueur.

