

1650

Cilss

COMITE PERMANENT INTER-ETATS
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE
DANS LE SAHEL
B.P. 7049 OUAGADOUGOU
TEL. 30.67.58 / 59



PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE
FOR DROUGHT CONTROL
IN THE SAHEL
FAX : 30.72.47
TELEX : 5263 COMITER

SECRETARIAT EXECUTIF

PROJET REGIONAL DE FLUIDIFICATION DES ECHANGES ET DE
RAPPROCHEMENT DES POLITIQUES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES
(FERAP)

Tél/fax (00226) 31.58.37

LES ENJEUX D'UNE MISE EN COHERENCE DES POLITIQUES AGRICOLES
AU SEIN DES PAYS SAHELIENS ET LEURS VOISINS IMMEDIATS

Version provisoire

Rapport présenté par CILSS/FERAP

Kimseyinga Savadogo
Université de Ouagadougou

Juillet 1996

INTRODUCTION

L'Afrique tout entière, comme le reste de la planète, vit à l'heure des regroupements régionaux. Comme un paradoxe, ces événements se passent à un moment où la tendance est à une libéralisation poussée du commerce mondial, et notamment dans un secteur généralement protégé qu'est l'agriculture. C'est ainsi qu'il faut noter l'apparition du North American Free Trade Agreement (NAFTA) entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique (1994); un accord entre les Etats-Unis et les Etats du Bassin du Pacifique; la mutation de la Communauté Européenne en Union Européenne; la naissance de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC); l'apparition de la Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC), un organe de concertation.

Les accords commerciaux, l'harmonisation des politiques économiques entre nations ont pour objectif primordial de rendre l'utilisation des ressources plus efficace qu'elle ne le serait dans un monde d'autarcie ou de décisions indépendantes. A ce titre, de tels accords ou concertations sont essentiels pour l'Afrique, et cela est en principe reconnu. Malheureusement, les accords individuellement signés entre les pays et les institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire) peuvent entrer en porte à faux avec les engagements de type régional ou sous-régional. Il est important d'informer les décideurs sur l'état des lieux dans le domaine de l'adéquation entre les politiques nationales, notamment dans le secteur agricole, et la nécessité de l'intégration régionale.

L'urgence d'une véritable intégration des marchés en Afrique tient à quatre caractéristiques fondamentales de ce continent dans le commerce mondial.

- ⇒ En premier lieu, on note la faiblesse de la part de l'Afrique sub-saharienne dans le commerce mondial. Ainsi, en 1970, l'Afrique au sud du Sahara ne comptait que pour 2,5 pourcent des exportations mondiales. Cette part s'est détériorée pour n'atteindre que 1 pourcent des exportations mondiales en 1990.
- ⇒ En deuxième lieu, même dans les secteurs primaires tels que l'agriculture, le rôle de l'Afrique est marginal. Toujours en 1970, l'Afrique subsaharienne représentait 4,9 pourcent des exportations agricoles mondiales, cette part régressant à 2,8 pourcent en 1990.
- ⇒ En troisième lieu, le continent est le seul à avoir connu un tel déclin dans le commerce mondial. Deux facteurs essentiels expliquent la baisse de performance: (1) une perte de productivité et de compétitivité sur les produits traditionnels (cacao, café, coton), les nouveaux venus étant essentiellement des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-est; (2) un déclin des termes de l'échange (avec 1987 comme base, l'indice passe de 150 en 1980 à 90 en 1992, soit une chute de 66 pourcent en une décennie).

- ⇒ En quatrième lieu, malgré la faiblesse de la part de l'Afrique dans le commerce mondial, ce continent dépend beaucoup du reste du monde pour ces échanges. Le commerce intra-africain joue un rôle marginal. Ainsi, (1) 84 pourcent des exportations des pays CMA/AOC sont dirigés vers les pays développés, contre 9 pourcent en direction de l'Afrique elle-même. (2) Parmi ces pays, seuls le Tchad et le Burkina dirigent une part significative de leurs exportations vers l'Afrique (55 et 40 pourcent respectivement). Parmi les pays membres du CILSS, la Guinée Bissau échange le moins avec ses voisins, soit 0,1 pourcent de ses exportations. (3) Malgré l'absence de chiffres sur les importations, l'hypothèse d'une dépendance forte vis-à-vis des pays hors région n'est pas à écarter, rien qu'en se basant sur l'exemple du riz, surtout pour les pays membres de la zone franc.

Ces caractéristiques du commerce africain, notamment la dépendance par rapport aux importations alimentaires, posent en retour quatre types de problèmes.

- ⇒ Le premier tient au fait que la sécurité alimentaire est partiellement déterminée en dehors de la région. Rien que trois pays (le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Bénin) importent près d'un million de tonnes de riz chaque année du reste du monde.
- ⇒ Le deuxième problème découle du premier, la région africaine est l'une des rares au monde à dépendre de très longues distances pour une grande partie de son approvisionnement alimentaire. Il serait intéressant à ce sujet de pouvoir définir un indice de sécurité alimentaire qui prenne en compte l'éloignement des sources d'approvisionnement.
- ⇒ Le troisième problème est financier: la région est effectivement soumise aux fluctuations monétaires des pays exportateurs dans un domaine aussi sensible que la nourriture.
- ⇒ Enfin, le quatrième problème, qui relève de l'efficacité économique, tient à ce que la région ne profite pas de la dynamique qu'un développement endogène des échanges de produits alimentaires par exemple pourrait infuser à la production au sein de chaque pays.

Le thème des échanges sous-régionaux en Afrique a été abordé dans plusieurs forums. En ce qui concerne le cas des pays du CILSS, plusieurs rencontres se sont déjà penchées sur ce problème. C'est le cas du sommet de Nouakchott (1979), du séminaire de Mindelo (1986) et du séminaire de Lomé (1989). La problématique de ce dernier séminaire, qui a amené à l'initiation de différentes études empiriques sur l'état des échanges agricoles en Afrique de l'Ouest, portait sur la possibilité ou la pertinence d'une protection des marchés régionaux de céréales. Les différentes études ont montré l'impact positif que pourrait avoir l'intégration de la sous-région sahélienne sur la stabilité des prix agricoles, le revenu des producteurs et la sécurité alimentaire.

Les études passées (CILSS/DIAPER notamment) ont bien abordé le rôle que pourraient jouer les politiques nationales sur le commerce régional. Les études sur l'intégration régionale (e.g. Badiane) ont bien relevé l'importance de la coordination des politiques macroéconomiques. Cependant, le rapprochement systématique des différentes politiques nationales, en soulignant leurs objectifs et les mesures suivies, pour en tirer les conclusions en matière d'impact sur les échanges entre pays, reste une activité à mener.

L'objectif de la présente étude est de contribuer à combler ce vide, en analysant les objectifs que se sont assignés les pays du CILSS et leurs voisins immédiats dans le domaine agricole, ainsi que les mesures qu'ils ont mis ou essaient de mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs. La finalité recherchée est de relancer des débats sur des problèmes jugés primordiaux pour un développement durable des pays.

L'analyse s'organise autour de trois questions fondamentales:

La sécurité alimentaire, un objectif énoncé par chaque pays, ne devrait-elle pas être perçue à un niveau régional? Cela impliquerait une redistribution des productions, les avantages naturels jouant à court terme (sols, climat) en faveur de certains pays, mais à long terme la dynamique instaurée par l'ouverture pourrait se révéler profitable pour chaque pays.

Si une politique à vocation régionale n'est pas explicitement énoncée, quels seront les impacts probables sur l'évolution des échanges régionaux? On admet que les échanges informels existent avec ou sans politiques annoncées. Cependant, les volumes ne pourraient pas atteindre le niveau induit par une officialisation de la nécessité d'une promotion du commerce sous-régional.

Les discordances de politiques nationales favorisent la pénétration de produits agricoles alimentaires origine hors région, ce que pourrait éviter une coordination des politiques. L'exemple du riz est éloquent. N'est-il pas possible de produire suffisamment de riz pour la sous-région si les politiques étaient vues comme un ensemble et non de façon disparate? La question a des aspects techniques, agronomiques, mais certainement aussi une dimension de politique économique.

Il est important de noter que l'objectif ici n'est pas de minimiser l'importance ni de proposer d'éliminer tout commerce de produits alimentaires avec le reste du monde. Cela n'est tout simplement pas faisable, ni recommandé. Cependant, l'instauration d'une dynamique régionale est importante en ce sens qu'elle permettrait à des pays similaires en dotations technologiques de se livrer une concurrence qui pourrait aboutir à l'amélioration de l'ensemble. Ceci constitue une vision, en ce sens que dans le court terme beaucoup de problèmes pourraient se poser quant à l'ouverture totale des économies africaines les unes sur les autres; à long terme cependant, les bénéfices sont presque certains, ne serait-ce que l'élargissement des marchés et l'abondance des produits pour les populations.

La présente analyse est une analyse de principe, car elle s'intéresse aux impacts probables, c'est-à-dire théoriquement consistants avec les politiques entreprises dans les

différents pays. Elle sera suivie plus tard d'une analyse *d'impacts réels* dont elle contribue à orienter les méthodes d'approche.

L'étude est organisée de la façon suivante. Dans une première section, nous donnons une présentation synoptique des politiques agricoles poursuivies par les pays dans le cadre de leurs programmes d'ajustement du secteur agricole. La deuxième section analyse les impacts probables des différentes politiques suivies pour atteindre les différents objectifs. Cette section considère les mesures par filière, en retenant trois jugées importantes pour les besoins de l'analyse. Il s'agit des filières des céréales traditionnelles, du riz, et du bétail. La troisième section synthétise les résultats et propose quelques orientations provisoires.

I. PRESENTATION SYNOPTIQUE DES DIFFERENTS PASA

Les pays se trouvent à différents stades de leurs engagements dans les politiques d'ajustement structurel. A un extrême du spectre se retrouve un pays comme le Ghana, dont les objectifs actuels dans le secteur agricole se situent au-delà des mesures de restructuration et de stabilisation et se concentrent plutôt sur une transformation structurelle du secteur visant à en faire un secteur compétitif sur le plan international (voir Dapaah, 1996). A l'autre extrême se retrouvent d'autres pays tels que le Tchad, où les programmes de stabilisation et d'ajustement sont à leur genèse.

La revue des objectifs généraux, donc des grandes lignes des politiques nationales, fournit une vue synoptique des programmes. On ne peut cependant opposer les pays sur la base des grandes lignes, car des objectifs ou mesures similaires se recoupent mais à différents niveaux de l'échelle de classification des éléments.

D'un point de vue général, les similarités sur plusieurs plans des pays sahéliens et le caractère commun de la philosophie sous-tendant l'élaboration des PASA garantissent à ces derniers plusieurs points communs. Ainsi, un objectif tel que la sécurité alimentaire va se retrouver dans la plupart des cas, de même que des mesures institutionnelles tenant à la commercialisation des produits agricoles et des intrants. Les pays voisins étudiés (le Ghana et la Côte d'Ivoire) ont des caractéristiques différentes et par conséquent des objectifs différents.

1.1 PAYS DU CILSS

Les documents disponibles permettent de présenter le cas de cinq pays: le Burkina, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et le Tchad. Le tableau 1 résume les grandes lignes des PASA de ces pays.

Burkina

Le programme d'ajustement du secteur agricole du Burkina a été mis en place en 1993 sur la base de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA) adressée à la Banque Mondiale en mai 1992. Ce premier programme de trois ans n'est pas un programme

d'investissement mais porte surtout une restructuration de l'environnement. Il vise trois objectifs principaux :

1. la modernisation et la diversification de la production,
2. le renforcement de la sécurité alimentaire et
3. l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Le programme identifie six sous-secteurs clés de l'agriculture sur lesquels l'accent devait être mis: les céréales, l'élevage, le coton, le sucre, les autres cultures industrielles (produits du cru, comprenant le karité, le sésame, l'arachide) et les fruits et légumes (voir LPDA). Trois grands groupes de mesures devaient permettre d'atteindre les objectifs envisagés:
 - ⇒ Mesures d'ordre technique: l'intensification de la production et la lutte contre la dégradation des ressources naturelles.
 - ⇒ Mesures sectorielles d'ordre institutionnel : la libéralisation des prix des produits agricoles et celle du commerce des intrants et des produits agricoles.
 - ⇒ Mesures macroéconomiques: l'accroissement de l'efficacité des dépenses publiques.

Bien que le programme formel d'ajustement avec les institutions de Bretton Woods n'ait été entrepris que dans les années 90, il convient de noter que le Burkina a connu son propre programme d'ajustement de 1983 à 1989, et que ce programme a eu des acquis importants dans le secteur agricole (voir Savadogo et Wetta; Zagré).

Mali

Le Mali a entrepris ses efforts d'ajustement depuis 1992 par l'adoption d'un document-cadre de politique économique et financière de moyen terme couvrant la période 1992-95. Ce programme a été remis à jour deux fois successivement, couvrant les périodes 1994-96 et 1996-98. Contrairement à d'autres pays, le PASA au Mali n'a pas fait l'objet d'un accord isolé à travers une Lettre de Politique de Développement Agricole, mais est plutôt un élément du document-cadre de politique économique et financière. Les objectifs du PASA annoncés par le Mali dans le dernier document-cadre sont similaires à ceux du Burkina: promouvoir et diversifier la production, accroître la sécurité alimentaire et améliorer la gestion des ressources naturelles. Les objectifs restent identiques à ceux identifiés dans le programme 1994-96.

Sénégal

Le Sénégal a entrepris un programme d'ajustement de son secteur agricole à travers la LPDA transmise à la Banque Mondiale en avril 1995. Le programme couvre la période 1994-97 et vise trois objectifs principaux: (1) une croissance agricole soutenue de 4 pourcent par an, (2)

l'amélioration de la sécurité alimentaire et (3) l'accroissement des revenus en milieu rural et la génération d'emploi (voir LPDA). Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a proposé deux grands types de mesures:

- ⇒ Mesures d'ordre institutionnel: la libéralisation des prix et de la commercialisation intérieure et extérieure des produits et des intrants agricole, le désengagement de l'Etat de toutes les activités marchandes, la mise en place d'un mécanisme de sécurisation foncière, et la création d'un cadre incitatif à l'investissement privé.
- ⇒ Mesures macroéconomiques: assainissement des dépenses publiques.

Tchad

C'est en 1990 que les autorités tchadiennes ont perçu la nécessité d'entreprendre des études sectorielles visant à orienter les réformes dans les secteurs principaux de l'économie. L'étude portant sur "le développement rural, la sécurité alimentaire et les ressources hydrauliques" menée en 1993 identifie deux grands objectifs: (1) la production de surplus commercialisables nécessaires à l'approvisionnement du marché intérieur et extérieur et (2) l'initiation d'actions visant à promouvoir la conservation, la transformation et l'écoulement des produits agricoles.

1.2 PAYS VOISINS

Ghana

Le Ghana se trouve à un stade différent de sa politique d'ajustement. Les mesures de stabilisation sont à leur terme, et le pays s'est engagé dans un effort de changement structurel de son économie (Dapaah, 1995). Dans le domaine du commerce extérieur, le Ghana a présentement tout libéralisé, avec l'exception du bétail en provenance de certains pays sahéliens tels que le Burkina. Il convient d'analyser plus à fond les entraves liées à la libéralisation de ce secteur.

Les mesures prises par le Ghana ont pour objectif de favoriser l'ouverture de l'économie et de favoriser l'exportation des produits non-traditionnels vers diverses parties du monde, dont les pays non-africains occupent la plus grande place. Ce mouvement est stratégiquement important lorsque l'on réalise les risques liés aux produits traditionnels tels que le café et le cacao (manque de contrôle sur les cours mondiaux).

Une variable importante à prendre en compte dans la dynamique des échanges régionaux en Afrique de l'ouest est la réhabilitation de l'infrastructure de transport au Ghana. Le projet le plus significatif est la construction du chemin de fer Tema-Tamale, et la réhabilitation de la route Tamale-Bolgatanga. L'impact de telles actions sur le commerce entre le Ghana et le Burkina pourrait être remarquable.

Récapitulatif des objectifs des PASA, par pays

	GRANDS OBJECTIFS	VOIES D' ACTIONS
BURKINA FASO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modernisation et diversification de la production agricole 2. Renforcement de la sécurité alimentaire 3. Amélioration de la gestion des ressources naturelles 	<ol style="list-style-type: none"> a. Intensifier la production et la gestion des ressources naturelles b. Libéraliser le commerce et les prix c. Restructurer l'environnement institutionnel d. Améliorer l'efficacité des finances publiques d. Consolider la politique de sécurité alimentaire
MALI Source: Document Cadre de Politique Economique, 1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promotion et diversification de la production 2. Accroissement de la sécurité alimentaire 3. Gestion des ressources naturelles 	<ol style="list-style-type: none"> a. Poursuivre la restructuration de la filière coton b. Restructurer le Ministère du développement rural et de l'environnement pour renforcer et réorienter ses services agricoles c. Continuer à renforcer la restructuration de l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) d. Mettre en place le contrat-plan avec le nouvel office du Niger e. Etablir une politique cohérente et transparente en matière de taxation des importations de riz f. Finaliser le plan national d'action environnementale
MAURITANIE Source: Bilan du PASA, 1994 (Programme de Consolidation et de Relance, 1989-91)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Renforcer la sécurité alimentaire 2. Accroître la mobilisation des ressources en eau et en terre, la régénération du milieu naturel 3. Renforcer la fixation des populations dans leur terroir et encourager le retour à la terre 	<ol style="list-style-type: none"> a. Encourager l'investissement privé b. Améliorer l'efficacité des services publics intervenant en agriculture en les désengageant des activités commerciales et concentrant leurs efforts sur la planification, l'encadrement et la mise en valeur c. Définir une politique de mise en valeur des terres, de protection de l'environnement
SENEGAL Source: LPDA, 1995	<ol style="list-style-type: none"> 1. Croissance agricole soutenue de 4 % p.a. 2. Amélioration de la sécurité alimentaire 3. Accroissement des revenus en milieu rural et génération d'emplois 	<ol style="list-style-type: none"> a. Libéraliser les prix et la commercialisation intérieure et extérieure b. Désengagement de l'Etat des activités marchandes c. Mettre en place un cadre juridique assurant la sécurisation foncière d. Favoriser la création d'un cadre incitatif à l'investissement privé e. Rationaliser les dépenses publiques en agriculture
TCHAD		

II. ANALYSE DE L'IMPACT PROBABLE DES MESURES SUR LE COMMERCE REGIONAL

La revue des objectifs poursuivis par les PASA dans les différents pays montre qu'ils se résument à trois éléments: 1) l'accroissement de la production agricole; 2) le renforcement de la sécurité alimentaire; et 3) la préservation des ressources naturelles. Pour atteindre ces objectifs, de nombreuses mesures sont envisagées. L'objet de cette section est d'appréhender les relations entre ces mesures et la promotion du commerce sous-régional.

De manière générale, aucun pays n'a explicitement incorporé le commerce régional comme un objectif en soi ou tout au plus un moyen de réalisation des différents objectifs nationaux. Le Burkina et le Sénégal proposent de prendre des mesures pour promouvoir le commerce régional, mais les rapports ne montrent pas dans quel but. Nous avons proposé dans l'introduction que le commerce régional est cependant un moyen d'accroître la dynamique de la production au niveau national, même si dans le court terme les avantages comparatifs naturels jouent en faveur des pays à dotations factorielles plus élevées. Ce sont ces disparités naturelles qui d'ailleurs sont à la base de la méfiance des pays quant à une ouverture totale, craignant des pertes énormes de la part des producteurs nationaux des produits substituables par les importations ou de la part des consommateurs en ce qui concerne les produits exportables.

Il y a essentiellement deux types de mesures analysées dans ce rapport. Les mesures par filière ciblent des produits jugés importants ou stratégiques pour les pays. Les mesures horizontales ou transversales sont un ensemble de politiques qui touchent à l'environnement institutionnel, technique ou économique dans lequel fonctionne l'économie. Un thème commun aux mesures par filière est la libéralisation du commerce. Ce point central sera analysé en dehors des filières, même si l'on fera appel aux enjeux que pose la libéralisation dans l'analyse de produits spécifiques. Un deuxième thème qui se retrouve au niveau des produits alimentaires courants est celui de la sécurité alimentaire. Alors que la libéralisation est une mesure pour atteindre certaines fins, la sécurité alimentaire est un objectif jugé primordial et pour lequel certaines mesures sont prises. Il apparaît essentiel d'analyser cet objectif en soi, et de poser les hypothèses sur les conséquences qu'il pourrait avoir sur le commerce régional.

2.1 LES MESURES TRANSVERSALES

Ces mesures sont pratiquement les mêmes entre pays, comme elles relèvent toutes des principes généraux de l'ajustement structurel. Ces mesures se résument essentiellement au désengagement de l'Etat de toutes les activités où l'intervention du secteur privé pourrait se révéler plus efficace, pour se concentrer sur celles où l'action publique est indispensable.

En matière de désengagement de l'Etat, on note les propositions suivantes:

- ⇒ Le retrait de l'Etat et la privatisation de certains services agricoles, notamment la vulgarisation agricole et les services vétérinaires.
- ⇒ L'Etat doit par contre renforcer son rôle d'instauration d'un cadre légal, institutionnel et infrastructurel qui devra favoriser la professionnalisation dans le secteur agricole, avec comme objectif ultime l'émergence d'une agriculture moderne dans le sens de la gestion et de l'utilisation des techniques et intrants agricoles.
- ⇒ Favoriser une recherche agricole génératrice de technologies adaptées.
- ⇒ Favoriser l'émergence de groupes professionnels (coopératives, autres organisations paysannes, agriculteurs individuels).
- ⇒ Assurer une formation de base en milieu rural, notamment au niveau des jeunes et des femmes.
- ⇒ Contribuer à améliorer l'efficacité ou la disponibilité du crédit rural.
- ⇒ Mener des actions en vue de faciliter la conservation, la transformation et l'écoulement des produits.
- ⇒ Favoriser les actions de préservation de l'environnement et du maintien ou de la restauration de la fertilité des sols.

L'impact conjugué de l'ensemble de ces mesures est de rendre l'agriculture plus efficace et plus compétitive. Elles n'ont pas d'action directe sur le commerce régional, mais certaines constituent des conditions nécessaires pour le développement d'un tel commerce. Il s'agit de toutes les mesures visant à accroître la productivité de l'agriculture, et à mettre en place un système légal définissant clairement les droits de propriété et favorisant l'action privée. De même, les mesures sur la conservation et la transformation des produits en faciliteront le transfert spatial et temporel.

La conduite d'une agriculture durable est à l'ordre du jour. Ainsi, la préservation de l'environnement et le maintien de la fertilité des sols apparaissent comme des mesures importantes. Cependant, comme il est bien connu, il y a des difficultés de coexistence entre une agriculture durable et un commerce mondial florissant. Il y a une nécessité d'investissements importants surtout dans les pays sahéliens où la dégradation des terres est importante, si l'on veut concilier les deux objectifs.

2.2 LES MESURES DE LIBERALISATION DU COMMERCE INTERNE ET EXTERNE

La libéralisation du commerce interne est partie intégrante des mesures de redressement du secteur agricole dans pratiquement tous les pays concernés. Cela est un point central des PAS, l'hypothèse sous-jacente étant que la concurrence créée par la multiplicité des acteurs devrait conduire à des secteurs plus dynamiques, fonctionnant à un niveau de coûts plus bas et à même d'être compétitifs par rapport au reste du monde. De plus, la libéralisation du commerce des produits, en en assurant la circulation entre les différentes régions d'un pays, devrait contribuer à améliorer la sécurité alimentaire, un objectif primordial dans tous les pays sahéliens.

En plus de la libéralisation interne, certains PASA nationaux (Burkina et Sénégal) proposent une libéralisation du commerce extérieur. Le Sénégal fait explicitement référence aux dispositions de la CEDEAO et du GATT, et notamment les nouvelles conditions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) issues de l'Uruguay Round.

Il va sans dire que la libéralisation du commerce international, par le démantèlement des barrières non tarifaires (BNT) et un rabattement des droits d'entrée des produits, devrait conduire à un regain de vitalité dans le commerce sous-régional, si ces mesures sont accompagnées de la mise en place d'un minimum de conditions infrastructurelles en matière de transport et de marché. Des traités liant certains des pays entre eux, tels que l'UEMOA, visent l'intégration économique et requièrent explicitement la libéralisation. Cependant, comme l'analyse par produit le montrera, les déclarations sur la nécessité de libéraliser resteront tout au plus des vœux pieux si l'on ignore les enjeux nationaux liés à certains produits et les mesures actuellement envisagées pour ces produits dans le cadre des accords de restructuration de l'économie.

Pourquoi les pays résistent-ils souvent à une libéralisation poussée de leur économie, surtout dans le secteur agricole? Quels sont les impacts possibles sur le commerce sous-régional d'une libéralisation des économies à l'échelle internationale? Le canevas général d'analyse de ces questions se fonde sur le fait que toute politique économique induit des pertes pour une partie de la population et des gains pour l'autre partie. Les hypothèses suivantes peuvent être émises.

- a) Dans le court ou moyen terme, une libéralisation à outrance peut aboutir à l'inondation du marché sous-régional par des produits origine hors région, et donc à une baisse du dynamisme du commerce de produits de la région. Ceci pourrait se produire pour deux raisons:
 - (1) Les différences technologiques, résultats d'investissements passés, jouent à l'encontre des pays sahéliens ou de la sous-région dans le court terme. Les avantages comparatifs accumulés des autres pays (de l'Amérique, de l'Europe ou de l'Asie) joueront en faveur de ces derniers.

- (2) A l'intérieur de la sous-région, les différences en dotations des facteurs (terre) favorisent les pays côtiers dans certains produits (maïs). Par conséquent, une libéralisation totale pénalise les producteurs des pays sahéliens des produits concernés (cas du maïs ghanéen ou ivoirien comparé au maïs produit dans les zones cotonnières du Burkina ou du Mali).
- (3) Même à moyen terme, et malgré la présence des nouveaux accords sur le commerce mondial, les pays plus avancés pourront maintenir leurs avantages par des politiques de soutien à l'agriculture qui ne soient pas totalement en désaccord avec les arrangements du GATT.

Ces hypothèses peuvent être atténuées par la dévaluation récente du franc CFA qui procure des avantages comparatifs immédiats, mais qui peuvent s'éroder au fur et à mesure que les autres pays s'adaptent à la nouvelle situation.

b. A long terme, une libéralisation incontrôlée de toutes les économies de la sous-région peut toujours compromettre le commerce régional de produits de la région.

- (1) Un pays qui n'entreprend pas d'efforts conscients d'investissement dans le secteur agricole a des chances de voir ses avantages s'éroder au profit de pays plus dynamiques.
- (2) Pris du point de vue de la sous-région dans son ensemble, l'absence de pôle leader pour concurrencer les exportations provenant du reste du monde conduira à exacerber la dépendance de la sous-région dans son ensemble.

Les premières analyses de l'impact de la nouvelle organisation du commerce mondial tendent à indiquer que les prix internationaux des produits alimentaires augmenteront par suite de la suppression des différentes subventions. Cela pourrait atténuer les hypothèses avancées ci-dessus, mais à condition que les pays de la sous-région reconnaissent l'enjeu d'un investissement conscient dans le secteur agricole. En l'absence de telles actions, des produits plus onéreux envahiront l'espace de la sous-région, contribuant à exacerber les déficits de la balance des paiements des pays importateurs nets de produits alimentaires (Hernandez-Estrada, 1995). Des mesures visant à contrecarrer ces effets négatifs éventuels ont été envisagés lors de l'Accord de Marrakech, consistant à accroître l'aide alimentaire en cas de hausse des prix alimentaires. Le caractère déstabilisant et désincitateur de l'aide alimentaire à long terme sur la production domestique invite à être prudent avec ce genre de mécanismes. Le rôle d'un développement des échanges régionaux est évident.

En matière de libéralisation et d'autres dispositions visant à lever les entraves sur le commerce mondial, les textes de l'OMC sont moins sévères pour les pays les moins avancés que les pays développés. Par exemple, concernant les subventions aux exportations, les pays les moins avancés sont exonérés de toute restriction (CMA/AOC, 1995). D'autre part, les dispositions du GATT favorisent explicitement la constitution

de zones de libre échange (Article XXIV). Ceci est en apparence contradiction avec l'ouverture totale, un objectif essentiel du GATT, mais peut conduire à des volumes transigés plus importants sur le plan mondial. En lisant avec soin les textes, les pays de la sous-région devraient trouver des créneaux (loop-holes) permettant de soustraire l'agriculture régionale à une compétition à l'échelle globale qui pourrait lui être fatale, le temps de mettre en place les conditions d'une agriculture alimentaire compétitive (voir l'annexe pour un résumé des dispositions de l'OMC sur le secteur agricole).

2.3 L'OBJECTIF DE SECURITE ALIMENTAIRE

L'objectif de sécurité alimentaire apparaît comme primordial dans tous les PASA des pays membres du CILSS. Les conséquences de cet objectif sur le commerce régional dépendent de la compréhension qu'ont les gouvernements du concept de sécurité alimentaire.

Ce n'est pas l'objet de cette présentation de revenir sur des débats conceptuels. Il convient cependant de noter les différences qu'il y a entre sécurité alimentaire et auto-suffisance alimentaire. Dembélé et Staatz (1990) notent que contrairement à l'autosuffisance alimentaire qui vise à assurer la disponibilité de produits alimentaires à partir de la production nationale, la sécurité alimentaire porte sur "la capacité d'un pays ou d'une région de s'assurer durablement que son système alimentaire procure à toute sa population l'accès à une offre alimentaire opportune, fiable et adaptée d'un point de vue nutritionnel." Dans cette définition, la sécurité alimentaire met l'accent sur l'accès. L'origine des produits importe peu, ces derniers pouvant être importés ou produits localement.

Quelle que soit l'acception que l'on a de la sécurité alimentaire, la poursuite d'un tel objectif a des impacts sur les échanges régionaux. Ces impacts proviennent de conflits d'intérêts entre trois grands groupes d'acteurs: les producteurs nationaux, les consommateurs nationaux, et la communauté sous-régionale.

- (1) Dans les discours des gouvernements sur les objectifs en matière alimentaire, la définition de la sécurité alimentaire tend à maximiser la part de la production nationale constituant le côté offre de l'équation. Ceci se comprend bien, aucun pays n'ayant intérêt à dépendre d'autres, de manière prononcée, pour son approvisionnement alimentaire. On se rapproche alors, sans l'énoncer clairement, d'un objectif d'autosuffisance alimentaire, avec comme conséquence la satisfaction des intérêts des producteurs nationaux, mais la non prise en compte des atouts relatifs des différents pays de la sous-région dans les différentes productions. De telles politiques conduisent à une perte générale pour la communauté et les consommateurs nationaux, résultant d'une allocation sous-optimale de ressources.
- (2) A l'extrême, en mettant l'accent sur le côté demande de l'équation alimentaire, la sécurité alimentaire vise le consommateur. Dans ce cas, les décideurs peuvent favoriser l'entrée de produits de pays voisins, pénalisant les producteurs nationaux dans le court terme, mais aboutissant à une utilisation optimale des ressources du point de vue de la communauté sous-régionale et des consommateurs locaux. Un autre élément

potentiellement perturbateur de la production nationale et des échanges sous-régionaux est l'aide alimentaire. Cette dernière revêt un caractère dual, stabilisateur et déstabilisateur. Elle décourage le commerce régional dans la mesure où l'origine des produits est hors région, et la production nationale dans la mesure de sa disponibilité à des prix bas. Ces dangers sont connus, et il y a une tendance à constituer l'aide sous forme de secours d'urgence à partir de productions locales.

Ces effets contradictoires dans le court ou moyen terme d'un objectif de sécurité alimentaire conduisent généralement les gouvernements à ne favoriser l'entrée de produits de pays voisins qu'en cas de pénurie nationale, et à n'en autoriser la sortie qu'en cas de surplus national. Il en résulte une situation chaotique pour le commerce régional. La seule façon d'arrêter ces évolutions en dents de scie est d'avoir une vision de long terme, où l'objectif de sécurité alimentaire peut concilier les intérêts de tous les acteurs par la prise en compte des différentes dotations factorielles et la réorientation des économies nationales selon leurs points forts et la dynamique qui s'instaurerait par suite de la concurrence au niveau sous-régional. Le jeu de toutes ces forces incorpore évidemment le problème du pouvoir d'achat des consommateurs, un problème souvent souligné par ceux qui redoutent les effets pervers de la spécialisation régionale.

2.4 ANALYSE DES POLITIQUES PAR FILIERES

L'examen des différents PASA montre que tous les Etats s'intéressent explicitement à plusieurs filières, qui sont parfois les mêmes, allant des produits traditionnels tels que les céréales sèches, à des produits non traditionnels tels que le miel. Le présent rapport circonscrit l'analyse en se concentrant sur trois produits, mais reconnaît l'importance d'autres produits tels que le blé et les produits horticoles. Les trois produits retenus sont:

- (i) Produits annuels traditionnels et essentiellement locaux: mil; sorgho, maïs
- (ii) Produits annuels partiellement importés: riz
- (iii) Produits locaux pluri-annuels: bétail

D'un point de vue stratégique, il est recommandé que les pays africains s'engagent dans la promotion de produits d'exportation non traditionnelle (Banque mondiale, 1994). Les exportations traditionnelles (café, cacao, coton, thé, arachide) continueront de jouer un rôle important, mais la concurrence des pays asiatiques dans certains de ces produits conduit à une érosion des créneaux des pays africains. Vu sous cet angle, on peut imaginer une organisation du commerce où les différents Etats essaient de diversifier leurs transactions par zone géographique. Ainsi, le Ghana a adopté pour stratégie de pousser les produits tropicaux non traditionnels (ananas, mangues, avocats, noix de coco etc.) vers les pays développés, et de développer le commerce de produits agricoles traditionnels dans la région (maïs, igname). Tous les pays devraient avoir cette vision, le marché sous-régional n'ayant pas les mêmes exigences que le marché international.

Pour chacun des produits retenus, nous passons en revue la situation générale, les objectifs et les mesures proposées par les différents PASA, et discutons les grands enjeux qui y sont liés¹.

2.4.1 Céréales traditionnelles

2.4.1.1 Situation

Tous les pays du CILSS et leurs voisins immédiats produisent les céréales traditionnelles: sorgho, mil, maïs, bien qu'à des degrés divers. Le maïs et le mil font l'objet de transactions commerciales sous-régionales importantes, alors que le sorgho est essentiellement un produit de subsistance commercialisé localement. Le mil fait l'objet d'échanges surtout entre pays sahéliens (par exemple du Burkina ou du Mali vers le Sénégal), alors que le maïs circule essentiellement dans le sens nord-sud, i.e. des pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana) vers les pays de l'intérieur (Burkina, Mali). Les volumes de maïs commercialisés sont importants, et posent le problème de la protection des producteurs dans les zones favorables des pays sahéliens (exemple de la zone cotonnière au Burkina et au Mali). Longtemps, les pays ont donc pris des mesures pour se protéger, mais l'adoption des PASA tend à supprimer, du moins en principe, ces barrières protectives.

2.4.1.2 Objectifs et mesures des PASA

La comparaison des objectifs montre la similarité de ces derniers dans les différents PASA. En recoupant, les objectifs sur les céréales traditionnelles se résument essentiellement en trois points (voir tableau 2):

- ⇒ L'accroissement de la production
- ⇒ L'amélioration de la sécurité alimentaire
- ⇒ La promotion du commerce par l'amélioration des conditions de circulation des produits (transformation, investissement infrastructurel).

La politique qui semble prédominer dans le sous-secteur des céréales traditionnelles est donc celle de la sécurité alimentaire, atteinte par l'accroissement de la production et la promotion du commerce. Les produits concernés sont consommés en majorité par la population rurale dans les différents pays, mais la population urbaine constitue une source importante de demande effective.

Les céréales traditionnelles constituent un exemple de produits que le dynamisme régional pourrait contribuer à développer, et l'absence de dynamisme à reléguer au second rang. Ces produits ne souffrent pas de la concurrence du reste du monde par des produits identiques, mais rencontrent la concurrence, au niveau de la consommation, de produits tels que le riz et la farine de blé, pour lesquels les consommateurs ont développé des goûts prononcés. Les

¹ Les documents disponibles ne contiennent de mesures spécifiques par type de produits que pour le Sénégal et le Burkina. Les présentations par filière s'appuient donc sur les données de ces pays.

grands enjeux consistent donc à non seulement développer la production et la circulation sous-régionale de ces produits, mais aussi à en assurer une transformation artisanale ou semi-industrielle pour en améliorer l'attrait au consommateur. Le Sénégal est l'un des pays ayant entrepris des mesures vigoureuses dans ce sens, et la cellule PROCELOS du CILSS y oeuvre aussi.

Le maïs est l'un des produits traditionnels faisant l'objet de forts courants d'échanges entre les pays du Sahel et leurs voisins du sud (voir les résultats des études conjointes CILSS-Club du Sahel sur les échanges régionaux en Afrique de l'Ouest et du Centre). D'autres études ont aussi montré l'importance du commerce informel entre les pays (Savadogo, Slack et Delgado, 1992, pour le commerce entre le Ghana et le Burkina).

Il semble se dégager des différentes études qu'il existe une complémentarité temporelle entre le maïs de la côte et celui des pays sahéliens (Mali, Burkina). Le maïs du Ghana fraîchement récolté rentre au Burkina durant la période de soudure dans ce pays, contribuant à maintenir les prix à un niveau bas. Cet arbitrage temporel, résultant du décalage naturel des cycles de production, est un moyen efficace de lutte contre la spéculation qui pourrait naître du commerce international.

A partir de ces caractéristiques et des traditions d'échanges entre les différents pays, on peut émettre des hypothèses sur les impacts probables des mesures.

1. La libéralisation du commerce sous-régional tendra à accroître les volumes transigés de maïs entre le Sahel et les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana). Malgré la réticence des pays sahéliens à ouvrir entièrement leurs marchés au maïs côtier, de peur qu'il ne concurrence le maïs produit dans les zones favorables de ces pays, un tel commerce devrait se développer, les impacts étant négatifs surtout pour les spéculateurs plutôt que les producteurs du fait du décalage des cycles de production.
2. Dans une certaine mesure, le commerce du mil pourrait aussi se développer, en particulier par suite des mesures de transformation entreprises au Sénégal. La généralisation de telles mesures dans d'autres pays, couplée avec des efforts locaux d'amélioration de la productivité du mil, en feront un produit à haut potentiel commercial.
3. Le sorgho restera essentiellement un produit de consommation domestique dans l'état actuel de ses utilisations.

Tableau 2 : Objectifs et mesures dans le secteur des céréales traditionnelles

PAYS	OBJECTIFS	MESURES	MISE EN OEUVRE
BURKINA (Période:93-95)	1. Accroître la production 2. Assurer une meilleure distribution, à travers la péréquation commerciale entre zones 3. Renforcer la sécurité alimentaire	A. Retrait de l'Etat des activités où le privé est plus indiqué B. Libéralisation du commerce et des prix B1. Supprimer tous monopoles d'exportation B2. Adoption textes supprimant tous monopoles d'importation B3. Adoption de textes réglémentant les systèmes d'importation des ONG B4. Adoption de textes portant libéralisation du commerce des intrants agricoles B5. Suppression du système de fixation des prix par l'Etat B6. Adoption de textes portant élimination de l'homologation des prix de détail C. Mise en place d'un système performant de gestion d'urgence	 Réalisé Réalisé Réalisé, mais suivi difficile Réalisé, mais secteur privé lent à intervenir Réalisé Réalisé Non réalisé
SENEGAL	1. Accroissement de la production 2. Renforcement de la sécurité alimentaire 3. Promotion de la consommation	A. Libéralisation des prix et du commerce intérieur et extérieur B. Protection de la filière par rapport aux céréales importées origine hors CEDEAO B. Définition et mise en place de mesures d'incitation pour la transformation artisanale et semi-industrielle des céréales locales	

2.2.2 Le riz

2.2.2.1 Situation générale

Contrairement aux céréales traditionnelles dont la plus grande partie fait l'objet de production locale, le riz consommé dans la sous-région est partiellement importée. La problématique du riz tient au fait qu'il contribue à gréver de manière significative la balance commerciale de la plupart des pays analysés. Les importations de riz atteignent 400.000 tonnes par an au Sénégal, 350.000 tonnes en Côte d'Ivoire et 40.000 tonnes au Burkina. Bien que faibles en valeur absolue dans ce dernier pays, les importations constituent la moitié de la consommation locale et occasionnent la sortie de près de 10 milliards de francs CFA par an.

Or, selon les diverses estimations techniques, certains de ces pays seraient capables d'assurer leur autosuffisance en riz. Il s'agit du Mali dont la production de l'Office du Niger est présentement estimée à plus de 270.000 tonnes de paddy par an. Des pays tels que le Burkina ont aussi pour objectif de produire tout le riz consommé nationalement dans le moyen terme. Quel est l'avenir du commerce régional de riz en présence des différentes politiques nationales?

2.2.2.2 Objectifs, mesures et enjeux

Deux catégories d'objectifs découlent des programmes d'ajustement du Sénégal et du Burkina.

- 1) Accroître la production et améliorer la sécurité alimentaire
- 2) Promouvoir l'investissement privé..

Une lecture *in fine* montre clairement le dilemme du riz. D'un côté, les Etats sahéliens et leurs voisins (notamment le Mali, qui dispose de près de 950 000 ha irriguables, la Guinée, le Sénégal et la Côte d'Ivoire) estiment qu'ils sont en mesure, avec les investissements nécessaires, de produire suffisamment de riz pour leurs populations. De l'autre côté, la communauté internationale estime que les avantages comparés sont au profit d'autres produits que le riz. L'enjeu se dégage de l'importance que le riz constitue pour l'alimentation, et surtout dans les zones urbaines.

Malgré la réticence de certains bailleurs de fonds, les programmes d'ajustement du secteur agricole prévoient des mesures pour développer la production du riz local. Ces actions sont confortées par une étude la FAO au lendemain de la dévaluation, tendant à montrer que le riz irrigué devenait plus avantageux que le riz importé. Dans le cas du Burkina, la comparaison des coûts des différents modes d'approvisionnement des consommateurs révèle ce qui suit:

Tableau 3. Dévaluation et compétitivité du riz local

Type de système	COUTS CAF Ouagadougou (CFA/Kg)	
	Avant la dévaluation	Après la dévaluation
Riz irrigué local	114	149
Riz pluvial local	207	250
Riz importé	106	196

Source: FAO/BOAD. Septembre 1994 (cité dans Evaluation du PASA I, Burkina Faso).

Fort de ces résultats, les pays ont intérêt à développer la riziculture irriguée, comme le montrent les exemples du Sénégal et du Burkina².

Le Sénégal prévoit, dans son programme d'investissement du secteur agricole 1995-2000, des actions vigoureuses dans le secteur du riz. Les objectifs quantitatifs consistent à faire passer les superficies de riz pluvial et aquatiques de 49.000 ha actuellement à 73.000 ha en 2000. Une augmentation des rendements de 1,2 à 2 T/ha ferait ainsi passer la production de moins de 60.000 à 146.000 T de paddy. Les actions sur le riz irriguées accroîtraient les superficies à 76.000 ha, pour une production totale irriguée-pluviale de 675.000 T de paddy comparée à celle de 193.000 T en 1994-95. La production de riz blanc s'élèverait ainsi à 390.000 T en 2000, soit une multiplication par trois de la production de 131.000 T en 1994-95, rehaussant de manière considérable le degré d'autosuffisance du pays. Toutes ces actions nécessitent des investissements d'une valeur cumulée de près de 288 milliards de francs CFA (non actualisés) étalés entre 1995 et 2000³.

Selon les estimations, le Burkina pourrait accroître considérablement sa production actuelle de riz, en exploitant suffisamment ses potentialités en culture irriguée. Les objectifs assignés au secteur riz dans le cadre du deuxième PASA qui couvrirait la période 1997-99, sont l'augmentation de la production et des rendements, le développement du secteur privé et une amélioration de la compétitivité-prix. Ces objectifs pourraient être atteints en augmentant le taux d'utilisation des 160.000 ha de terres irriguables, dont seulement 10 pourcent sont utilisés présentement. Les discours officiels visent à une autosuffisance du pays en riz dans le moyen terme.

Les mesures de libéralisation du secteur riz, celles visant à accroître la production nationale pour tendre vers l'autosuffisance dans chaque pays, et les tendances sur le marché international du riz, posent quatre grandes interrogations sur l'adéquation des politiques.

² Le Mali et la Côte d'Ivoire ont aussi des programmes d'autosuffisance en riz. Les documents disponibles ne permettent pas de les présenter clairement.

³ Voir République du Sénégal. *Programme d'investissement du secteur agricole 1995-2000* et République du Sénégal. *Programme d'investissement du secteur agricole. Coûts prévisionnels annualisés des différents programmes pour les périodes 1995-97 et 1998-2000.*

a) Impact probable de la libéralisation sur le marché régional

La Banque mondiale ainsi que certains bailleurs bilatéraux poussent les pays à libéraliser totalement les importations de riz. Dans le cas du Burkina par exemple, le monopole d'importation doit être démantelé avant la fin 1996. Les mesures au Sénégal, au Mali et en Côte d'Ivoire prévoient les mêmes actions. Qu'est-ce qui se passera en matière de commerce régional de riz dans l'ère des libéralisations totales?

Les monopoles d'importation du riz (e.g. la CGP au Burkina) avaient tissé un réseau d'approche des importations et développé une expertise en la matière. Négocier un produit de pays éloignés tels que la Thaïlande ou Taiwan demande la maîtrise d'un réseau d'information complexe qu'un secteur privé naissant aura des difficultés à acquérir. Dans le court terme, on peut envisager les hypothèses suivantes:

- a1. Des sociétés internationales se substituent aux monopoles nationaux pour l'importation de riz. Ces compagnies pourraient se contenter d'amener le riz au port, et servir d'intermédiaires à des négociants locaux.
- a2. Le privé local (commerçants des pays sahéliens de l'intérieur notamment) se spécialisent dans le rachat de riz importé auprès des compagnies d'importation basées au niveau des ports.
- a3. En présence des scénarios a1 et a2, il pourrait se développer un sous-commerce régional de riz de la région, étant donné la libéralisation. Les consommateurs ayant des préférences variées pour le riz importé et celui des pays voisins, un tel commerce pourrait même prospérer, ceci étant conditionné par les actions en c) ci-dessous.

b) Impact des importations de riz brisé à bon marché sur le commerce de produits régionaux

La libéralisation du commerce permet l'inondation de la sous-région de produits de diverses qualités. Cela est possible vu les goûts et les pouvoirs d'achat des différentes couches de la société. Le problème de l'accessibilité, élément essentiel de la sécurité alimentaire, oriente grandement les politiques nationales. C'est ainsi que le riz à fort pourcentage de brisure (plus de 35 %) constitue un cas social au Sénégal. Les péripéties récentes de la politique rizicole de la Côte d'Ivoire illustre les enjeux en place, la satisfaction des consommateurs et la promotion de la production locale. La politique du riz dans ce pays a connu des fluctuations ces dernières années, allant d'une libéralisation totale au lendemain de la dévaluation (démentèlement du mécanisme de péréquation) à une reconsidération d'une telle politique de libéralisation totale. En effet, la libéralisation, suivie d'une baisse des tarifs en 1995 par ordonnance pour maintenir le prix du riz importé à un niveau accessible aux consommateurs, a abouti à l'inondation du marché national par du riz importé, compromettant la rentabilité du paddy local. Couplé à ce problème est celui de la proposition d'importer de la brisure de riz dans le cadre du

programme concessionnaire PL480 des Etats-Unis, à hauteur de 45.000 tonnes. De telles importations seraient justifiées par les cas sociaux. Les impacts de toutes ces mesures sur le secteur rizicole national pourraient être néfastes, et leur impact sur le commerce sous-régional est probablement important. On peut émettre les hypothèses suivantes.

- b1. L'importation de riz à faible coût pour satisfaire les besoins sociaux aura pour conséquence de décourager la production locale dans le long terme, et de limiter les échanges sous-régionaux en riz local.
- b2. La non-amélioration des conditions économiques dans les pays de la sous-région dans le moyen terme renforcera l'hypothèse b1, car le pourcentage de ménages à bas revenu s'accroîtrait, contraignant les gouvernements à des solutions de facilité.
- b3. L'action combinée des hypothèses b1, b2 et de la libéralisation totale produira une circulation de produits de basse qualité entre les pays, ce commerce sous-régional de produits importés se substituant à celui du riz local.

c) Impact des politiques d'autosuffisance nationale sur le commerce régional

Comme indiqué plus haut, les gouvernements envisagent des politiques d'autosuffisance en riz. Les dotations factorielles sont cependant différentes entre pays, et les objectifs d'accroissement de la production seront atteints plus facilement dans certains pays que dans d'autres. Si les gouvernements suivent effectivement les plans annoncés, et ce en dépit des problèmes de court terme provoqués par l'ouverture totale des pays aux importations, la production de la sous-région pourrait se retrouver accrue dans les cinq ou dix années à venir. Cependant, contrairement à ce que pensent les pays, leur production nationale ne sera pas toute destinée à la consommation domestique. La libéralisation des échanges pronée aussi bien au sein des organisations régionales et renforcée par les PASA et l'OMC, et les différences éventuelles des prix, pourraient inciter à la circulation internationale des produits. On peut envisager les scénarios suivants, en l'absence de barrières non tarifaires...

- c1. La libéralisation des échanges et le développement des productions nationales impulseront le commerce sous-régional de riz local.
- c2. La pénétration de riz importé origine hors zone constituera un concurrent sérieux. En l'absence de négociants internationaux, les commerçants de la sous-région auront cependant une préférence pour le riz local dont les coûts d'approche sont beaucoup moins élevés. Notamment, le système d'information à mettre en place est moins important.

d) Quelle stratégie pour le riz dans la sous-région

Il y a une réelle nécessité d'une concertation entre les pays disposant d'un potentiel rizicole important: Côte d'Ivoire, Sénégal, Mali, Burkina. Une telle concertation doit être basée sur le fait, qu'au lieu de politiques nationales visant l'autosuffisance nationale, des actions communes pourraient rendre le riz sous-régional compétitif par rapport au riz mondial et ainsi promouvoir le commerce sous-régional sans besoin de recourir à des mesures protectionnistes.

Dans une telle démarche, il y a nécessairement une certaine perte en souveraineté nationale. Le riz n'étant pas le seul produit faisant l'objet de commerce régional, des accords peuvent être trouvés qui reconnaissent la suprématie de chaque pays dans certains produits.

La concertation régionale nécessite des études détaillées en matière de coût-bénéfice des différentes alternatives. Par exemple, ne serait-il pas préférable que le Mali, vu les investissements déjà consentis dans le cadre de l'Office du Niger, modernise sa production de riz de manière à ravitailler le Burkina? N'eût été le problème des conflits, quel rôle le Libéria pourrait-il jouer dans l'approvisionnement d'une partie de la sous-région en riz⁴? La Guinée ne regorge-t-elle pas de potentialités rizicoles encore inexploitées?

Se poser ces questions et en reconnaître la pertinence est essentiel. Comme il a été indiqué plus haut, les nouveaux accords sur le commerce mondial aboutiront à un marché mondial du riz plus instable, et à des prix généralement plus élevés. Les importateurs nets de riz que sont les pays de l'Afrique de l'Ouest sortiront donc perdants, avec une détérioration de la balance des paiements. L'alternative qui consisterait à importer du riz de qualité inférieure n'est pas satisfaisante. L'adopter ne serait que reporter à plus tard les problèmes essentiels de ce sous-continent.

⁴Pour montrer jusqu'à quel point le problème du riz en Afrique de l'Ouest est délicat, le cas du Libéria est éloquent. Dans une étude réalisée par Hiemstra et Savadogo en 1986 sur la sécurité alimentaire au Libéria au compte du US Department of Agriculture, les points de vue les plus divers sur la capacité du Libéria à s'autosuffire en riz ont été rencontrés. D'un côté, des techniciens (agronomes) affirmaient qu'importer du riz au Libéria ne pouvait être justifiée vu les potentialités de production; de l'autre, des économistes affirmaient que le riz libérien n'était compétitif par rapport au riz importé que dans les villes de l'intérieur. Dans le cas des deux villes côtières (Monrovia et Buchanan) il était jugé plus rentable de faire venir le riz d'Asie ou d'Amérique que de le transporter du nord du Libéria. Voir Hiemstra et Savadogo, 1986a et 1986b.

Tableau 4 : Objectifs et mesures spécifiques au riz

PAYS	OBJECTIFS	MESURES
BURKINA (1993-96)	1. Tendre vers l'autosuffisance	A. Maintien du monopole d'importation B. Libéralisation des prix intérieurs C. Privatisation de la rizerie SONACOR C. Développement de la culture irriguée
SENEGAL	<p>I. Riz local</p> <p>1. Accroître la production et améliorer la sécurité alimentaire</p> <p>2. Promouvoir l'investissement privé</p> <p>II. Riz importé</p> <p>1. Améliorer la sécurité alimentaire</p>	<p>A. Libéraliser la filière</p> <p>A1. Abandon des prix administrés du paddy</p> <p>A2. Suppression de la subvention transport</p> <p>B. Protéger le riz local, avec un niveau de protection cumulé inférieur à 46%</p> <p>C. Privatiser la collecte, la transformation et la commercialisation</p> <p>A'. Libéralisation des importations</p> <p>B'. Libéralisation de la distribution du riz brisé</p>
COTE D'IVO IRE		<p>A. Transfert de l'importation du riz ordinaire au secteur privé</p> <p>B. Respect du calendrier de libéralisation des opérations d'importation de riz</p> <p>B1. Dissolution de la SOPRORIZ créée en 1993</p> <p>B2. Arrêté modifiant les attributions de la SOPRORIZ</p> <p>C. Autorisation de l'importation de 45.000 T de riz brisé à 35 5 pour la période du 1er janvier 1996 au 31 mars 1997</p>

2.2.3. Le bétail

2.2.3.1 Situation

Le bétail constitue par excellence le produit d'échange entre les pays sahéliens et leurs voisins des zones humides ou sub-humides. En fait, les objectifs de tous les pays sahéliens où l'élevage constitue une activité importante (Burkina, Mali, Niger, Sénégal) est de pouvoir exporter davantage et dans des conditions avantageuses, vers les pays côtiers consommateurs (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Bénin, Togo). Le problème que les pays producteurs rencontrent sont de plusieurs ordres, l'organisation interne des producteurs ou exportateurs et la concurrence de viandes extra-africaines à la côte en étant les plus importants.

Les problèmes liés à la production sont énormes. Les contraintes suivantes, relevées au Sénégal, se retrouvent dans la plupart des pays producteurs.

- 1) Problème de l'alimentation du bétail: les produits industriels sont onéreux, et l'alimentation naturelle se heurte à l'irrégularité du régime des pluies. Il en résulte des rendements en viande très faible, de l'ordre de 50 pourcent en élevage traditionnel.
- 2) Problèmes infrastructurels: On note l'absence de pistes d'évacuation des animaux. Les infrastructures de santé sont insuffisantes, et les maladies qui persistent contribuent à baisser la performance de l'activité. Au niveau de la finition, les établissements de transformation sont vétustes, et les marchés en nombre insuffisant.
- 3) Problèmes institutionnels: L'inexistence de crédit formel conduit les acteurs à dépendre du crédit informel caractérisé par son instabilité (non disponibilité ou taux d'intérêt élevé). Il en résulte des blocages à certains niveaux de la filière dû au manque de liquidités. Peut-être à cause des problèmes de financement, le nombre d'intervenants dans la filière est très élevé, ce qui alourdit les charges. Enfin, ces intervenants utilisent des méthodes traditionnelles de vente de la viande qui ignorent les différentes qualités et par conséquent ne contribuent pas à encourager les efforts d'intensification de l'élevage.

Les pays producteurs doivent ainsi s'attaquer à un ensemble de problèmes structurels internes pour améliorer la rentabilité de l'activité d'élevage.

2.2.3.2 Objectifs, mesures et enjeux

Les objectifs définis par les différents pays dans la filière bétail-viande sont essentiellement au nombre de deux:

- ⇒ Amélioration de l'efficacité de la production domestique
- ⇒ Développement des exportations.

Les PASA ont mentionné comme objectifs l'amélioration de la couverture sanitaire ou l'élimination des barrières non tarifaires (voir Tableau 5) , mais il s'agit là en réalité de mesures intermédiaires pour atteindre des objectifs que sont l'efficacité de la production et la promotion des exportations.

Les enjeux dans le secteur de l'élevage sont grands, et les pays sahéliens en sont bien conscients à travers les politiques présentées. Depuis la dévaluation de la monnaie, les exportations de petit et gros bétail se sont accrues entre les pays producteurs (Burkina et Mali par exemple) et les pays consommateurs (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria), ces produits étant devenus compétitifs par rapport aux viandes importées de l'Union européenne. Les exportations de bovins au Burkina ont augmenté de 94 pourcent de 1994 à 1995, celles de caprins et d'ovins de 27 pourcent. En fait, les opportunités créées par la dévaluation dans le secteur du bétail sont importantes, et la crainte porte actuellement sur l'éventualité du déstockage des animaux, ce qui serait le cas si des mesures vigoureuses d'augmentation de la productivité n'étaient entreprises. Les différentes mesures envisagées dans les pays producteurs visent à améliorer l'efficacité de la production, par l'amélioration des conditions sanitaires et alimentaires entre autres.

Les disparités de politiques entre les pays freinent cependant la réalisation de toutes les potentialités du secteur viande-bétail. Par exemple, le Ghana juge que les conditions sanitaires du cheptel burkinabè sont en-deçà des normes requises dans ce pays, ce qui conduit à la mise en quarantaine des animaux exporté sur pied. Ceci cause des pertes de poids et pour les exportateurs. On note ici la nécessité d'un dialogue entre les services vétérinaires (et politiques) des pays pour s'accorder sur les normes.

On note aussi des conflits potentiels entre les mesures envisagées dans les pays producteurs et les exigences des pays consommateurs. Les pays exportateurs ont intérêt à exporter de la viande plutôt que des animaux sur pied. Si les autorités ghanéennes par exemple semblent privilégier aussi cette voie pour enrayer les problèmes de respect des normes sanitaires, il ne semble pas en être de même des opérateurs économiques acheteurs pour qui les produits du cinquième quartier représentent des gains additionnels. En réalité, les concertations au niveau des Etats doivent être complétées par des études de marché pour mieux orienter le commerce dans ce secteur.

Tableau 5. Objectifs et mesures dans le secteur de l'élevage

PAYS	OBJECTIFS	MESURES
BURKINA FASO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration de l'efficacité de la production domestique 2. Elimination des barrières non tarifaires 	<ol style="list-style-type: none"> A. Adoption de textes modifiant la taxation de la viande à l'exportation B. Adoption de textes réglementant l'ouverture et le fonctionnement des établissements privés ainsi que l'approvisionnement et la distribution des médicaments privés C. Législation de l'abrogation de la taxe sur le bétail <p>PASA II (1997-99)</p> <ol style="list-style-type: none"> A'. Création d'un fonds de développement de l'élevage, destiné à financer l'appui aux éleveurs, et au développement d'un système statistique B'. Réorganisation de la filière viande dans une perspective de meilleure intégration dans la filière bétail-viande de l'Afrique de l'ouest et du centre.
SENEGAL	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amélioration de la couverture sanitaire 2. Développement et valorisation de la production animale 3. Développement des exportations 	<ol style="list-style-type: none"> A. Privatisation de la médecine vétérinaire B. Levée des contraintes d'ordre administratif, fiscal et sanitaire pour favoriser l'exportation des animaux et produits animaux C. Adaptation du niveau de protection des productions animales locales par rapport aux importations origine hors CEDEAO

III. SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Cette étude est un essai de rapprochement des mesures prises par les Etats membres du CILSS et leurs voisins immédiats dans leur effort d'ajustement et de développement du secteur agricole. Ce rapprochement vise à identifier l'impact probable que la conjugaison de ces mesures pourrait avoir sur les échanges régionaux, un moyen de promotion dynamique de la sécurité alimentaire au niveau régional, de stabilisation des prix et des revenus des producteurs.

Les Etats analysés se retrouvent tous dans des organisations régionales: la CEDEAO, ou encore la Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. D'autres se retrouvent encore dans des structures d'intégration assez avancées, les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Ainsi, ces Etats ont pris des engagements au niveau de ces institutions, dont les objectifs ultimes sont la fluidification des échanges en leur sein.

Cependant, chacun des Etats a aussi pris des engagements individuels avec les bailleurs de fonds multilatéraux (Banque mondiale, Fonds monétaire international) et bilatéraux. Ces engagements, qui se traduisent par des mesures de politique économique, sont-ils compatibles avec les objectifs de développement des échanges régionaux?

Comme l'a montré la revue des différentes politiques entreprises dans le secteur agricole, ces dernières ne mentionnent pas explicitement les besoins de l'intégration régionale. Il est parfois mentionné la nécessité de respect des engagements régionaux, mais les politiques nationales ne briment-elles pas souvent de tels engagements? Le constat, plus d'une dizaine d'années après la mise en place des politiques d'ajustement, est que le poids de l'Afrique dans le commerce mondial a fortement décliné, et que le commerce intra-africain est minime par rapport à celui en direction ou provenance du reste du monde.

Ce que ce document essaie de dire, c'est qu'il est temps que les pays concernés regardent de plus près leurs engagements et leurs objectifs régionaux. Quatre points méritent de retenir l'attention.

- ⇒ Il y a une nécessité d'avoir une vision globale du commerce dans la sous-région. Le fait de considérer les produits individuellement conduit à adopter des politiques de protection ou de promotion des échanges isolées. On note qu'aucun pays n'a encore défini sa politique de production en tenant compte des avantages comparatifs sous-régionaux, ce qui justifie parfois les mesures de rétorsion.
- ⇒ Pour que les échanges régionaux durables se développent cependant, il y a un effort à faire dans le développement des infrastructures, essentiellement de transport. L'existence de routes et de marchés incitera effectivement l'activité des acteurs privés, et malgré le

coût initial élevé des investissements en infrastructure, c'est la voie indispensable pour réussir les politiques d'intégrations des marchés.

- ⇒ Au-delà des infrastructures physiques, un système d'information fiable et efficace doit aussi être mis en place. Les tensions ou les opportunités sur le marché régional doivent être transmises assez rapidement, et il doit exister des endroits où une telle information est accessible aux acteurs. Mais qui doit être responsable de l'acquisition des informations? À terme, ce service d'information pourrait être privé, mais au départ, le secteur public doit jouer le rôle de facilitateur, le temps que le secteur privé s'initie.
- ⇒ Une autre mesure d'accompagnement pour assurer le dynamisme des échanges comporte l'ensemble des actions visant à rendre les céréales traditionnelles désirables par les consommateurs. Il est vrai que des politiques monétaires telles que la dévaluation peuvent induire des substitutions de céréales onéreuses à celles locales. Au-delà de cela, une transformation des habitudes alimentaires par un effort conscient de promotion des produits traditionnels (transformation, conditionnement) peut favoriser des volumes des échanges plus importants et plus durables. L'exemple du Sénégal dans la transformation du mil est à suivre. Un autre exemple est l'atiéké en provenance de la Côte d'Ivoire, dont la consommation dans le Sahel augmente (au Mali et au Burkina).

En cas de non concertation sur les politiques nationales et en l'absence de mesures novatrices et dynamiques, deux scénarios sont envisageables.

1. En ignorant le cadre régional, même les objectifs identifiés dans les politiques nationales peuvent ne pas être atteints. Ainsi, en libéralisant son commerce intérieur dans le cadre du PASA, le Burkina pensait que la circulation des grains irait alimenter les zones déficitaires du nord ou du centre. Les grains sont plutôt allés vers le Mali, une zone à proximité des zones de production. Cela traduit le fait qu'avec ou sans concertation au niveau des politiques, le commerce régional qui a toujours existé en Afrique de l'Ouest continuera, mais sans que les politiques nationales aient une orientation là-dessus.
2. En l'absence de concertation, les pays peuvent poursuivre des politiques dont les effets s'annulent mutuellement. C'est le cas de politiques permettant la protection d'un produit dans un pays (riz au Sénégal) et la libéralisation totale du commerce du même produit dans un pays voisin (riz en Gambie). La porosité des frontières implique que la politique de protection au Sénégal ne peut réussir, le riz international transitant par la Gambie et inondant le marché sénégalais.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ⇒ Anderson, Kym, 1995. "Impact of the New Multilateral and Regional Integration Agreements on Agricultural Competitiveness of Advanced Economies" in G.H. Peters and D.D. Hedley (eds.). *Agricultural competitiveness. Market Process and Policy Choices*. Dartmouth. USA.
- ⇒ Burkina Faso, 1996 (Juillet). Aide-mémoire de la Mission Conjointe d'Evaluation du PASA II. MARA. Ouagadougou.
- ⇒ Burkina Faso, 1996 (Février). *Rapport d'achèvement du PASA I*. MARA. Cellule de Coordination du PASA. Ouagadougou.
- ⇒ Burkina Faso, 1992 (Mai). "Lettre de Politique de Développement Agricole". Adressée à Monsieur le Président de la Banque Mondiale. Ministère des Finances et du Plan. Ouagadougou.
- ⇒ CMA/AOC, 1995. *Les perspectives pour les pays de la CMA/AOC suite aux accords du GATT et la mise en place de l'OMC. Propositions pour un plan d'action régional*. Conférence des Ministres de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Yaoundé. 11-15 décembre.
- ⇒ Dapaah, Samuel K., 1996. *Overview of Ghana's Agricultural Sector: Historical perspective and Future Expectations*. Ministry of Food and Agriculture. Accra, Ghana.
- ⇒ Dembélé, Nango N. et John M. Staatz, 1989. "Impact des échanges régionaux de céréales sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest". Séminaire de Lomé sur *Les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest*. 6-11 novembre 1989. Lomé, Togo.
- ⇒ Gbikpi, Pascal, 1996 (Juin). *L'agriculture burkinabè*. Centre d'information sur le développement. Ouagadougou. Burkina Faso.
- ⇒ Hernandez-Estrada, Julio, 1995. "New Trade Relations . A Developing Country Perspective." In G.H. Peters and D.D. Hedley (eds.). *Agricultural competitiveness. Market Process and Policy Choices*. Dartmouth. USA.
- ⇒ Hiemstra, Stephen J., and Kimseyinga Savadogo, 1986 (Mars). *Urban Food Consumption Patterns and National Food Policy in Liberia. Preliminary Report*. USDA/OICD, Washington, D.C.
- ⇒ Hiemstra, Stephen J., and Kimseyinga Savadogo, 1986 (Mars). *Urban Food Consumption Patterns and National Food Policy in Liberia. Part I: Results of the Household Survey*. USDA/OICD, Washington, D.C.

- ⇒ Republic of Ghana, 1996. Ghana Export Bulletin. July-December 1995. Customs Export Data Information System. Accra.
- ⇒ République du Mali, 1994 (février). « Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1994-96) » Ministère des Finances et du Commerce. Bamako.
- ⇒ République du Mali, 1996 (février). « Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1996-98). » Ministère des Finances et du Commerce. Bamako.
- ⇒ République du Sénégal, 1995 (Avril). "Lettre de Politique de Développement Agricole". Ministère de l'Agriculture. Dakar.
- ⇒ République du Sénégal (non daté). *Programme d'investissement du secteur agricole 1995-2000.* Ministère de l'Agriculture. Dakar.
- ⇒ République du Sénégal. *Programme d'investissement du secteur agricole. Coûts prévisionnels annualisés des différents programmes pour les périodes 1995-97 et 1998-2000.* Ministère de l'agriculture.
- ⇒ Savadogo, Kimseyinga, Alison T. Slack and Christopher Delgado (1992, December). "Long-distance food transfer costs in Burkina Faso". IFPRI Seminar on Regional integration of agricultural markets in West Africa. Saly Portudal, Sénégal.
- ⇒ Savadogo, Kimseyinga, et Claude Wetta (1992). "L'effet d'un ajustement auto-imposé: le cas du Burkina Faso, 1983-1989". in G.A. Cornia, R. van der Hoeven and T. Mkandawire (eds.). L'Afrique vers la reprise économique. De la stagnation et l'ajustement au développement humain. Economica. Paris.
- ⇒ Zagré, Pascal (1992). Etude des grandes étapes de la croissance et de la relance économique au Burkina Faso: le programme d'ajustement structurel, ses forces, ses faiblesses. Ouagadougou: Coopération Canada/Burkina Faso.

ANNEXE: LES DISPOSITIONS DE L'OMC SUR LE SECTEUR AGRICOLE

Il y a quatre éléments clés dans les dispositions de l'Uruguay Round sur le secteur agricole (Anderson, 1995):

1. Les subventions aux exportations agricoles

Pour les pays industrialisés et pour chaque produit, réduction des dépenses budgétaires de 36 pourcent, et des volumes subventionnés de 21 pourcent au cours de la période 1995-2000.

2. Les importations agricoles

⇒ Transformer toutes les barrières non tarifaires en barrières tarifaires.

⇒ Réduction des tarifs de 36 pourcent en moyenne au cours de la période 1995-2000. Pour chaque produit, les tarifs doivent baisser de 15 pourcent au moins, mais l'existence de clauses de sauvegarde peut aboutir à la non-libéralisation des échanges. En effet, une augmentation brusque du volume des importations d'un pays, ou une baisse des cours mondiaux en-dessous d'un indice calculé sur la base 1986-88, peuvent autoriser le pays à mettre en place des mécanismes de protection douanière.

3. Subvention domestique de l'agriculture

-Réduction de la mesure agrégée de soutien de 20 pourcent à partir de la base 1986-88. Cependant, il existe de nombreuses clauses excluant certains types de protection tels que les paiements directs aux agriculteurs destinés à limiter la production (une pratique aux Etats-Unis).

4. Barrières phytosanitaires

Nécessité d'apporter la preuve scientifique que les mesures de restriction sont justifiées.