

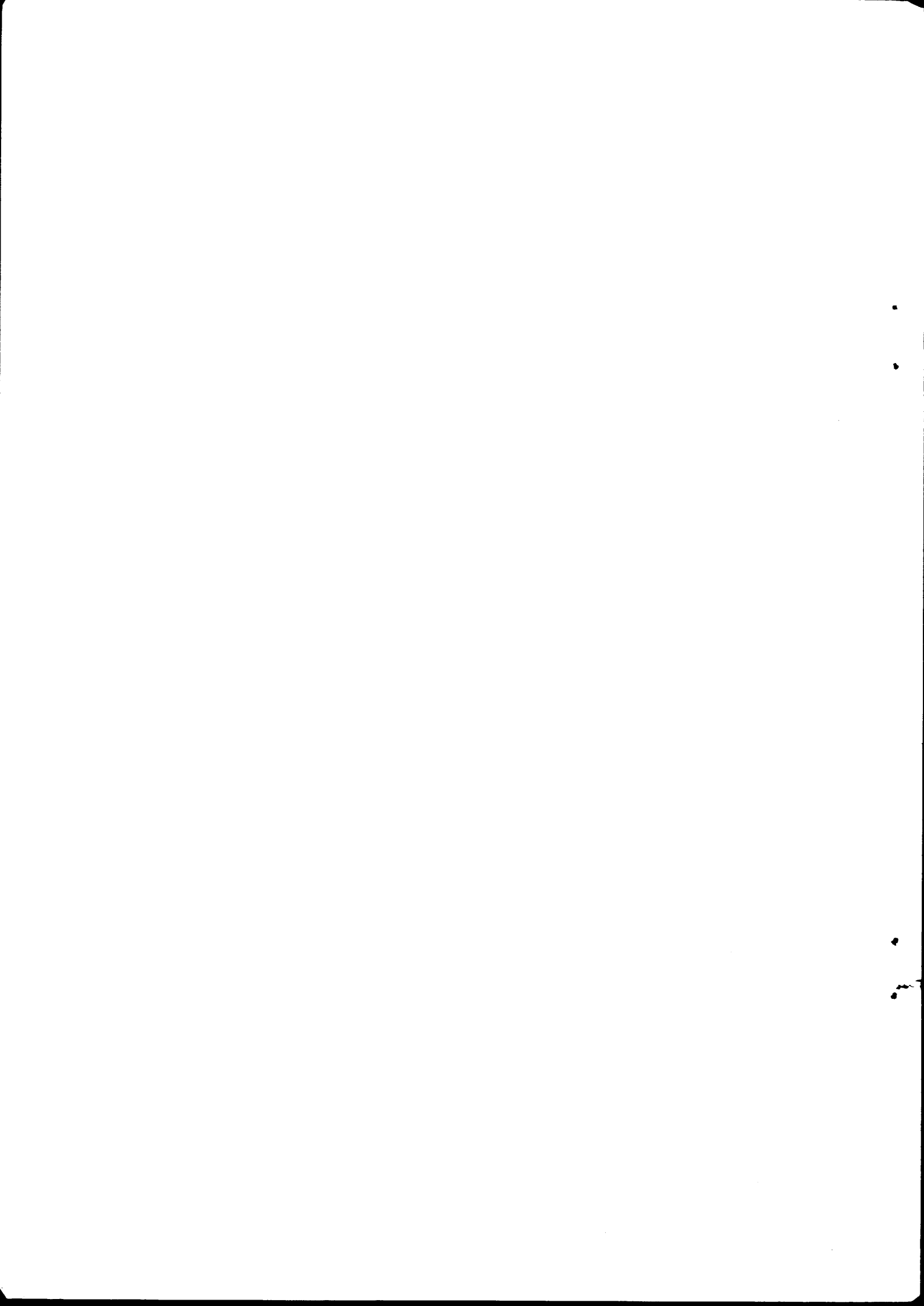
898

ESPACES CEREALIERS REGIONAUX EN AFRIQUE DE L'OUEST

Recueil d'études sur les agricultures sahéliennes,
le commerce régional et les marchés mondiaux

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

Mots clés : Agriculture/Céréales/Compétitivité/Politique
des prix/Dépendance économique/[commerce
régional]/[Marché mondial]/[Espaces
régionaux]/ Sécurité alimentaire/
Commercialisation/Afrique de l'Ouest.



INTRODUCTION

Une des idées un peu neuves qui ont émergé du Colloque tenu à Mindelo en décembre 1986 est celle d'espace céréalier régional. Les participants ont estimé que toutes les mesures que l'on pouvait proposer pour diminuer la dépendance du Sahel seraient vaines si "les rapports entre les marchés sahéliens et le marché international n'étaient pas modifiés" et ils ont suggéré que soient étudiées "les modalités de mise en oeuvre d'un espace régional à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-Etats encouragés".

Les agences de coopération des pays membres du Club du Sahel, réunis à Tucson (Arizona) en décembre 1988, ont pris connaissance des travaux récents réalisés par les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel :

"L'espace céréalier régional : mythe ou réalité de demain ?"* rédigé par Jacques Giri ;

"La compétitivité de l'agriculture sahélienne", rédigé par Elliot Berg.

A Tucson, les agences de coopération ont fait état des progrès qu'elles ont accomplis dans la réflexion sur l'espace régional. Les Etats-Unis ont rassemblé un nombre important de chercheurs pour en discuter à Washington, les 17 et 18 octobre 1988. La France, en coopération avec le Secrétariat du Club, a entrepris, avec l'IRAM, une série d'études pour mieux connaître les réalités de l'espace régional. Ces travaux sont ici présentés sous les titres suivants :

"Politiques de sécurité alimentaire et compétitivité de l'agriculture au Sahel" : compte rendu du séminaire "Au-delà de Mindelo", rédigé par Thomas S. Jayne et Nicolas Minot (Michigan State University) ;

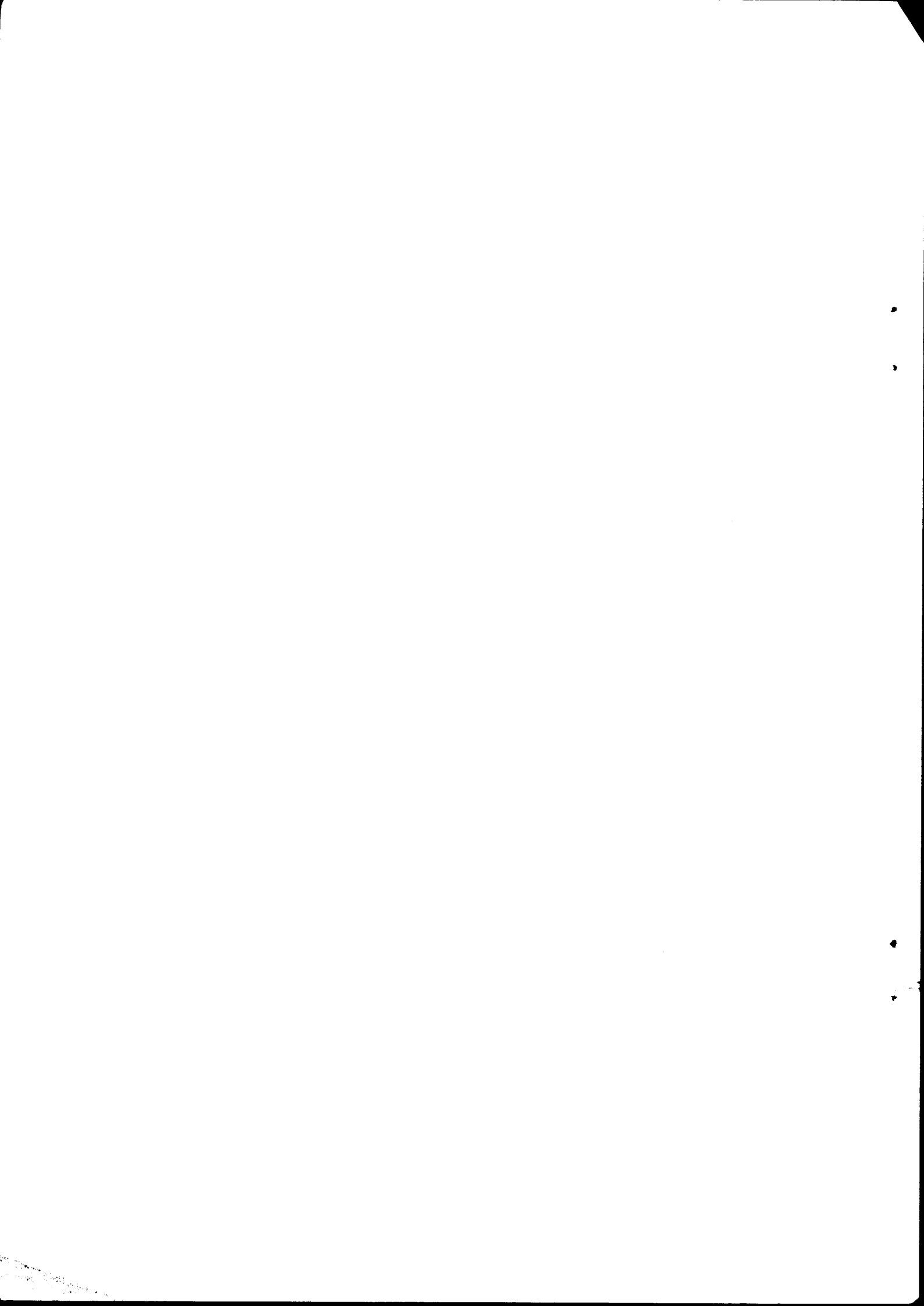
Présentation de l'étude "Inventaire des mesures de maîtrise des échanges céréaliers dans les pays d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad"* rédigé par Gilles Mettetal ;

"De l'espace régional aux espaces régionaux",* rédigé par Johnny Egg, Jean-Jacques Gabas et Jean-Pierre Lemelle ;

"La description de l'espace régional existant en Afrique de l'Ouest. Méthodes, résultats et éléments de scénarios d'évolution",* rédigé par Jean Coussy (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales).

Ces six rapports, ici regroupés, sont diffusés en versions anglaise et française par le Secrétariat du Club du Sahel.

Le Secrétariat du Club du Sahel diffuse également, en français, sous le titre "Agricultures sahéliennes et marchés mondiaux : état des réflexions", un recueil de fiches bibliographiques tirées de 47 documents touchant au thème "espace céréalier régional" [document Sahel D(89)254].



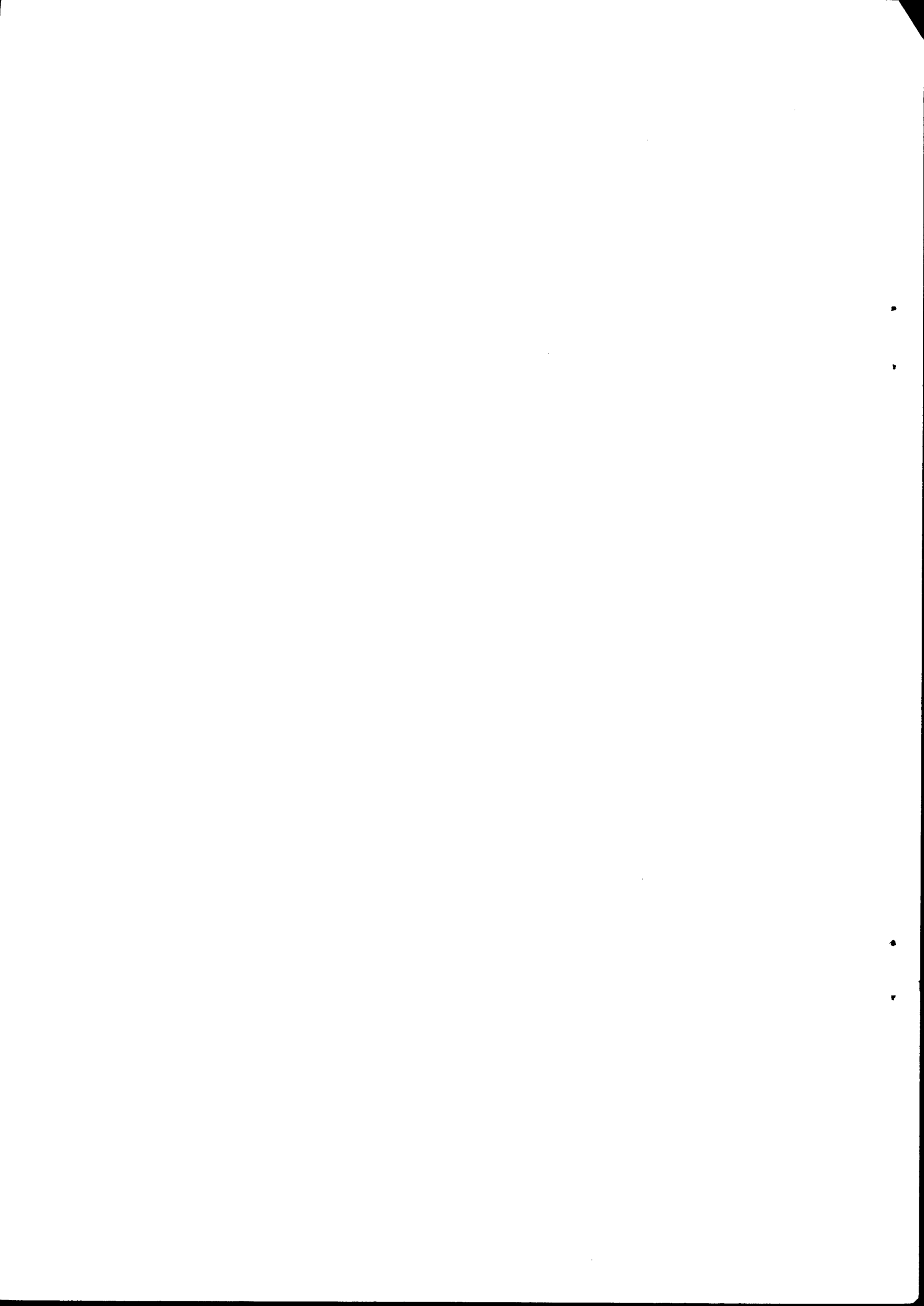
P A R T I E I

L'ESPACE REGIONAL CEREALIER :

MYTHE OU REALITE DE DEMAIN

par

Jacques GIRI



L'espace régional céréalier : un succès... verbal

Une des idées un peu neuves qui ont émergé du Colloque tenu à Mindelo en décembre 1986 est celle d'espace régional céréalier. Constatant que bien peu de progrès avaient été faits depuis le précédent colloque consacré aux politiques cérésières, tenu à Nouakchott en 1979, les participants ont estimé que toutes les mesures que l'on pouvait proposer pour diminuer la dépendance du Sahel seraient vaines si "les rapports entre marchés sahéliens et le marché international n'étaient pas modifiés" et ils ont suggéré que soient étudiées "les modalités de mise en oeuvre d'un espace régional à l'intérieur duquel les productions nationales seraient protégées et les échanges inter-Etats encouragés" (1).

Deux ans après Mindelo, où en est cette idée neuve ?

Disons qu'elle a connu un assez beau succès verbal. Succès verbal chez les Sahéliens, toujours enthousiastes pour tout ce qui va dans le sens de l'intégration régionale. La conviction que le continent a besoin de plus d'unité économique est, prétend Elliot Berg, la seule idée largement partagée qui circule dans l'Afrique actuelle. Et il ajoute qu'en dépit de cela, il y a aujourd'hui dans ce continent moins d'intégration économique qu'il n'y en avait il y a trente ans (2). L'idée d'espace régional céréalier illustre bien en tout cas cette remarque : on en parle chaleureusement, mais on aurait peine à trouver une mesure prise par un gouvernement sahélien au cours des deux années écoulées et qui aurait fait avancer sa mise en oeuvre sur le terrain. Même la modeste proposition concrète, formulée par un participant au Colloque de Mindelo, d'aider à la réalisation d'une vente de céréales maliennes au Sénégal, qui aurait permis de prouver le mouvement en marche, n'a pas abouti. Après un certain nombre de péripéties, elle a perdu tout son intérêt du fait de la décision sénégalaise de baisser le prix du riz à la consommation, décision prise en mai 1988 (3). Ce timide essai de coopération régionale attendra des jours meilleurs.

Du côté des agences d'aide, l'idée a rencontré aussi un certain succès. Encore que bon nombre d'objections aient été formulées à son égard. La seule évocation d'une protection possible de l'espace céréalier a soulevé de sérieuses réserves chez les tenants de l'orthodoxie libérale. D'autres ont mis en doute la possibilité pratique de mettre en oeuvre une telle idée dans l'état actuel des sociétés sahéliennes, ou mis en doute l'accroissement de la production cérésière attendu de sa mise en oeuvre. Certains se sont demandé si un tel accroissement était souhaitable et si les Sahéliens n'auraient pas intérêt à tirer parti des céréales disponibles à bas prix dans le monde et à se spécialiser dans d'autres productions.

Il faut dire que personne aujourd'hui ne voit très clairement quelles politiques d'importations de céréales devraient être recommandées aux gouvernements sahéliens. Plusieurs agences d'aide ont lancé des programmes d'études ou de réflexions sur ce thème, sans qu'il s'en dégage encore une doctrine nette, susceptible de recueillir un large consensus.

Cette réflexion a fait cependant un peu évoluer les choses : tout le monde semble être à peu près d'accord maintenant pour considérer que le problème soulevé à Mindelo est crucial pour l'avenir à long terme de la région. Un certain consensus semble même se dégager sur la nécessité de maîtriser, au moins temporairement, les prix des céréales importées par les pays sahéliens. Toutefois, ce consensus ne s'applique encore qu'à un concept mal défini, qui ne recouvre probablement pas la même réalité pour chaque agence et qui n'a pas de caractère opérationnel.

Le Secrétariat du Club du Sahel pour sa part a entrepris une première exploration de ce que pourrait être un espace céréalier et présenté à la réunion de Berne (en décembre 1987) un papier (4) qui posait surtout des questions sur la façon dont on pourrait envisager de construire un tel espace : quel espace régional délimiter ? Quel niveau de protection adopter ? Comment protéger ? Et il attirait l'attention sur le fait qu'un espace régional viable ne s'édifierait pas sans une volonté politique forte dans les Etats concernés. Cette exploration n'a pas été poussée plus avant et les questions posées à Berne sont restées à ce jour sans réponses.

L'objectif de la présente communication est de faire le point deux ans après Mindelo : l'idée d'espace céréalier régional est-elle toujours valable ? Ou faut-il la revoir ? Apparaît-elle maintenant comme irréaliste au point de devoir être classée dans la catégorie des mythes ? Ou, si l'on garde un espoir de la faire avancer, sous quelle forme ? Et comment s'y prendre ?

L'espace céréalier existe

Une des réalités dont les agences d'aide et sans doute aussi quelques Sahéliens ont pris conscience depuis deux ans est que l'espace céréalier existe. Mais il n'existe probablement pas sous la forme que la plupart des gouvernements de la région auraient souhaité lui donner.

Les travaux, dont les premiers résultats avaient été présentés à Mindelo (5), avaient attirés l'attention sur l'ampleur, généralement insoupçonnée, des échanges informels en Afrique de l'ouest. Les connaissances acquises depuis le Colloque ont confirmé et au-delà ces premiers résultats (6).

On avait un peu oublié que l'Afrique de l'Ouest a été de tout temps et même pendant les périodes troublées de son histoire anté-coloniale le lieu d'échanges à moyenne et longue distances. Ni la colonisation, ni les indépendances et la "balkanisation" qui s'en est suivie, n'ont mis fin à ces échanges. Ils se sont poursuivis sans discontinuer, la plupart du temps en dehors des cadres juridiques créés par les colonisateurs et les nouveaux Etats, et ils se sont simplement adaptés aux conditions économiques nouvelles.

Pendant l'époque coloniale, les courants commerciaux se sont modifiés en fonction de ces nouvelles conditions, mais la sécurité rétablie et les différences entre les politiques pratiquées par les puissances coloniales ont plutôt été des facteurs favorables au développement des échanges à travers la région.

Les indépendances, en multipliant les frontières qui séparent non seulement des Etats mais qui séparent aussi des politiques économiques et monétaires souvent fort différentes, ont aussi multiplié les occasions de faire du commerce. Les réseaux tissés par les commerçants appelés communément Dioula et Haoussa s'étendent sur toute la région et, aujourd'hui comme hier, ignorent les frontières ou plutôt en tirent parti. Leurs membres sont désormais à l'affût non seulement des différences de prix qu'engendrent les variations locales de l'offre et de la demande, mais aussi et surtout des différences de prix qu'engendrent les divergences entre les politiques des gouvernements et qui peuvent donner lieu à un commerce encore plus fructueux.

L'amélioration des infrastructures de transport depuis le début des années 1960 a dû aussi favoriser le commerce informel autant que le commerce officiel.

Et ce ne sont pas les barrières douanières ou policières qui arrêtent ces échanges : ces barrières sont naturellement perméables du fait de la géographie et elles sont rendues encore plus perméables du fait de la corruption. L'exemple des relations Niger-Nigéria au cours de ces dernières années montre que, même lorsque les gouvernements prennent des mesures draconiennes pour rendre étanche une frontière, ils n'atteignent jamais totalement leur objectif (6). Les commerçants trouvent les points vulnérables du dispositif mis en place. Les mesures prises parviennent certes à réduire le volume des échanges informels mais elles augmentent aussi les marges bénéficiaires de ceux qui passent à travers les mailles du filet ...

Cela dit, les restrictions officielles apportées au commerce inter-Etats, les péages officieux qui ont eu tendance à se multiplier le long des routes sahéliennes depuis quelques années, le mauvais état de certaines infrastructures de transport constituent autant d'obstacles à l'épanouissement du commerce informel.

D'un certain point de vue, on peut comparer l'Afrique de l'ouest actuelle à une vaste zone de libre échange, non pas de droit mais de fait. Une zone de libre échange à l'intérieur de laquelle des réseaux commerciaux informels à la fois seraient gênés par un certain nombre d'entraves et tireraient parti des obstacles artificiels mis en place par les gouvernements.

Ce commerce informel est mal connu mais, tous les travaux faits jusqu'à présent semblent montrer que, en dépit des entraves, son volume est plusieurs fois supérieur à celui du commerce officiellement recensé (6). Il porte sur des produits locaux : noix de kola qui sont depuis des siècles un des éléments majeurs du commerce à longue distance en Afrique de l'ouest, bétail, céréales et légumineuses traditionnelles. Mais, il porte aussi, et de plus en plus, sur des produits importés d'autres continents parmi lesquels figurent beaucoup de produits manufacturés mais aussi des céréales.

Car une des caractéristiques de cet espace céréalier est d'être aujourd'hui ouvert à tous les vents.

L'espace céréalier est envahi

Le commerce à travers cette zone de libre échange informelle a de tout temps été alimenté en partie par des produits importés. Il l'est plus que jamais. Y figurent en bonne place désormais les produits manufacturés venant d'Asie et qui concurrencent efficacement les productions locales. Y figurent aussi de plus en plus des céréales venant des pays occidentaux, livrées gratuitement au titre de l'aide alimentaire ou faisant l'objet d'un commerce largement subventionné par tous les Etats d'Europe et d'Amérique.

Les produits importés pénètrent en Afrique de l'ouest par les points de moindre résistance : les points où les importations sont moins taxées de droit, ou moins taxées de fait grâce à une corruption plus développée qu'ailleurs, et les points où elles sont plus avantageuses pour des raisons monétaires. Les réseaux commerciaux informels se chargent ensuite de les redistribuer efficacement d'un bout à l'autre de la région.

Cette situation a des avantages certains : les pays africains et les pays sahéliens en particulier s'approvisionnent au moindre coût sur les marchés mondiaux et cela n'a rien de désagréable ni pour les consommateurs, du moins pour ceux qui ont les revenus monétaires leur permettant d'acheter, ni pour les commerçants qui prélèvent leur bénéfice au passage.

Cette situation a néanmoins quelques inconvénients dont plusieurs sont bien connus mais qu'il faut rappeler à temps et à contretemps.

L'envahissement des marchés sahéliens par les produits importés, envahissement qui touche à la fois les marchés formels et informels, alors que les exportations ne suivent pas la même progression, ni en volume ni en valeur, a des conséquences évidentes : les déséquilibres croissants des balances commerciales, le recours à l'endettement extérieur pour faire face à ces déséquilibres ; l'aide qui, in fine, doit s'appliquer de plus en plus à financer l'importation de biens de consommation au lieu de procurer des investissements productifs ; la nécessité d'avoir recours à des ajustements dits structurels afin de tenter de réduire la demande intérieure, avec toutes les conséquences économiques et sociales qui en résultent ...

Pour s'en tenir aux questions céréalières, l'envahissement par les importations pèse sur les prix de vente des céréales locales. Il impose un plafond au-dessus duquel les paysans ne peuvent espérer vendre, sauf situation de pénurie localisée et très provisoire. Un plafond qui ne permet ni l'investissement pour moderniser les cultures pluviales, ni la rentabilité des cultures irriguées de céréales. Un certain nombre d'experts soulignent que de meilleurs prix n'inciteraient pas nécessairement les paysans sahéliens à produire davantage et que le problème est plus complexe et n'est pas uniquement un problème de prix. Sans doute ont-ils raison. En tout cas, aux prix où arrivent actuellement les céréales importées sur les marchés sahéliens, il n'y a aucun risque que les paysans investissent de l'argent ou du travail pour concurrencer les importations. Il est du reste significatif que les investissements dans le secteur agricole qui sont faits spontanément aujourd'hui par des entrepreneurs, urbains ou ruraux, portent sur du maraîchage, de la culture de fruits, du petit élevage, toutes activités qui bénéficient naturellement d'une certaine protection géographique, et pratiquement jamais sur la production de céréales qui ne sont pas protégées.

Les importations de céréales, sous forme commerciale ou sous forme d'aide alimentaire, jouent un rôle clé dans ce qu'il est convenu d'appeler la sécurité alimentaire de la région et il est hors de doute qu'elles ont permis, depuis le début des années 1970, d'éviter les catastrophes qu'auraient engendrées les

sécheresses. Mais, est-on sûr qu'elles ne contribuent pas aussi à entretenir une insécurité alimentaire ? Beaucoup d'experts soulignent que les Etats n'ont pas les moyens de procéder au stockage interannuel qui serait nécessaire, que les commerçants privés n'en ont pas non plus les capacités et que les villageois ont tendance à réduire les réserves traditionnelles de grains. Mais, comment peut-on demander à des opérateurs privés de conserver pendant des années un produit dont ils savent bien que le prix ne montera pas de façon importante et durable à cause de l'aide alimentaire et des céréales importées et qu'ils ne tireront donc aucun bénéfice de leur initiative ? L'envahissement du marché par les céréales importées décourage certes la spéculation, au sens péjoratif où le terme est souvent employé par les Sahéliens ; il décourage aussi la spéculation, au sens positif du terme, qui est la prévision de périodes difficiles.

Les gouvernements ouest africains ont à l'égard de cet envahissement une attitude qui n'est inspirée ni par l'objectif proclamé d'auto-suffisance alimentaire, ni par le souci de moderniser l'agriculture, mais qui est clairement dictée par des circonstances politiques et sociales à court terme. Le dernier exemple en date est évidemment la décision du gouvernement sénégalais de baisser le prix du riz à la consommation. Les préoccupations d'ordre budgétaire ne sont pas non plus absentes dans les motivations des gouvernements : dans certains cas, il est possible de prélever des taxes substantielles sur les importations de céréales tout en offrant aux consommateurs un prix de vente acceptable, ce qui n'est jamais possible sur les céréales produites localement.

On soulignera en outre qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent de concertation réelle dans les politiques d'importation des différents pays de la région et que certains pratiquent même des politiques sensiblement divergentes, pour ne pas dire opposées. Le cas extrême est sans doute celui de la Gambie et du Sénégal : l'une a libéralisé les importations de riz qui ne supportent désormais aucune taxe alors que l'autre essaie de contrôler ses importations et de prélever une taxe qui entre dans un fonds de péréquation avec les céréales locales. D'où l'existence de points faibles par lesquels entrent et se diffusent des céréales, ce qui donne lieu à de fructueuses opérations.

Quant aux pays occidentaux, leurs politiques ne sont pas exemptes de quelques contradictions. Contradictions entre, d'une part, leurs politiques agricoles internes de subvention aux productions et aux importations et, d'autre part, leurs politiques d'aide au développement rural dans un certain nombre de pays les moins avancés dont les pays sahéliens. Ces incohérences sont de plus en plus clairement perçues sans que cela ait débouché jusqu'à présent sur des mesures pour les éliminer. Contradictions entre le financement de coûteux

périmètres irrigués et les politiques entraînant des prix du riz qui empêchent de rentabiliser ces périmètres. Contradictions entre le soutien donné aux politiques opposées mises en oeuvre par la Gambie et le Sénégal et donc encouragement de fait à une contrebande rémunératrice.

Force est de constater que tout se passe comme s'il y avait une communauté d'intérêts entre les Etats occidentaux et les Etats sahéliens. Les uns étant à la recherche de débouchés, si modestes soient-ils, pour leurs excédents agricoles et étant prêts à en faire cadeau, soit directement sous forme d'aide alimentaire, soit indirectement sous forme de subventions à leurs agriculteurs, complétées par des subventions aux gouvernements sahéliens. Les autres étant prêts à accepter des cadeaux. Et les programmes d'aide à la modernisation de l'agriculture sahélienne n'étant là que pour donner bonne conscience aux uns et aux autres.

Les perspectives

Les conditions dans lesquelles le marché sahélien s'insère dans le marché mondial et qui conduisent aux blocages que l'on vient d'évoquer sont-elles susceptibles de se modifier à plus ou moins long terme ? En particulier, les tensions que l'on observe sur les marchés céréaliers depuis quelques mois sont-elles le signe d'un retournement durable de la situation qui réduirait la tendance à l'envahissement des marchés sahéliens ?

Concernant d'abord le marché mondial, la situation actuelle de bas prix des céréales peut-elle perdurer ? Il est vraisemblable que les Etats-Unis, comme la Communauté Européenne, ayant pris conscience de l'absurdité des politiques actuelles, réviseront au moins en partie leurs politiques d'aide à leurs exportations agricoles, sans aller toutefois jusqu'à supprimer tout soutien à leurs agriculteurs. Et cela devrait se traduire par un certain relèvement des prix sur les marchés mondiaux.

Mais il ne faut pas sous-estimer le poids des facteurs qui pousseront à la baisse. Le progrès technique dans les agricultures occidentales ne va pas s'arrêter, certains experts prétendent même qu'il va s'accélérer au cours des prochaines décennies. Cela signifie que les prix relatifs des produits agricoles, céréales incluses, seront orientés à la baisse. Et cela signifie aussi que les gouvernements des pays industrialisés seront confrontés pendant bon nombre d'années encore au problème d'assurer à une population de producteurs agricoles, toujours en surnombre et donc toujours menacée de paupérisation, des revenus décents, comparables à ceux des autres groupes sociaux. Il est donc à craindre que les subventions à l'agriculture dans les pays du Nord ne cessent pas de sitôt.

Le marché du riz, principale céréale importée par le Sahel, est certes dominé non pas par les pays industrialisés mais par les pays d'Asie. Dans ces pays, les possibilités d'augmenter encore la productivité sont importantes et les progrès techniques à venir en amèneront de nouvelles. On peut faire le pari, raisonnable, que les pays asiatiques qui ont commencé leur révolution verte la poursuivront et que, leur croissance démographique se ralentissant, il n'y aura pas de pénuries importantes et durables sur les marchés du riz. Certes, des tensions pourront apparaître, mais il paraît peu vraisemblable que le prix de ce produit s'établisse durablement à des niveaux élevés. Et cela d'autant plus que les prix des autres céréales sur les marchés mondiaux sont orientés à la baisse et que tous ces marchés ne sont pas sans communications.

Tout cela signifie qu'il serait bien dangereux d'attendre qu'une modification du contexte international entraîne une hausse forte et durable des prix qui mette fin à l'envahissement de l'espace sahélien par des céréales importées : celui-ci ne se résorbera sans doute pas de lui-même. Mais tout cela signifie aussi que les prix des céréales sur les marchés mondiaux ne seront bas qu'en moyenne et qu'il faut s'attendre à ce que l'instabilité perdure et que des périodes de tension succèdent à des périodes de prix très déprimés.

En ce qui concerne les marchés sahéliens, on notera d'abord que la zone de libre échange informelle n'est probablement pas près de disparaître. On voit mal ce qui pourrait amener les réseaux commerciaux à renoncer à des activités qui plongent leurs racines dans le passé et qui s'adaptent de façon continue aux conditions nouvelles. Sûrement pas les Etats qui n'auront pas les moyens de ce faire.

Par ailleurs, on peut esquisser la situation à laquelle conduit le prolongement des tendances actuelles dans le contexte mondial que l'on vient de décrire : un Sahel dont la population globale aura doublé en 25 ans et dont la population urbaine aura augmenté encore plus rapidement et représentera peut-être pas loin de la moitié de la population totale. Un Sahel où la productivité des agriculteurs aura augmenté moins vite que celle des agriculteurs des pays industrialisés et des pays d'Asie et dont les productions seront encore moins compétitives qu'elles ne le sont aujourd'hui. Un Sahel dont les cultures resteront vulnérables aux sécheresses. Et donc, un Sahel devenant de plus en plus dépendant des pays occidentaux pour sa survie quotidienne et à plus forte raison pour sa survie en période sèche. Un tel scénario, comme l'a montré l'Etude prospective (7), est plausible sinon probable. Mais il n'est pas inéluctable et d'autres scénarios sont possibles, en particulier des scénarios de moindre dépendance.

Ils sont possibles mais on ne voit pas comment ils pourraient l'être sans ce que l'on pourrait appeler un véritable ajustement structurel à long terme, c'est-à-dire une adaptation des producteurs sahéliens à la nouvelle donne des marchés céréaliers mondiaux : des prix toujours instables mais en moyenne orientés à la baisse.

Aussi toute réflexion sur une stratégie céréalière devrait-elle prendre en compte les trois idées suivantes :

- un ajustement structurel, au sens que l'on vient d'indiquer, est nécessaire pour enrayer la dépendance croissante de la région et asseoir le développement de son économie ; les producteurs sahéliens devraient être placés dans des conditions économiques telles qu'ils soient en mesure de reconquérir une part du marché intérieur envahi et aussi d'exporter davantage ;
- cet ajustement doit leur permettre de se mettre au moins partiellement à l'abri des futures fluctuations du marché mondial : le Sahel ne peut pas supporter à la fois les aléas du climat et ceux de la conjoncture ;
- cet ajustement doit nécessairement se faire en tenant compte qu'il existe une zone de libre échange de fait, qu'elle déborde largement des pays sahéliens, que les gouvernements sahéliens peuvent entraver les échanges à l'intérieur de cette zone mais qu'ils n'ont pas et n'auront pas la capacité de les empêcher ; cela signifie que les gouvernements ne peuvent agir indépendamment les uns des autres : chacun est condamné, qu'il le veuille ou non à subir les conséquences des actions de ses voisins.

L'idée d'un espace régional céréalière à l'intérieur duquel se réaliserait cet ajustement structurel est donc plus que jamais d'actualité et il est plus que probable qu'elle le restera.

Peut-elle se concrétiser sous la forme d'une zone de libre échange non plus informelle mais formalisée, entourée d'une barrière douanière uniforme et gérée en commun par tous les Etats membres ? Il est à craindre qu'une telle conception d'un espace régional céréalière relève du mythe : les gouvernements de l'Afrique de l'ouest ne sont pas mûrs pour construire un tel espace régional et ils ne le seront vraisemblablement pas de sitôt.

Il paraît aujourd'hui plus réaliste de promouvoir ce que l'on pourrait appeler un espace régional de concertation qui devrait s'étendre au-delà des pays sahéliens et inclure l'ensemble de la région ouest africaine.

Un espace de concertation entre Etats qui conviendraient de mettre en oeuvre des politiques, pas nécessairement identiques, mais au moins cohérentes les unes avec les autres, afin que les efforts faits par un gouvernement pour permettre et stimuler l'adaptation des producteurs à la nouvelle donne mondiale ne soient pas réduits à néant par l'attitude de son voisin. Qui conviendraient d'orienter ces politiques vers la réduction de la dépendance extérieure. Et qui conviendraient aussi de ne pas apporter d'entraves à des échanges inter-Etats qui, de toute façon, se feront.

Un espace de concertation entre agences d'aide, en particulier pour que celles-ci encouragent plus ici une politique, et là une politique contradictoire.

Enfin, un espace de concertation entre Etats et agences d'aide pour isoler les Etats francs-tireurs qui, volontairement ou par faiblesse, ne joueront pas la règle du jeu. Tout cela ne sera certainement pas facile à mettre en oeuvre, mais y a-t-il aujourd'hui d'autres solutions aux problèmes à long terme de la région ?

Que faire ?

On se limitera à suggérer quelques actions qui pourraient être rapidement mises en oeuvre.

D'abord poursuivre la réflexion. Puisque tout le monde s'accorde pour dire que le problème de l'espace céréalière est crucial pour la région et que, en même temps, il apparaît singulièrement complexe et qu'aucune solution pleinement satisfaisante et facilement applicable ne semble s'imposer, il paraîtrait utile de poursuivre la réflexion sur les thèmes abordés à Mindelo afin de rechercher la moins mauvaise solution.

Réflexion d'abord sur le thème de l'ajustement structurel, au sens où il a été défini d'adaptation aux marchés mondiaux. Comment le réaliser, compte tenu de l'existence d'une zone de libre échange de fait ? Il faut sans doute reposer le problème de l'ajustement des parités monétaires et en particulier du Franc CFA. Cette question est probablement moins tabou qu'elle ne l'était il y a deux ans, et on peut probablement étudier plus sereinement les effets d'un changement de parité sur l'offre et la demande et ses conséquences pour les diverses catégories sociales : qui seraient les gagnants et les perdants ? Et comment atténuer les conséquences pour les perdants ? On peut se demander aussi, si on exclut la manipulation des taux de change, quelles modalités d'ajustement structurel seraient les mieux adaptées à la situation de la région, quel type d'ajustement serait réellement maîtrisable par des Etats sahéliens qui ont des moyens d'action limités et qui subissent des contraintes fortes.

L'idée a été récemment émise que le problème de l'ajustement entre marché sahélien et marché mondial se pose en fait pour l'ensemble de l'agriculture et non pour les seules productions de céréales. La suggestion d'un "Franc CFA vert", c'est-à-dire d'une parité particulière pour les échanges de produits agricoles avec l'étranger (et qui pourrait être obtenue par des barrières douanières sans toucher à la parité nominale de la monnaie), a été avancée (8). Elle s'inspire évidemment du Franc vert qui a servi d'instrument de la politique agricole européenne. Même si la situation de l'agriculture sahélienne actuelle n'a qu'un lointain rapport avec celle de l'agriculture européenne de ces dernières décennies, cette idée mérite un examen, ne serait-ce que pour vérifier si la gestion d'un tel système ne serait pas au-dessus des capacités des Etats sahéliens.

Enfin, quelles que soient les solutions retenues pour l'ajustement structurel, le problème de la nécessaire coordination entre les politiques des Etats se pose. Comment assurer un minimum de cohérence ? Comment se prémunir contre les Etats francs-tireurs ou limiter les conséquences de leur attitude ?

L'autre thème porte sur la zone de libre échange. Faut-il essayer d'abolir les obstacles aux échanges inter-Etats qui ont été artificiellement dressés ? Faut-il étudier un programme d'investissements pour améliorer les infrastructures de transport entre les pays et favoriser ainsi le commerce des céréales ?

Pour poursuivre cet ensemble de réflexions, peut-être pourrait-il être utile d'établir un groupe de travail restreint qui comprendrait des experts de la Communauté internationale et des experts ouest-africains et qui s'appuierait sur les travaux menés par les différentes agences d'aide, les complèterait ou les ferait compléter et en tirerait les conclusions.

Poursuivre la réflexion n'est certainement pas suffisant. Il y a un problème d'information évident. Même si, par exemple, l'existence d'une zone informelle de libre échange est aujourd'hui mieux connue, il y a encore beaucoup à faire, dans le Sahel et dans les agences d'aide, pour que cette existence soit bien intégrée dans la réflexion sur les politiques. Il y a aussi beaucoup à faire pour que chacun, et en particulier les gouvernements sahéliens, prenne conscience des enjeux que représentent l'espace régional céréalier et la concertation sur sa gestion. Il serait utile notamment de bien évaluer les conséquences de la poursuite des politiques actuelles.

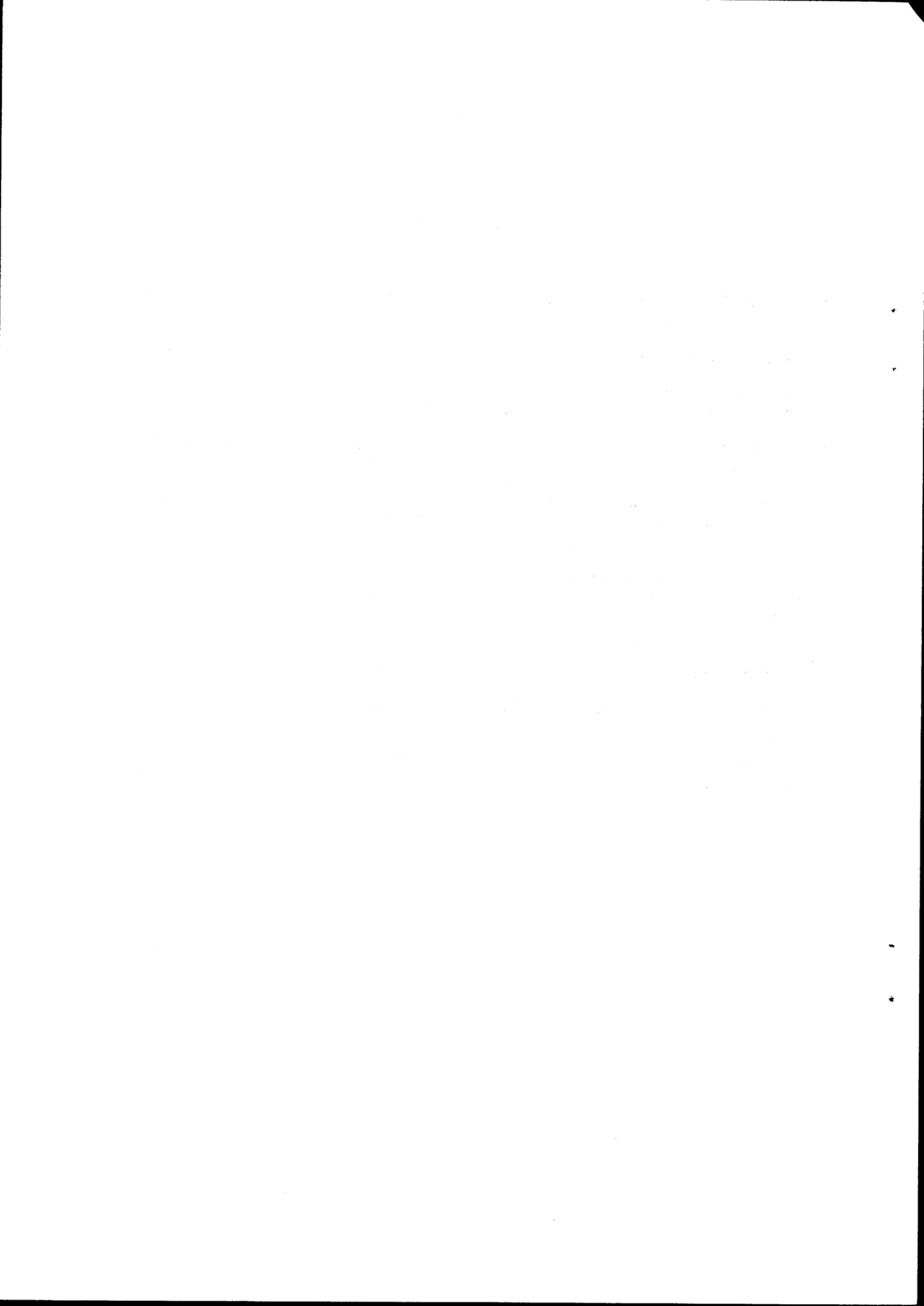
Ainsi proposera-t-on que soit tenu en 1989 un séminaire qui permette de diffuser l'information sur le thème de l'espace régional céréalier et qui permette de faire avancer la réflexion.

Enfin, une autre réflexion est en cours sur le "Code de bonne conduite concernant l'aide alimentaire" (9). N'y a-t-il pas des liens à établir entre ces deux réflexions menées parallèlement ? Suffit-il par exemple de dire, comme le fait le projet de code, que "l'aide alimentaire en nature doit toujours éviter d'entrer en concurrence avec la production locale ou le commerce local" et que "le plus souvent possible le prix de vente des produits sera fixé en fonction du prix du marché" ? De quel prix du marché s'agit-il ? Du prix déjà déprimé par les importations commerciales ou par l'annonce de l'octroi de l'aide alimentaire ?

Dans l'hypothèse où le groupe de travail suggéré ci-dessus serait établi, il aurait sûrement à se pencher sur ces questions.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) CILSS-Club du Sahel. Actes du Colloque de Mindelo. Recommandations. 1987.
- (2) Elliot Berg. Regional cooperation in Africa. Septembre 1988.
- (3) Ministère de la Coopération et du Développement. Régulation céréalière au Sénégal ou les aléas d'une politique. Mai 1988.
- (4) CILSS-Club du Sahel. Un espace régional céréaliier protégé : première exploration d'une idée nouvelle. Octobre 1987.
- (5) CILSS-Club du Sahel. Approche des échanges agroalimentaires entre pays sahéliens et pays côtiers. J. Egg et J. O. Igué, in Actes du Colloque de Mindelo. 1987.
- (6) Club du Sahel-Ministère de la Coopération-CILSS. Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest. Juin 1988.
- (7) CILSS-Club du Sahel. Le Sahel face aux futurs : dépendance croissante ou transformation structurelle ? Décembre 1987.
- (8) Christopher Delgado, IFPRI. Questions à propos d'un espace régional protégé pour les céréales au Sahel. Août 1988.
- (9) Ministère de la Coopération. Code international de bonne conduite concernant l'aide alimentaire. Proposition. Septembre 1988.



P A R T I E I I

LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE SAHELIENNE

par

Elliot BERG

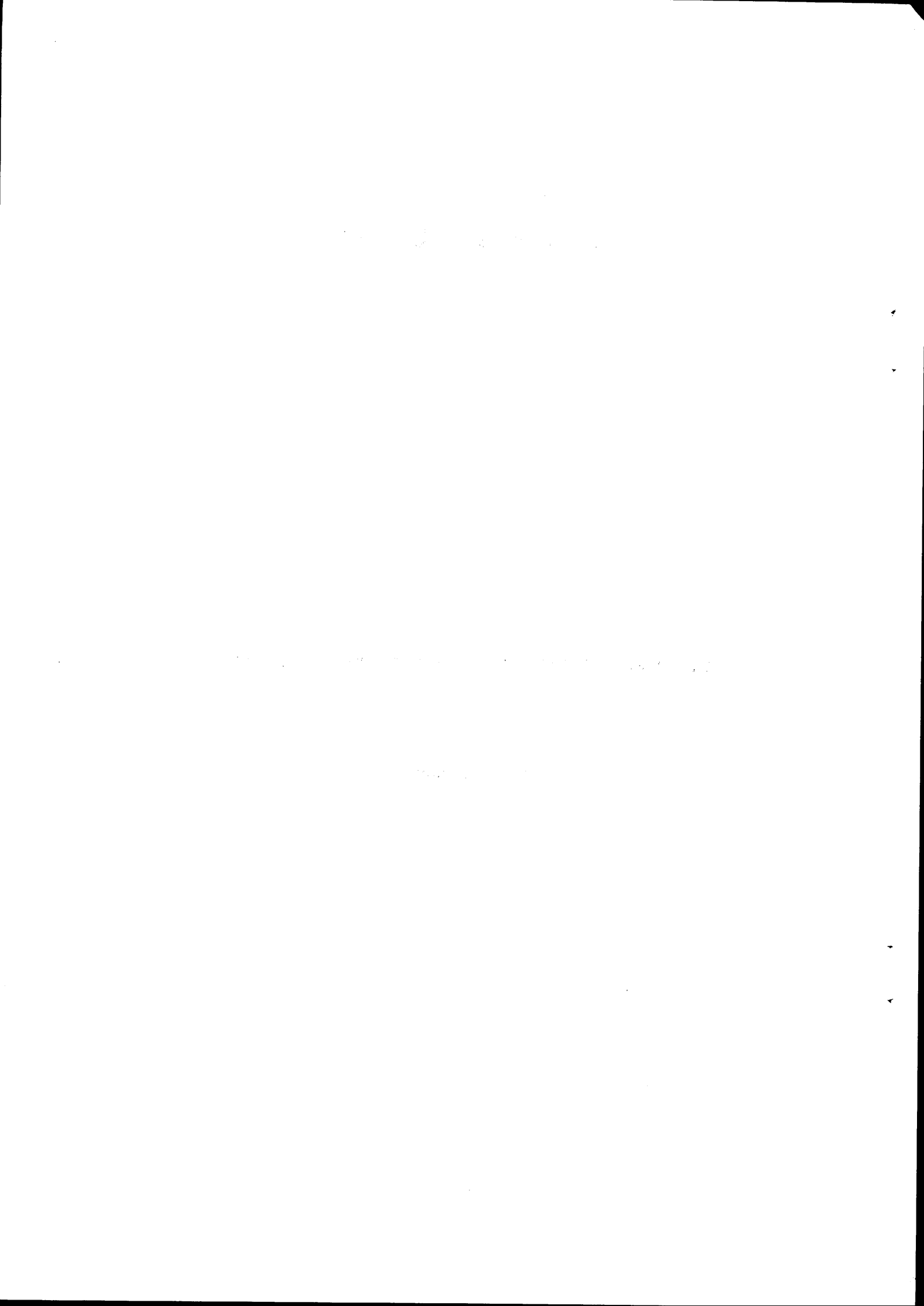
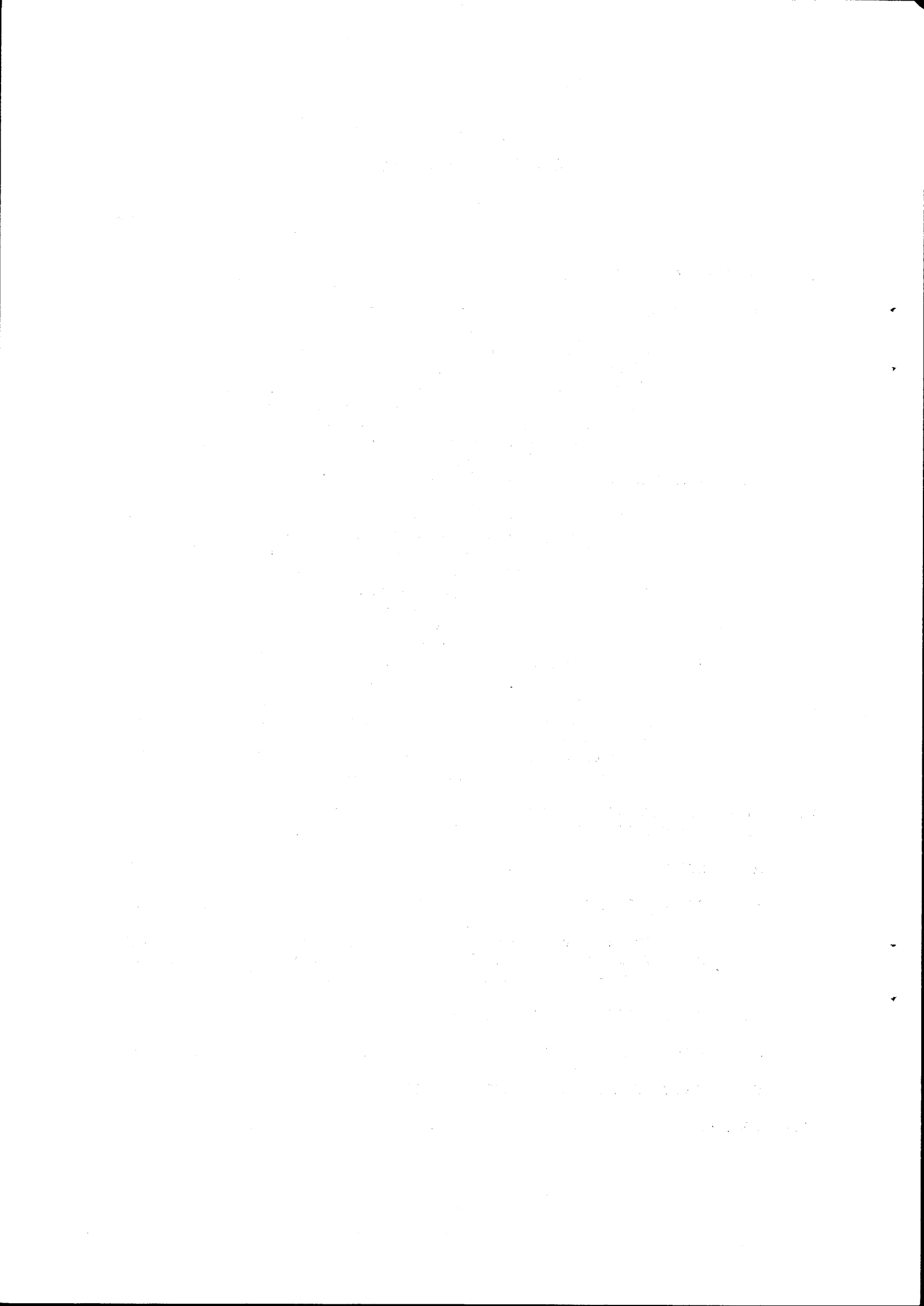


TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I. LE PROTECTIONNISME	3
A. ORIGINES DES POLITIQUES PROTECTIONNISTES	3
1. Dépendance croissante à l'égard des céréales bon marché, importées	3
2. Coût élevé des céréales locales	6
3. Prix mondiaux artificiellement bas	6
4. Instabilité des prix mondiaux	7
5. Taux de change surévalués	7
B. ARGUMENTS CONTRE LE PROTECTIONNISME	8
1. Contraintes au niveau de la production	8
a. Les perspectives technologiques	8
b. Les coûts d'opportunité élevés d'un meilleur auto-approvisionnement	10
c. La réaction des producteurs de céréales au problème des approvisionnements	12
2. Contraintes au niveau de la demande	17
3. Effets macro-économiques négatifs	20
a. La diminution des recettes en devises	20
b. Les effets sur le budget	22
4. Effets négatifs sur la sécurité alimentaire	25
5. Un espace régional cérééalier protégé	29
II. LES POLITIQUES ET PROGRAMMES POUR L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE	30
A. DEVALUATION	31
B. ROLE DES POLITIQUES DE PRIX	40
1. Politiques des prix à la production	40
2. Politiques des prix à la consommation	43
3. Subventions aux facteurs de production	45
C. POLITIQUES STRUCTURELLES	45
D. AMELIORER LA TECHNOLOGIE	46
E. ENCOURAGER LES SOLUTIONS CREATIVES	46
BIBLIOGRAPHIE	51



LA COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE SAHELIENNE

Parler de la compétitivité amène à se poser des questions très vastes, certaines évidentes, telles que les coûts de production, les taux de change, la politique fiscale et monétaire et la structure des marchés mondiaux, et d'autres qui le sont peut-être moins, comme les moyens de recherche, l'efficacité et la réalité du transport rural, la commercialisation, le crédit et la disponibilité des facteurs de production. La compétitivité de la production nationale de céréales est un sujet particulièrement préoccupant dans le Sahel. Avec la chute des prix des céréales dans les années 80, les importations sahéliennes de riz et de blé ont fait un bond spectaculaire. Cette situation appelle une solution commune, consistant à trouver des moyens de protéger le marché intérieur. La première partie de ce document passe en revue les avantages d'une stratégie protectionniste. La deuxième partie est consacrée à l'examen d'un éventail élargi de solutions qui pourraient être envisagées pour améliorer la compétitivité de l'agriculture sahélienne.

I. LE PROTECTIONNISME

Cette partie traite des circonstances qui ont amené à proposer des politiques protectionnistes pour le Sahel. Elle sera suivie d'une analyse des arguments avancés contre le protectionnisme.

A. ORIGINES DES POLITIQUES PROTECTIONNISTES

La tendance actuelle à protéger les marchés céréaliers sahéliens est issue d'une part du problème immédiat que pose la forte augmentation des importations et, de l'autre, de l'objectif à long terme consistant à protéger les producteurs de céréales jusqu'à ce qu'ils deviennent le moteur d'une croissance généralisée de l'agriculture.

1. Dépendance croissante à l'égard des céréales bon marché, importées

Les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest dépendent de plus en plus des importations de riz et de blé pour satisfaire les besoins alimentaires. Delgado et Reardon (1987) présentent une rétrospective concise de l'évolution de la situation. De 1961 à 1965, le riz et le blé représentaient (en poids) 13 % de la consommation de céréales dans huit pays du Sahel : entre 1979 et 1983, la proportion était de 23 %, dont plus des deux tiers importés. Pendant cette période, la consommation par habitant de riz et de blé a progressé, tandis que celle du mil et du sorgho reculait.

Cette tendance inquiète tout autant les Sahéliens que les observateurs étrangers. Les gouvernements des pays du Sahel y voient une menace pour la sécurité alimentaire. Ils sont conscients que leurs pays sont de plus en plus à la merci de

forces extérieures et, en particulier, les politiques nationales des exportateurs de céréales. De plus, l'augmentation des importations céréalières (voir tableau 1) grève les réserves de devises et entrave le développement de l'agriculture nationale. Tout ceci se retrouve derrière l'objectif d'autosuffisance céréalière adopté officiellement par de très nombreux pays sahéliens et a suscité une préoccupation nouvelle quant à la compétitivité de l'agriculture dans la région. Les propositions actuelles, visant à protéger la production de céréales locales, et notamment les recommandations du Colloque de Mindelo sur la création d'un espace régional céréalière protégé sont fondées sur ces inquiétudes.

Cette appréciation de la situation doit être tempérée par la différence des niveaux de dépendance vis-à-vis des céréales importées, entre les pays côtiers du Sahel et ceux qui n'ont pas de littoral. Les données de la FAO présentées par Delgado et Reardon (*ibid.*, p. 370) montrent que la part du blé et du riz importés dans la consommation totale de céréales entre 1979 et 1983 était de 57 % pour la Gambie, 67 % pour la Mauritanie et 52 % au Sénégal. En revanche, elle n'était que de 7 % au Burkina Faso, de 12 % au Tchad, de 20 % au Mali et de 9 % au Niger. Dans une autre analyse, fondée sur des données de l'USDA pour la période 1979-1981, Roth et Abbott (1983, p. 129) montrent que les pays enclavés couvraient chacun au moins 95 % de leur consommation de céréales grâce à leur production nationale, alors que le Sénégal n'en couvrait que 60 %.

En 1983, les trois pays côtiers ne représentaient qu'environ 25 % de la population des sept Etats (8,7 millions sur un total de 24,4 millions), dont la majeure partie (6,3 millions) pour le Sénégal. Outre l'accès à la mer, les trois pays qui dépendent fortement des céréales importées ont d'autres particularités qui méritent d'être mentionnées. Le Sénégal est le plus urbanisé et son PNB par habitant est le plus élevé de ces sept pays sahéliens. La Mauritanie ne possède que peu de terres arables et depuis de nombreuses années, 25 % de sa consommation sont assurés par l'aide alimentaire (voir Martin, 1986, pages 5, 60). La Gambie est un très petit pays, dont la moitié des terres cultivées est consacrée à l'arachide. Traditionnellement, elle réexporte le riz importé vers d'autres pays, de telle sorte que les statistiques officielles concernant les importations font peut-être à celles-ci une place trop importante dans la consommation nationale.

Tableau 1

Volume moyen des importations de céréales*

(milliers de tonnes métriques)

	<u>1970-74</u>	<u>1974-79</u>	<u>1980-84</u>	<u>1985-86</u>
Burkina Faso	40	51	88	141
Mali	108	61	150	221
Niger	43	46	97	145
Mauritanie	90	121	222	221
Sénégal	338	327	522	520
Gambie	14	41	45	74
Tchad	20	18	46	94
Guinée Bissau	28	33	31	28

* Importations commerciales plus aide alimentaire.

Source: FAO Trade Yearbook, Vol. 40, 1987.

En fait, la dépendance à l'égard du riz et du blé importés varie à l'heure actuelle considérablement entre les pays du Sahel, et bien qu'elle ait tendance à s'aggraver chez la plupart d'entre eux et que tous soient inquiets des futures implications de cette tendance, le problème est de toute évidence plus difficile pour les pays côtiers que pour ceux de l'intérieur.

2. Coût élevé des céréales locales

Le riz produit au Sénégal ne peut pas être livré à Dakar à un coût inférieur à celui du riz importé de Thaïlande. En 1986, le prix moyen livré du riz brisé importé de Thaïlande était de 52 CFA/kg et il est tombé à 44 CFA/kg¹ en 1987. En 1988, les coûts mondiaux du riz ont fait un bond de près de 50 %, portant le prix du riz importé à environ 70 CFA/kg. On estime que le coût du riz produit dans le bassin du fleuve Sénégal, livré à Dakar, se situe entre 160 et 250 CFA/kg (Martin, 1986, p. 94). Ainsi, le prix garanti aux producteurs doit être au moins plusieurs fois le prix du riz importé pour que le riz sénégalais soit compétitif. Les autres pays côtiers ont le même problème ; la Mauritanie envisage d'imposer des droits de douane de 45 % pour protéger ses producteurs, et la Gambie a maintenu des droits de 36 % jusqu'en 1988. Les pays enclavés sont protégés par le coût du transport, mais ils se sentent eux aussi obligés d'adopter une politique protectionniste, sous la forme de restrictions aux importations et de droits de douane élevés (20 CFA/kg pour le riz au Niger, par exemple).

L'une des conséquences de cette situation est que certains agriculteurs ne peuvent utiliser les céréales comme cultures de rente, ce qui peut ralentir le développement de l'agriculture en général. Autre conséquence, les investissements engagés dans des systèmes d'irrigation coûteux ne peuvent être amortis et l'on ne peut même pas faire face aux dépenses récurrentes de maintenance de ces systèmes. Ainsi, le manque de compétitivité des céréales locales apparaît comme un frein au développement généralisé de l'agriculture.

3. Prix mondiaux artificiellement bas

Les cours mondiaux du riz et du blé sont fortement influencés par les politiques nationales des pays exportateurs. Les Etats-Unis, la Thaïlande et d'autres pays subventionnent régulièrement leurs exportations céréalières. Les producteurs sahéliens considèrent qu'ils leur font une concurrence déloyale. On estime par ailleurs que ces pratiques présentent un gros risque pour le Sahel, car une politique peut changer du jour au

¹ En 1986, sur la quantité totale de riz importé, 15 % provenaient du Pakistan (prix moyen 50 CFA/kg) et 58 % de Thaïlande. En 1987, le riz thaïlandais représentait 40 % des importations et le riz pakistanais est passé à 48 % du total, avec un prix moyen de 42 CFA/kg (Index international, Mensuel d'Informations Economiques, Dakar, Sénégal, nov. 1988).

lendemain. Enfin, les gouvernements qui dépendent des importations céréalières ont le sentiment de perdre une partie de leur souveraineté lorsque quelque chose d'aussi vital que la consommation alimentaire est à la merci des politiques pratiquées par un autre pays.

4. Instabilité des prix mondiaux

L'instabilité des prix mondiaux des céréales pose également le problème du risque et de la souveraineté. C'est tout particulièrement vrai si l'on considère le marché mondial du riz, décrit comme étant "essentiellement un marché résiduel et restreint" (Siamwalla et Haykin, 1983, p. 9). De faibles variations climatiques dans les principaux pays producteurs et consommateurs peuvent se traduire par des écarts importants dans le pourcentage des exportations et des importations de ces pays, et entraîner des changements majeurs dans les prix que doivent payer les importateurs sahéliens. Cette tendance naturelle à l'instabilité est renforcée lorsque de grands pays producteurs manipulent les variations que subissent les échanges afin de stabiliser les prix du marché intérieur (Huddleston et al., 1984, pages 18 et 19) observent :

La politique appliquée par certains pays afin de stabiliser les prix intérieurs des céréales... a contribué à accroître l'instabilité des prix sur les marchés céréaliers internationaux... Certains gouvernements ont voulu stabiliser les prix en influant sur la balance nette des échanges. L'instabilité interne de ces pays s'est répercutée sur le marché international et sur les économies des pays qui calquent les variations des prix de leur marché intérieur sur celles des cours internationaux (souligné par l'auteur).

Le pays qui illustre le mieux l'instabilité du marché mondial du riz est peut-être l'Indonésie qui, d'exportateur net devient importateur net, en fonction du climat et des politiques appliquées. Compte tenu de l'importance de sa production et de sa consommation, ces changements peuvent avoir des répercussions profondes dans le marché mondial. Pour 1988/89, on prévoit un déficit qui se traduira par l'importation de 2,1 millions de tonnes, représentant environ 18 % de l'ensemble des échanges mondiaux de riz (USDA, 1988, pages 5, 53). La sécheresse qu'ont connue l'Asie et le Sud-est asiatique en 1987/88 a déjà provoqué une augmentation de 45 % des cours du riz thaïlandais sur le marché mondial de 1986/87 à 1987/88.

5. Taux de change surévalués

La compétitivité des céréales sahéliennes est faible et cette situation est aggravée par la surévaluation des taux de change, qui permet d'importer à des coûts en monnaie locale artificiellement bas. Dans les années 70, l'inflation était plus forte dans la plupart des pays sahéliens que chez leurs partenaires ou concurrents commerciaux. Pour les pays de la zone franc, la montée du dollar américain entre 1980 et 1985 a rendu

le problème moins grave. Mais après 1985, la baisse du dollar ajoutée à d'autres facteurs ont ramené le problème de la surévaluation des taux de change sur le devant de la scène.

Les producteurs sahéliens de céréales se trouvent ainsi confrontés pour le moins à trois sortes de problèmes. Le premier tient au fait que les grands pays céréaliers ont mis au point des systèmes extrêmement efficaces qui leur permettent de produire à bas prix. En témoignent les vastes installations de régulation des eaux qui existent déjà pour le riz produit en Asie et en Amérique. Le deuxième est constitué par l'ensemble des politiques de subvention à la production et aux exportations pratiquées par les principaux producteurs mondiaux. Le troisième, enfin, réside dans les politiques de change et autres suivies dans le Sahel, qui désavantagent les producteurs nationaux et favorisent les importations. Ces trois problèmes viennent bien évidemment s'ajouter aux défis énormes qu'affronte tout pays pauvre lorsqu'il entreprend de moderniser son infrastructure, de développer et de diffuser des technologies nouvelles, d'éduquer sa population et, d'une manière générale, de promouvoir le développement économique.

B. LES ARGUMENTS CONTRE LE PROTECTIONNISME

La situation que l'on vient de décrire est le principal argument en faveur de la protection des marchés agricoles dans le Sahel, que beaucoup considèrent comme indispensable pour surmonter les difficultés rencontrées pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire. Des études et des analyses récentes confortent toutefois la théorie selon laquelle un protectionnisme accru n'est une réponse appropriée ni au problème de la dépendance, ni au problème corollaire de la compétitivité. Les raisons relèvent à la fois de l'agronomie et de l'économie, et tiennent notamment aux contraintes qui pèsent sur la production alimentaire et empêchent de l'accroître, à celles qui freinent la demande, aux effets macro-économiques négatifs du protectionnisme et aux répercussions défavorables de celui-ci sur la sécurité alimentaire. La proposition du CILSS de créer un espace régional protégé est également débattue. La question se pose essentiellement en raison de la difficulté à maintenir la production nationale, du fait de la perméabilité des frontières et du problème de la contrebande.

1. Contraintes au niveau de la production

a. Les perspectives technologiques

Un des sujets de préoccupation, en ce qui concerne les perspectives d'amélioration de l'autosuffisance alimentaire dans le Sahel, est le manque apparent d'options technologiques viables permettant d'accroître la productivité dans la culture du mil et du sorgho. Ces deux céréales représentaient près de 85 % de l'ensemble de la production céréalière dans les sept principaux pays sahéliens en 1985, la quasi-totalité du solde se répartissant également entre le riz et le maïs (FAO, 1987). Il n'existe pas de technologie nouvelle qui permettrait d'accroître

sensiblement le rendement des cultures de mil et de sorgho. Dans la magistrale étude qu'il a consacrée à ces deux céréales en Afrique de l'Ouest, Matlon observe :

Après plusieurs décennies de recherche, il est probable que moins de 5 % de la superficie affectée au sorgho et au mil estensemencée à l'aide de cultivars développés dans le cadre de programmes modernes d'amélioration des cultures. De plus, avec des précipitations normales et des niveaux d'intrants faibles à modérés gérés par les agriculteurs, le gain en rendement de la plupart des cultivars dépasse rarement 15 %, et est souvent négatif.

Les recherches sur le mil et le sorgho se concentrent de plus en plus sur des variétés capables de résister aux effets de la sécheresse. Si les résultats obtenus dans ce domaine sont susceptibles d'améliorer la stabilité de la production, il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils accroissent la moyenne de production de manière significative. Les facteurs modernes de production ne donnent guère davantage d'espoir. Bien que les engrais chimiques soient beaucoup plus utilisés dans le Sahel depuis ces 25 dernières années², le bénéfice en est allé principalement au coton et à l'arachide et moins sans doute au mil et au sorgho. En ce qui concerne ces deux céréales, il n'est pas certain que les engrais apportent une amélioration dans les zones sèches. Dans les régions plus humides, il semble qu'ils soient profitables pour le sorgho, mais plus encore pour le maïs et le riz (Matlon, *ibid.*, pages 28 et 29, 40 et 41)³.

² L'utilisation d'engrais chimiques a progressé à un rythme annuel d'environ 15 % dans les zones tropicales semi-arides d'Afrique de l'Ouest depuis les années 60 (Matlon, 1983).

³ Matlon (pages 53 à 58) résume les perspectives concernant le mil et le sorgho de la manière suivante : (1) dans la zone sahélienne (pluviométrie inférieure à 350 mm), il n'y a guère d'espoir d'accroître les rendements et l'amélioration ne pourra venir que des variétés insensibles à la sécheresse ; (2) dans la zone sahélo-soudanienne (350-600 mm), le problème majeur est de parvenir à conserver le sol et la fertilité afin d'empêcher le recul de la productivité ; (3) dans la zone soudanienne (600 à 800 mm), la productivité dans la culture du sorgho pourrait être accrue si l'on utilisait davantage d'engrais et des variétés améliorées ; (4) la zone soudano-guinéenne (800 à 1100 mm) offre les meilleures possibilités techniques d'amélioration des rendements, mais les cultures concurrentes (maïs, riz, coton) sont plus rentables et c'est vers elles qu'ira probablement la majeure partie des nouveaux intrants et des investissements. Ces quatre zones représentent respectivement 24 %, 30 %, 21 % et 24 % de la superficie des régions tropicales semi-arides de l'Afrique de l'Ouest.

Des études récentes de la Banque Mondiale confirment cette vue. Au Sénégal, "aucun succès significatif en matière de développement, de transfert et de mise en oeuvre de technologies ne permet de distinguer clairement quelles sont les principales sources de croissance dans l'agriculture sénégalaise" (Banque Mondiale, 1987b, page 19). Une évaluation de la situation au Niger conclut qu'aucune solution technique moderne adaptée à l'agriculture pluviale de ce pays n'a encore été mise au point et que le coût du développement de l'irrigation est extrêmement élevé (Banque Mondiale, 1986, page 7).

b. Les coûts d'opportunité élevés d'un meilleur auto-provisionnement

Le riz et le maïs ayant des rendements supérieurs au mil et au sorgho, les perspectives d'extension de la superficie affectée à ces cultures à haut rendement retiennent généralement toute l'attention. Trois problèmes au moins se posent lorsqu'on étudie les alternatives possibles : 1) le coût que représente l'aménagement (ou la réhabilitation) et l'entretien des ouvrages destinés à l'irrigation des zones rizicoles ; 2) la disponibilité de terres vierges pour développer la culture du maïs ; 3) les choix qu'implique l'affectation des terres (et des facteurs de production correspondants) à la culture du riz et du maïs au détriment d'autres céréales, en tenant compte de la perte sur les recettes en devises générées par les exportations.

Ces questions sont examinées pour ce qui est du maïs et du riz (ainsi que pour le mil et le sorgho, le cas échéant) dans une étude récente (Abt Associates, 1985), qui analyse par ailleurs l'objectif du Sénégal de couvrir 75 % de sa consommation de céréales alimentaires d'ici à l'an 2000⁴.

Prenant comme point de départ un taux d'auto-provisionnement de 45 % en 1985, le rapport explore tout d'abord les perspectives d'accroissement de ce chiffre, sans amélioration des rendements du mil et du sorgho et sans abandon des cultures de coton et de l'arachide au profit des céréales. Dans cette hypothèse, l'augmentation de l'auto-provisionnement passera principalement par une extension des superficies cultivées en riz et en maïs et par une amélioration du rendement des cultures de maïs. Le rapport pose les hypothèses optimistes de développement suivantes : 1) une augmentation annuelle de 4000 hectares des zones rizicoles irriguées entre 1988 et l'an 2000 ; 2) une extension annuelle d'environ 4000 hectares de cultures de contre-saison en irrigué le long du fleuve Sénégal entre 1988 et l'an 2000 ; 3) l'affectation, chaque année de 5000 hectares à la culture du maïs, au détriment du mil et du sorgho, dans les zones

⁴ En 1986, le gouvernement a porté cet objectif à 80 % d'auto-provisionnement d'ici à l'an 2000 (Martin, 1988, page 59).

plus humides. Ces changements fondamentaux permettraient au Sénégal de couvrir 52 % seulement de sa consommation intérieure de céréales d'ici à l'an 2000 (ibid., page 69).

Pour atteindre 75 %, il faudrait aussi que le rendement du mil et du sorgho augmente considérablement ou que la superficie cultivée en coton et en arachide soit réduite dans des proportions très importantes, pour étendre les cultures céréalières. Dans le premier cas, le rendement moyen devrait doubler ; dans le second, c'est plus de la moitié des cultures de coton et d'arachide qu'il conviendrait de supprimer (ibid., page 72). Ceci implique un transfert massif de terres et de main-d'oeuvre des cultures d'exportation vers les céréales. Porter l'auto-approvisionnement de 45 % à 75 % supposerait que l'on affecte à la culture du mil et du sorgho jusqu'à 600 000 hectares consacrés à l'arachide et au coton, principalement dans le bassin arachidier (ibid.). Il ne resterait plus que 500 000 hectares pour les deux cultures d'exportation et les rentrées en devises du Sénégal en seraient considérablement amoindries.

L'hypothèse consistant à étendre la superficie des terres irriguées afin d'atteindre un taux d'auto-approvisionnement de 52 % est extrêmement onéreuse. Le rapport estime que même s'il parvenait à atteindre la superficie visée, le Sénégal ne serait pas en mesure de financer plus de 10 % du coût annuel d'entretien des terres (ibid., page 86). Le passage du coton et de l'arachide aux céréales coûterait également cher au gouvernement. Une étude sur le coût en ressources intérieures, réalisée au début des années 70, faisait apparaître que produire du coton et des arachides permettait de gagner deux fois plus de devises que la production céréalière n'en faisait économiser (ibid., page 74).

Dans le détail, les chiffres ont certainement dû changer depuis lors, mais il semble que l'avantage reste quand même aux cultures d'exportation. Bien que certains rapports officiels affirment que ces choix ne sont pas nécessaires en raison des vastes superficies de terres vierges disponibles pour accroître la production céréalière. La plupart des analystes estiment qu'il existe très peu de nouvelles terres arables (ibid., pages 92 à 94).

Une autre simulation du cas sénégalais a fait apparaître qu'une augmentation de 100 % des prix des céréales porterait le taux d'approvisionnement de la nation de 47 % à 55 % seulement (Martin, 1988, page 205). Martin avance deux grandes raisons à la faible élasticité de l'offre céréalière au Sénégal. La première est que les arachides sont beaucoup plus rentables que le mil ou le sorgho, quand bien même en augmenterait-on sensiblement le prix. La deuxième est que l'expansion de la culture du riz est fortement limitée faute de terres (ibid., page 209).

La discussion s'est jusqu'à présent limitée au Sénégal. Au Mali, en Mauritanie, au Niger et en Gambie, l'extension de la riziculture en irrigué a fait l'objet d'une attention toute

particulière, mais nombreux sont les analystes qui contestent la viabilité économique des vastes programmes d'irrigation qui doivent souvent donner naissance à une nouvelle approche de la production. Une étude concernant la Gambie souligne que la contrainte majeure dans le centre du pays, pendant la saison des pluies, est la main-d'oeuvre et non la terre. Dans le projet rizicole de Jahlly-Pacharr, un hectare de terre où l'irrigation est totalement maîtrisée exige 349 journées de travail pendant la saison humide, contre seulement 90 jours pour le mil, le sorgho ou le maïs cultivé sur les plateaux. En ce qui concerne les terres où l'irrigation est partiellement maîtrisée, il faut 262 journées et pour les rizières traditionnelles, 217 (Von Braun et Johm, 1987, page 16).

Pour ce qui est de la production, la productivité marginale de la main-d'oeuvre dans la culture des céréales sur les plateaux et de l'arachide est supérieure à celle du riz cultivé avec n'importe quel système d'irrigation contrôlée ; la productivité moyenne de la main-d'oeuvre dans les céréales cultivées sur les plateaux et l'arachide n'était dépassée que par celle de la riziculture assortie d'une irrigation parfaitement contrôlée (\$ 2.45/jour contre \$ 1.45 - \$ 1.50/jour). Cette dernière suppose toutefois des dépenses d'équipement et des coûts d'entretien extrêmement importants. La faible productivité marginale des zones rizicoles de ce type est due aux règles de travail instituées par les responsables du projet, qui visent à atteindre des rendements maximum par acre (ibid., pages 18, 19 et page 21). Les auteurs observent par ailleurs :

Le nouveau programme rizicole améliore effectivement l'approvisionnement alimentaire au niveau des ménages de cultivateurs, mais ce résultat coûte cher, non seulement en investissement et en frais de fonctionnement, mais aussi en perte de production pour les autres cultures de saison humide auxquelles on a retiré de la main-d'oeuvre (page 24).

c. La réaction des producteurs de céréales au problème des approvisionnements

S'il était possible de relever les prix payés aux producteurs en augmentant les prix de détail, ou bien en réduisant les coûts de transformation et de transport, quelle serait la réaction des intéressés ? Depuis le travail de pionnier effectué par Jones (1960), on sait que l'on peut compter sur une réaction positive des agriculteurs africains au problème des approvisionnements. Toutefois, il faut aller au-delà de cette certitude et étudier l'ampleur de ces réactions, déterminer quels seraient les agriculteurs concernés, si les solutions représentent des accroissements cumulés ou des réaffectations, enfin définir les facteurs qui limitent ou favorisent une réaction plus large.

Les auteurs d'une synthèse d'études sur le sujet (Scandizzo et Bruce, 1980, page 2) affirment que les informations relatives à l'élasticité de l'approvisionnement alimentaire sont à la fois insuffisantes et partiales. Ils observent que la plupart des études n'envisagent que les solutions consistant à augmenter les superficies et non le rendement (étendre la superficie cultivée n'accroît pas nécessairement l'offre). L'accroissement du rendement témoigne d'une utilisation plus intensive de la main-d'oeuvre, des produits chimiques, des engrais et autres facteurs de production par acre cultivé. Plus de la moitié des estimations concernant l'élasticité de l'offre citées par les auteurs (ibid., pages 30 et 31) sont inférieures à 0,67 et parmi celles-ci plus de la moitié sont inférieures à 0,33. Une étude antérieure plus détaillée (Askari et Cummings, 1977) confirme ces affirmations, comme plusieurs autres analyses postérieures.

La quasi-totalité des données analysées par les auteurs cités plus haut concernent une seule culture. Marian Bond (1983) étudie une réaction sur l'ensemble de l'agriculture africaine. L'élasticité moyenne pour les neuf pays étudiés est de 0,12 à court terme et de 0,21 à long terme (ibid., pages 721, 724). Dans cette étude, la variable explicative est la production agricole totale par habitant, et la variable expliquée est le prix, calculé sur la base des prix moyens payés aux producteurs pour les principaux produits agricoles, corrigés de l'indice des prix à la consommation.

Une analyse récente des études consacrées à ce sujet conclut que l'élasticité de l'offre agricole globale en ce qui concerne les prix dans les pays en développement se situe entre 0,3 et 0,9 (Chhibber, 1988). Chhibber suggère qu'elle est supérieure -de 0,6 à 0,9- dans les plus modernes et les mieux dotés en terres de ces pays, et inférieure -de 0,2 à 0,5- dans ceux qui sont plus pauvres et qui possèdent une infrastructure insuffisante. Il indique également que l'élasticité de l'offre par rapport à des facteurs autres que le prix, tels que les biens et les services publics, est plus grande (autour de 1) dans les pays "qui ont des infrastructures insuffisantes et des marchés imparfaits, manquent de capitaux et de structures privées de recherche" (ibid., page 45). Il conclut que les encouragements sous forme d'augmentations de prix ne suffiront pas à accroître la production agricole de ces pays et que les programmes d'ajustement doivent prévoir la fourniture de biens et de services publics.

Un autre chercheur a par ailleurs étudié le rapport entre la production globale de l'agriculture et les prix, non pas pour évaluer l'élasticité mais pour identifier les facteurs déterminants de la croissance⁵. Il a été constaté que dans les 31 pays de l'Afrique sub-saharienne étudiés, le fait de maintenir à un niveau bas le prix d'un grand nombre de produits avait sur la production totale un effet beaucoup moins sensible qu'on ne le pense généralement. D'autres facteurs, tels que la participation efficace des pouvoirs publics dans l'écoulement et la commercialisation de la production agricole, la croissance démographique, l'appui accordé par le gouvernement à la recherche agricole, les services de développement et de crédit, les politiques et bien d'autres facteurs qui restent à identifier, pèsent beaucoup plus lourdement sur la croissance du secteur agricole.

Braverman et Hammer (1986) proposent pour le Sénégal un modèle qui intègre la capacité de réaction de l'offre (dérivée des fonctions de production) et les effets sur la demande de l'évolution des prix à la consommation. Ils parviennent ainsi à établir l'impact que peut avoir une augmentation des prix de détail sur la production de mil et des cultures d'exportation, ainsi que sur le budget et les recettes en devises.

Le modèle de Braverman et Hammer repose sur trois hypothèses fondamentales : pas d'extension de la superficie cultivée ; pas de réaffectation des terres entre les cultures ; pas de migration inter-régionale. La première hypothèse est proche de ce qu'une étude antérieure déjà citée (Abt, 1985) appelle la réalité sénégalaise. La deuxième est imposée pour obtenir les prévisions les plus optimistes en matière de production de cultures d'exportation et, par voie de conséquence, de recettes en devises lorsque la production du mil s'accroît de manière importante.

Le modèle prévoit un accroissement de 11,6 % de la production et de la consommation de mil si le prix au détail du riz augmente de 50 %. Ce résultat suppose une élasticité-prix croisée de 1 entre le riz et le mil. Une élasticité hypothétique de 0 et de 2 fait apparaître des augmentations respectives de

⁵ Kevin Cleaver, 1985. La variable explicative de Cleaver est le taux de croissance agricole par habitant, qu'il régresse au coefficient nominal de protection correspondant à l'agriculture pour mesurer l'écart de prix. Il a ainsi établi qu'une augmentation de 1 % du coefficient de protection nette (réduction de l'écart de prix au niveau du producteur) s'accompagnait d'un accroissement de 0,05 % du taux de croissance du secteur agricole. L'élasticité au niveau des prix que suppose cette équation est nettement supérieure à zéro, tout en étant assez faible. De plus, le coefficient de corrélation étant extrêmement bas, on peut penser que 13 % seulement de la variation des taux de croissance de l'agriculture s'expliquent par le coefficient nominal de protection (pages 10, 11, 16, 28).

la production de mil de 0,5 % et de 22,1 % (Braverman et Hammer, *ibid.*, page 248). Braverman et Hammer considèrent que 1 est la meilleure estimation de l'élasticité-prix croisée, mais elle s'appuie sur l'étude de trois villages ruraux réalisée par l'Université du Michigan⁶. Certains travaux antérieurs semblent indiquer une élasticité plus faible pour les zones urbaines, qui constituent peut-être les marchés les plus significatifs. L'augmentation hypothétique de 50 % des prix du riz réduit également le revenu réel ainsi que le déficit budgétaire. L'amélioration de la situation, pour ce qui concerne le budget, est due pour une large part aux droits de douanes perçus sur les importations de riz⁷.

Ainsi, il semble qu'il existe un consensus de plus en plus large parmi les spécialistes qui étudient l'agriculture sahélienne, pour dire qu'une augmentation des prix à la production ne contribuerait guère à accroître le taux d'auto-provisionnement, du moins à court terme. Les objectifs politiques actuels, tels qu'ils ont exposés, par exemple, dans le récent Plan Céréaliier du Sénégal, sont impossibles à atteindre, même en payant très cher.

Pourquoi la capacité de réaction de l'offre est-elle probablement limitée dans le Sahel ? La lenteur des progrès dans l'amélioration des variétés, mentionnée plus haut, est l'une des raisons. La disponibilité en terres en est une autre. De vastes étendues de terres sont impropres à la culture avec la technologie actuelle : climat désertique, terrain rocailleux, inondations périodiques, etc. La qualité des sols varie considérablement et les sols sahéliens sont souvent instables, leur productivité diminuant rapidement lorsqu'ils sont cultivés sans interruption. Même si un faible pourcentage de terres est cultivé chaque année, il serait inexact de dire que l'agriculture pratiquée dans le Sahel est minière ("land-abundant").

⁶ Center for Research on Economic Development (CRED), "Effets sur la consommation des politiques agricoles au Cameroun et au Sénégal". Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, 1982.

⁷ Cette discussion a porté sur la capacité de réaction de la production plus que sur celle de l'offre commercialisée. La première influe sur la situation du pays en matière de sécurité alimentaire, alors que la seconde est vitale pour les zones urbaines. L'élasticité de la capacité de réaction de l'offre commercialisée est en général supérieure à celle de la production, mais cela ne modifie toutefois guère le fait que la réaction de l'offre est généralement lente.

Les méthodes de production appliquées par les agriculteurs pour contrebalancer les graves risques naturels auxquels ils sont confrontés sont une autre cause de la faible capacité de réaction de l'offre. Parmi ces méthodes, citons la diversification des cultures, des variétés et des types de sols : les cultures associées ; l'éparpillement des parcelles ; les semailles et le sarclage manuels (Matlon et Kristjanson, 1988). La diversification des cultures limite la variabilité des revenus de l'agriculteur, de telle manière qu'il n'y a pas de corrélation étroite entre le rendement de chaque culture. L'association des cultures peut accroître la stabilité si elle réduit l'incidence des prédateurs et des maladies, ou si les cultures choisies peuvent compenser les pertes de rendement en période de tension. L'éparpillement des parcelles exploite la corrélation imparfaite de la tension subie par les cultures en fonction de micro-environnement. Le fait d'utiliser des variétés à maturité différente ou dont le degré de vulnérabilité varie, permet des plantations espacées dans le temps (étalant ainsi le risque de tensions propres à certaines périodes) et diminue le danger des prédateurs et des maladies.

Kristjanson (1987) a également constaté qu'au Burkina Faso les agriculteurs ont développé des systèmes de production souples qui leur permettent de modifier leurs schémas de cultures à mesure que la saison progresse et qu'ils disposent davantage d'informations sur l'arrivée, l'importance, la répartition et la durée des pluies. Ces méthodes d'adaptation séquentielle s'accompagnent des modifications suivantes : 1) alternance des cultures sur les versants des zones cultivées ; 2) changement de cultures et/ou de variétés avec plantation tardive et repiquage ; 3) augmentation de la densité des plants par plantation tardive ou repiquage de la culture principale ou associée, ou diminution de la densité par éclaircissage ; 4) ajustement des dates, fréquence et intensité du sarclage en fonction des cultures et des parcelles.

Les incitations en faveur de la diversification et des systèmes de culture souples peuvent avoir des effets négatifs sur le développement économique dans les zones tropicales semi-arides⁶. Les politiques qui comportent des mesures visant à restreindre les stratégies de diversification peuvent élever le niveau général du risque auquel sont confrontés les producteurs, si elles ne prévoient pas parallèlement des programmes d'assurance ou d'épargne ayant pour but d'atténuer (ou d'étaler) ce risque. En fait, leurs propres stratégies de gestion du risque

⁶ Les stratégies de diversification rendent plus difficiles la recherche et le développement en matière d'agriculture, car elles ne permettent pas, par exemple, de se concentrer sur une monoculture spécifique. Les coûts de transaction des échanges sont aussi plus élevés.

sont l'un des facteurs qui entravent gravement le potentiel de bon nombre de technologies existantes (par exemple, l'utilisation d'engrais et de la traction animale dans le Sahel).

Si les agriculteurs pouvaient réduire le risque auquel ils sont exposés, ou transférer une partie du risque supporté par un ménage (ou même un village) sur un groupe plus important⁹, ils seraient plus enclins à se spécialiser dans des activités leur procurant un avantage comparatif. Cela pourrait aussi favoriser l'adoption plus rapide de la technologie et améliorer la capacité de réaction aux incitations à caractère économique. Etaler ou transférer le risque suppose que les agriculteurs puissent faire appel à des institutions financières/d'assurance rurales. Malheureusement, les organismes viables de ce type sont confrontés à de nombreux problèmes, particulièrement dans le Sahel (voir Binswanger et McIntire, 1987, Christensen, 1988).

2. Contraintes au niveau de la demande

Elever les prix des céréales importées est l'une des stratégies qui permettent d'accroître les incitations en faveur des producteurs de céréales locales. Le succès de cette stratégie se mesure à la facilité avec laquelle les consommateurs passent des secondes aux premières lorsque les prix changent. En d'autres termes, elle sera plus efficace si l'élasticité-prix croisée entre les céréales importées et locales est importante. Elle le sera moins si certains facteurs, tels que l'urbanisation, le revenu par habitant, les préférences en matière de goût et les habitudes alimentaires, sont plus importants que le prix pour déterminer la consommation.

Dans l'étude qu'il a consacrée en 1987 aux rapports entre la consommation céréalière, les prix, l'urbanisation et le revenu entre 1970 et 1983 au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Niger, Delgado constate que l'urbanisation est, de loin, le facteur qui influe le plus sur l'accroissement de la consommation de riz et de blé par rapport aux céréales traditionnelles (mil, sorgho et maïs). En revanche, le prix relatif du riz a un effet mineur et/ou insignifiant sur sa consommation dans la plupart des régressions de l'étude (ce facteur n'est significatif qu'en Côte d'Ivoire, où il est

⁹ Etaler le risque sur une zone géographique plus large est une nécessité vitale dans le Sahel, en raison des risques fortement covariants (la sécheresse par exemple) que court un ménage ou un village.

faible)¹⁰. Byerlee et Morris (1987) ont constaté que le revenu par habitant et l'urbanisation sont des facteurs importants pour expliquer la consommation per capita de blé dans 40 pays tropicaux, dont 20 de l'Afrique sub-saharienne.

La documentation existante met l'accent sur des facteurs autres que les prix pour expliquer les schémas de consommation du riz et la faible élasticité des céréales de substitution. Le mil se conserve moins bien que le riz et exige beaucoup plus de préparation, ce qui est très important pour les populations urbaines. Il n'est guère contestable que le riz soit la céréale de prédilection, au même titre que le blé, mais dans des proportions moindres. Les études récentes s'accordent à dire que la consommation de céréales importées ne diminuera pas sensiblement par réaction aux augmentations de prix imposées pour des raisons politiques (Josserand, 1984 ; Delgado, 1987 ; Reardon, 1988).

Reardon (1988) a constaté que la consommation de riz, par rapport à la consommation totale de céréales, était restée relativement stable malgré les fortes fluctuations des prix enregistrées pendant l'année, même pour la fraction la plus pauvre de l'échantillon de population urbanisée de Ouagadougou, au Burkina Faso. Il attribue ce fait en partie à la forte consommation de riz vendu dans la rue pour le repas de midi, quand les deux conjoints travaillent et ne peuvent rentrer chez eux pour déjeuner, tant à cause du coût prohibitif du transport que de la nature de leur emploi¹¹.

¹⁰ La régression récapitulative de Delgado, qui combine les données provenant des quatre pays, montre qu'un accroissement de 1 % de l'urbanisation entraîne une augmentation de près de 2 % de la consommation de riz par rapport à la consommation totale de céréales. Ce résultat est statistiquement significatif. Cette même régression fait apparaître qu'une hausse de 1 % du prix du riz par rapport au prix des céréales traditionnelles s'accompagne d'un recul d'environ 0,25 % de la part du riz dans la consommation totale. Ce résultat n'est toutefois pas significatif d'un point de vue statistique. Pour ce qui concerne le blé, les résultats sont similaires.

¹¹ Roger et Lowdermilk (1988, p. 17) ont également constaté la faible incidence du prix sur la consommation de riz dans les zones urbaines au Mali. Ils observent toutefois que le prix du riz pendant leur étude était seulement de 129 CFA à 164 CFA/Kg et souligne que : "le prix du riz est récemment monté à... 220 CFA/kg dans la capitale. Des études locales laissent penser que les consommateurs commencent à délaisser le riz en faveur de céréales secondaires, même pour le repas de midi."

Quelques précautions s'imposent dans l'interprétation de ces études. Tout d'abord, puisque l'on affirme souvent que l'une des causes des niveaux actuels de la consommation est que les prix du riz sont restés bas pendant plusieurs années dans la décennie 80, on pourrait être amené à croire que les consommateurs sont sensibles aux prix lorsqu'ils prennent une décision concernant leur consommation de céréales. Il est possible qu'il y ait un effet de ricochet, mais pas de preuve claire. Ensuite se pose la question du temps d'ajustement des habitudes alimentaires. L'étude de Reardon et al. (1987) mesure l'élasticité des prix sur la base de données mensuelles étalées sur une année. La faiblesse de l'élasticité sur une période aussi courte ne traduit peut-être pas l'impact que des prix plus élevés auront sur plusieurs années. La prudence s'impose aussi dans l'interprétation de coefficients insignifiants pour la variable prix. Il est correct de dire que les résultats ne permettent pas de rejeter l'hypothèse selon laquelle le coefficient est de zéro. Il n'est pas correct, en partant de cette conclusion, d'interpréter les résultats comme si le coefficient était de zéro ou même très faible (c'est-à-dire que le prix n'a pas d'incidence sur la quantité consommée).

Enfin, l'importance des coefficients et même des élasticités ne peut être évaluée sans tenir compte également des changements probables dans le "dénominateur". Par exemple, une faible élasticité en matière d'évolution des prix relatifs et une élasticité plus forte pour le pourcentage de la population urbaine pèseront plus lourd dans la détermination de la demande de riz. Delgado (1987, pages 33 et 44) constate qu'une hausse de 1 % du prix relatif du riz est associée à un changement de 0,23 % de la part du riz dans la consommation totale de céréales, et qu'une augmentation de 1 % de la population urbanisée s'accompagne d'un accroissement d'environ 2 % de la part du riz dans la consommation totale. Toutefois, le prix relatif du riz peut augmenter très rapidement avec la mise en place d'un tarif douanier ou, comme on l'a vu plus haut, avec l'évolution de la situation mondiale. Une hausse sur un an de 50 % des prix mondiaux s'est déjà vue. En revanche, le pourcentage de la population urbanisée progresse très lentement. De 1960 à 1982, il est passé de 11 à 22 % en Afrique subsaharienne (Banque Mondiale, 1984, page 85)¹². Ainsi, même si l'élasticité est plus forte, la croissance de l'urbanisation peut ne pas avoir plus d'importance que le prix dans la détermination de la demande de riz en Afrique de l'Ouest.

Pour conclure, nous dirons que l'argument avancé concernant la sensibilité de la consommation aux changements de prix est très faible. Au mieux, les études récentes constituent une mise en garde sur les effets potentiels de politiques protectionnistes visant à stimuler la demande de céréales locales. L'argumentation

¹² De 23 à 34 % au Sénégal.

ne nous semble pas suffisamment solide pour rejeter l'hypothèse selon laquelle les consommateurs se tourneront vers les céréales locales si le prix des céréales importées augmente sensiblement.

3. Effets macroéconomiques négatifs

a. La diminution des recettes en devises

Comme le laisse entendre cette discussion sur l'affectation des ressources, une augmentation importante de l'autoapprovisionnement en céréales implique une diminution de la production des cultures d'exportation à court et moyen terme. Cela semble inévitable, compte tenu de la pénurie de technologies nouvelles et de la rareté des ressources productives. On trouvera certes des moyens d'accroître le rendement des cultures céréalières et d'affecter de nouvelles ressources à la production, mais de fortes augmentations de l'autoapprovisionnement, comme en envisage le Sénégal, obligeront, sauf imprévu, à faire des choix dans les cultures d'exportation.

Cette obligation peut avoir d'autres répercussions, notamment sur les recettes en devises. Les importations de céréales représentaient en 1983 environ 10 % de la valeur des importations commerciales de chaque pays du Sahel et 14 % en moyenne en 1985 (tableau 2). La part des arachides et du coton dans les recettes d'exportation de ces pays allait de 20 à 70 % en 1983, mais cette part a quelque peu baissé en 1985 (variant de 12 % au Sénégal à 60 % au Burkina). Une augmentation de la production céréalière nationale pourrait réduire les dépenses en devises, mais une baisse de la production d'arachides et de coton (hypothèse évoquée plus haut) pénaliserait les rentrées en devises. Le résultat net dépend de l'efficacité avec laquelle les ressources intérieures sont converties en devises (recettes ou épargne) en jouant sur les céréales au détriment des arachides et du coton. Il convient donc d'analyser le coût en ressources intérieures.

L'indicateur de ce coût est le rapport entre le coût d'opportunité sociale des ressources intérieures et la valeur ajoutée, calculée sur la base des cours mondiaux, engendrée par le fait d'exploiter ces ressources intérieures. Un pays a un avantage comparatif dans une activité déterminée si le ratio est inférieur à 1, c'est-à-dire si le coût des ressources intérieures est inférieur à la valeur ajoutée créée. Un coût en ressources intérieures supérieur à 1 signifie qu'il n'est pas avantageux pour un pays d'essayer de gagner ou (d'économiser) des devises en cultivant le produit concerné, puisque la valeur des ressources intérieures employées à cette fin peut être échangée directement, ce qui permettra de gagner davantage de devises qu'en utilisant lesdites ressources pour produire le produit en question.

Le calcul du coût en ressources intérieures implique que l'on fasse un choix entre les prix appliqués pour chiffrer les intrants, les volumes produits et les recettes en devises : prix officiels, prix frontière, prix locaux, prix de référence, prix

Tableau 2

Importations et exportations commerciales en 1983

Milliers de dollars
(%)

	IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	<u>Total</u>	<u>Céréales</u>	<u>Total</u>	<u>Animaux sur pied</u>	<u>Oléag & huiles</u>	<u>Fibres textiles</u>
Burkina Faso	287 517	31 311 (11)	56 972	5 033 (9)	9 001 (16)	31 191 (55)
Tchad	100 000	12 320 (12)	140 000	67 800 (48)	--	60 000 (43)
Gambie	105 891	9 322 (9)	45 500	--	24 392 (54)	--
Mali	345 711	40 417 (12)	240 000	127 295 (53)	5 373 (2)	68 400 (29)
Sénégal	1 044 460	106 522 (10)	545 795	3 344 (1)	110 507 (20)	9 001 (2)

Importations et exportations commerciales en 1985

Milliers de dollars
(%)

	IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	<u>Total</u>	<u>Céréales</u>	<u>Total</u>	<u>Animaux sur pied</u>	<u>Oléag & huiles</u>	<u>Fibres textiles</u>
Burkina Faso	250 000	41 670 (17)	60 000	8 134 (13)	8 862 (15)	26 265 (44)
Gambie	104 660	14 637 (14)	50 010	--	15 600 (31)	1 200 (2)
Mali	410 000	56 073 (14)	210 000	73 250 (35)	10 300 (5)	--
Sénégal	796 390	90 458 (11)	484 700	--	44 113 (9)	15 205 (3)

Source: FAO. FAO Trade Yearbook, Vol. 40, 1987. FAO Statistics Series No. 78.

courants, prix tendanciels ou prix estimés. Une étude récente sur le Mali (Stryker, et al., 1987) révèle l'importance de ces jugements et apporte une connaissance plus exacte de l'agriculture malienne. L'étude note que le riz rapporte moins de devises que le mil, le sorgho ou le maïs (page 48). Le coton est plus avantageux que n'importe quelle céréale selon les prix estimés pour 1990 et 1995, mais pas au cours mondiaux de 1986. La situation future du Mali en matière de devises serait donc moins favorable si des ressources étaient transférées du coton aux céréales.

Pour le Sénégal, une étude déjà citée (Abt, page 74) mentionne des chiffres montrant que depuis le milieu des années 70, les arachides ou le coton sont d'excellents pourvoyeurs de devises (coût en ressources intérieures inférieur à 0,50), le mil et le sorgho des pourvoyeurs moyens (coût en ressources intérieures de 0,62) et le riz un pourvoyeur médiocre (coût en ressources intérieures de 1,02). Des calculs ultérieurs effectués par Pearson (1981, pages 285 et 286) montrent des coûts en ressources intérieures très supérieurs à 1 (défavorables) pour le riz, à quelques rares exceptions près.

Ainsi, il semble que pour le Sénégal au moins, l'abandon de cultures d'exportation en faveur de la production de céréales (en particulier du riz) aurait des effets négatifs sur la situation des recettes en devises. L'intérêt des cultures d'exportation décroît encore (par rapport aux céréales) lorsque les cours mondiaux du coton et des arachides baissent. Ces arbitrages sont moins évidents dans d'autres pays. Au Mali, par exemple, le riz est cultivé essentiellement dans une certaine zone (l'Office du Niger) et le coton dans une autre, de sorte que la question ne se pose pas de planter du coton à la place du riz sur une parcelle particulière.

La compétitivité des céréales locales est très sensible à la situation géographique des lieux de consommation. Pearson (ibid., page 286) a montré qu'en 1981 le coût en ressources intérieures de certaines technologies employées dans la riziculture était inférieure à un lorsque le riz était consommé sur place, mais passait au-dessus de un s'il était consommé à Dakar. La différence s'explique, bien entendu, par le coût du transport.

b. Les effets sur le budget

Substituer la production de céréales à celles de cultures d'exportation aurait des conséquences sur les budgets nationaux ainsi que sur les réserves en devises. Les recettes et les dépenses subiraient le contrecoup des effets ressentis par les budgets. Les sept principaux pays sahéliens, depuis plusieurs années, tirent environ 11 % à 64 % de leurs recettes budgétaires totales des droits perçus sur tous les produits importés (tableau 3). On sait que les céréales représentent approximativement 10 % de l'ensemble des importations, mais on ne possède pas d'informations spécifiques concernant l'importance relative des droits correspondant aux importations de céréales.

Tableau 3

Recettes budgétaires et dépenses

Milliards de francs (sauf *)
(%)

	RECETTES				DEPENSES	
	TOTAL	Taxes sur les impor- tations	Taxes sur les expor- tations	Autres taxes sur le com- merce intérieur	TOTAL	Agriculture Forêts Pêche
Burkina Faso (1985)	72.7	21.3 (29)	1.4 (2)	1.9 (3)	63.4	2.7 (4)
Tchad (1976)	15.1	6.6 (44)	1.2	--	23.2	4.8 (21)
Gambie (1982) *million dalasis	87.1	55.5 (64)	3.8 (4)	.4	159.5	17.6 (11)
Mali (1985)	79.7	8.6 (11)	4.4 (5)	.3	165.9	8.0 (5)
Mauri- tanie(1983) *million UM	8,963	2,832 ¹ (31)	31	--	10,109	781 ¹ (8)
Niger (1980)	77.4	24.4 (32)	3.1 (4)	.65	98.7	6.7 (7)
Sénégal (1983)	182.72	62.32 (34)	1.06 (.5)	.03	250.04	18.63 (7)

¹ 1979 value .Source: FMI. Government Finance Statistics Yearbook. vol. XI, 1987.

Certaines années, toutefois, les gouvernements considèrent ces droits comme une importante source de revenus. Le Mali, par exemple, suivant en cela les recommandations du FMI, a relevé les droits sur le riz et appliqué des droits sur les importations de céréales secondaires, en partie du moins, pour des raisons financières (Stryker et al., 1987, page 57). En Gambie, où une très forte proportion des recettes est constituée par les droits de douane, ceux-ci sont fixés essentiellement de manière à accroître les revenus et non dans un but de protection. Cela n'a cependant pas empêché le gouvernement gambien de lever les droits de douane sur le riz lorsque le prix du riz sénégalais a été ramené en 1988 de 160 CFA/kg à 130 CFA/kg. Analysant la situation budgétaire du Sénégal, la Banque Mondiale (1987b, page 23) note que "la lenteur avec laquelle s'accroissent les recettes fiscales, notamment les droits de douane, est apparue ces deux dernières années comme un obstacle particulièrement important sur la voie du redressement financier". Ce déclin est attribué en partie au fait que certaines importations ne passent plus par les circuits officiels mais par des circuits clandestins. Plus de 20 milliards de CFA sont néanmoins venus grossir le budget du Sénégal en 1987, grâce aux droits de douane élevés appliqués au riz.

Les droits à l'exportations représentent une source de recettes budgétaires bien moindre¹³. Toutefois, les cultures d'exportation ont également contribué à financer le budget, lorsque les organismes officiels d'achat maintiennent les prix en dessous des cours mondiaux, comme cela s'est produit pour le coton. Les offices cotonniers parapublics payent aux producteurs des prix nettement inférieurs aux prix mondiaux et le "bénéfice" est, en fait, une taxe implicite à l'exportation.

Une évolution en faveur des céréales au détriment des cultures d'exportation aurait probablement un effet négatif sur les revenus du gouvernement, si elle se traduisait par une diminution des importations de céréales et des recettes générées par les taxes officielles et implicites sur les exportations. Son effet sur les dépenses est moins évident. Elles pourraient diminuer si le gouvernement réduisait le montant net des subventions dont bénéficient les organismes officiels qui achètent les cultures d'exportation. En 1980, par exemple, l'ONCAD, l'organisme responsable de la commercialisation de la production sénégalaise d'arachides, a bénéficié d'un financement représentant 50 % du budget de la nation (Martin, 1986, page 6). La disparition de l'ONCAD a sans aucun doute allégé les charges budgétaires du Sénégal. D'un autre côté, une politique visant à développer la production de céréales peut comprendre des prix planchers, des subventions d'équipement et d'infrastructure, ainsi que d'autres éléments qui augmenteraient les utilisations budgétaires.

¹³ Ces droits ne représentaient que 0,5 à 5 % du total des recettes au cours des récentes années (voir tableau 3).

On peut donc conclure que si l'effet sur les recettes serait négatif, l'incidence sur les dépenses est imprévisible. On ne peut donc rien affirmer de définitif sur l'impact qu'un meilleur auto-provisionnement aurait sur le budget.

4. Effets négatifs sur la sécurité alimentaire

Les résultats de recherches récentes indiquent que des politiques positives en matière de prix à la production ont également toutes les chances de déséquilibrer encore davantage la répartition des revenus et la situation nutritionnelle de la population pauvre, du moins à court terme, et ce parce que beaucoup de ménages ruraux, voire la plupart, sont des acheteurs nets de céréales.

Des enquêtes menées dans le cadre d'une étude (Weber et al., ibid., pages 2 et 3) auprès de 200 ménages d'agriculteurs au Mali et 200 au Sénégal, ont révélé que respectivement 48 % et 29 % seulement d'entre eux étaient des vendeurs nets de céréales. Ces enquêtes ont été réalisées entre 1985 et 1987 dans de grandes régions céréalières. Dans le cadre d'une autre étude, des sondages effectués entre 1984 et 1985 auprès de 322 ménages d'agriculteurs répartis dans neuf villages du Burkina Faso ont révélé 52 % seulement de l'ensemble des producteurs (et pas uniquement les vendeurs nets) vendaient des céréales (Sherman et al., 1987, pages 148 et 149). Cinq de ces villages étaient considérés comme producteurs excédentaires et 84 % des ménages vendaient des céréales. En revanche, dans les quatre villages déficitaires, seuls 12 % des ménages de l'échantillon en vendaient.

Ces statistiques rappellent que les ménages d'agriculteurs ne sont pas homogènes. Des ménages identiques peuvent être affectés différemment par des politiques identiques. Les vendeurs nets de céréales sont les bénéficiaires, à court et probablement à long terme, des politiques qui stimulent la production en relevant les prix, alors que les acheteurs nets peuvent être perdants. Reutlinger et Pellekaan l'expriment de la manière suivante :

Si..... une grande partie de l'excédent commercialisé de la production alimentaire intérieure n'est pas produit par ceux qui souffrent d'insécurité alimentaire chronique, mais nombre des acheteurs de produits alimentaires sont dans ce cas, leur sécurité alimentaire peut diminuer, au moins provisoirement, lorsque les prix des produits augmentent (Reutlinger et Pellekaan, 1986, page 32).

Ces effets négatifs éventuels sur la sécurité alimentaire au niveau des ménages ne sont pas contrebalancés par une diminution du risque au niveau national, conséquence que l'on attend souvent d'une amélioration de l'autosuffisance alimentaire (définie comme l'augmentation de l'auto-provisionnement). L'argument avancé est que le risque sera réduit grâce à une moindre vulnérabilité face à l'incertitude et à l'instabilité des marchés mondiaux. Toutefois, une évolution vers un meilleur taux

d'auto-provisionnement n'implique pas nécessairement une atténuation du risque, mais plutôt un report de celui-ci sur la variabilité de la production intérieure de céréales au détriment de la variabilité combinée de la production intérieure d'arachides et de coton et des prix mondiaux des céréales, de l'huile d'arachide et du coton. Dans la mesure où les mouvements de cette production et des prix ne sont pas étroitement liés, il est moins risqué de s'appuyer sur eux que de tabler plus largement sur la production céréalière nationale.

La production sahélienne de céréales, d'arachides et de coton faiblira pendant les périodes de sécheresse. Les conséquences de ce recul peuvent être modérées si les cours mondiaux de l'arachide ou du coton baissent ou restent fermes et que ceux des céréales chutent ou demeurent bas. Les gouvernements des pays du Sahel ne voient pas d'un bon oeil cet assujettissement de la sécurité alimentaire aux prix mondiaux, mais cette option présente peut-être moins de risques que d'autres.

Les tableaux 4 et 5 montrent la production sahélienne de mil et de sorgho de 1962 à 1985 et les prix mondiaux du coton, de l'huile d'arachide, du riz et du blé de 1962 à 1986. Ces tableaux mettent en lumière certains problèmes : diminution de plus de 10 % d'une année sur l'autre dans la production de mil et de sorgho ainsi que dans les prix mondiaux de l'arachide et du coton, et augmentation d'au moins 10 % par an de ces prix pour le riz et le blé. Ces problèmes sont particulièrement marqués en ce qui concerne la production de mil et de sorgho au Sénégal et au Mali, et les prix mondiaux de l'huile d'arachide.

Des changements profonds et complets dans les prix mondiaux de l'huile d'arachide et du riz, désavantageux pour le Sahel, sont intervenus à six périodes différentes (voir le tableau 5). Toutefois, dans cinq d'entre elles, un changement défavorable dans un prix (par exemple baisse du prix de l'huile d'arachide comme cela s'est produit de 1981 à 1983, puis une nouvelle fois de 1984 à 1986) a été contrebalancé par l'évolution favorable d'un autre, une diminution du prix du riz par exemple.

Rien ne prouve donc clairement que la sécurité alimentaire des pays du Sahel court moins de risques lorsqu'ils optent pour une moindre dépendance à l'égard des marchés mondiaux, en faveur d'une amélioration de l'auto-provisionnement céréalière¹⁴. Un autre facteur au moins doit être pris en compte dans cette question. Leurs cultures d'exportation donnent à certains pays sahéliens un avantage comparatif, et lorsque les prix mondiaux

¹⁴ Bien que Martin (1988) constate que le risque est légèrement atténué au Sénégal avec un meilleur auto-provisionnement en céréales.

Tableau 4

Production de mil et de sorgho
(1000 tonnes métriques)

Année	Burkina Faso	Tchad	Gambie	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Total	% d'évolution d'une année à l'autre
1962	772	650	50	867	89	1255	428	4111	-
1963	784	896	50	770	90	1329	482	4402	7,8 %
1964	850	710	51	661	90	1329	536	4227	- 3,98 %
1965	820	614	49	720	100	1056	557	3916	- 7,36 %
1966	860	630	44	765	90	1119	423	3931	0,38 %
1967	868	647	47	857	90	1343	655	4507	14,65 %
1968	907	661	50	757	95	948	450	3868	-14,18 %
1969	938	651	46	913	110	1381	635	4674	20,84 %
1970	973	610	52	715	83	1102	401	3936	-15,79 %
1971	780	585	52	725	50	1226	583	4001	1,65 %
1972	788	415	51	624	38	1128	323	3367	-15,85 %
1973	742	400	52	660	25	754	511	3144	- 6,62 %
1974	978	530	55	800	50	1102	795	4310	37,09 %
1975	1130	522	54	925	45	836	621	4133	- 4,11 %
1976	890	507	29	830	36	1307	558	4157	0,58 %
1977	998	574	27	751	21	1473	420	4264	2,57 %
1978	1022	580	37	910	31	1495	803	4878	14,40 %
1979	1034	520	28	746	21	1608	521	4478	- 8,20 %
1980	903	450	32	708	37	1734	553	4417	- 1,36 %
1981	1106	257	47	950	66	1636	736	4798	8,63 %
1982	1056	280	54	1057	40	1651	585	4723	- 1,56 %
1983	1009	331	34	900	20	1689	552	4335	- 8,22 %
1984	971	254	38	800	15	1023	1	3572	-17,60 %
1985	1406	526	55	1100	32	1746	950	5815	62,79 %

Source : FAO, 1987.

Tableau 5

Prix du premier trimestre*

Année	US\$/livre Coton	US\$/tonne Huile d'arachide	US\$/tonne Riz	US\$/boisseau Blé
1962	29	306	138	1,67
1963	30	264	140	1,86
1964	30	265	137	1,81
1965	29	360	133	1,71
1966	28	300	145	1,61
1967	30	300	171	1,86
1968	32	254	224	1,71
1969	28	338	182	1,71
1970	28	347	151	1,42
1971	31	470	126	1,72
1972	40	433	131	1,63
1973	41	456	192	2,77
1974	83	1059	566	5,67
1975	47	1040	400	4,22
1976	66	708	260	4,07
1977	83	887	259	2,96
1978	66	962	366	3,21
1979	76	972	304	3,79
1980	93	747	403	4,64
1981	96	1108	485	4,96
1982	70	671	331	4,65
1983	75	453	271	4,49
1984	88	1031	254	4,15
1985	69	902	222	4,01
1986	53	607	229	3,61

Source : FMI Int'l Financial Statistics: Supplement on Price Statistics, Supplement N° 12, 1986.

* Average of weekly quotations :

Coton : Cotton A-MIDD 1-3/32 secs., Liverpool Index "A", Average of cheapest 5 of 10 styles, Jan. 1968-May 1981, Med. Staple , SM 1-1/16, c.i.f. Liverpool.

Huile d'arachide : any origin, c.i.f. Rotterdam

Riz : Thailand white milled 5 % broken, f.o.b. Bangkok export price.

Blé : U.S. N° 2 Hard Red Winter, f.o.b. Gulf Ports, Ordinary Protein, Export price base.

désavantagent le Sahel, il existe des mécanismes de compensation - ceux du STABEX et du FMI par exemple - qui ne jouent pas si la substitution des importations céréalières se fait au prix d'une réduction des exportations.

5. Un espace régional céréaliier protégé

Un espace régional céréaliier protégé qui permettrait de fixer des prix supérieurs aux cours tendanciels, suscite les mêmes objections que le protectionnisme national qui élève les prix des céréales au-dessus de leur niveau tendanciel mondial ; s'il était mis en place, ce serait un moyen dispendieux et inefficace d'augmenter la production intérieure de céréales et il ne contribuerait probablement pas à accroître la compétitivité à long terme.

L'idée d'un espace régional céréaliier protégé est née du sentiment que la production céréalière locale n'est pas compétitive en raison de la faiblesse des cours mondiaux du riz (et du blé dans une moindre mesure). Dans le même temps, la perméabilité des frontières fait qu'il est difficile de maintenir la protection à des niveaux sensiblement différents de ceux imposés par les Etats voisins.

Outre l'opportunité contestable de l'idée d'un espace régional céréaliier protégé, sa réalisation est extrêmement douteuse. Le choix des pays pose un premier problème. Gabas et al. (1987), dans une étude sur la création éventuelle d'un espace régional céréaliier protégé dans le Sahel, observe qu'une telle initiative impliquerait une harmonisation des politiques céréalières des pays concernés, difficile à réaliser car la situation de chacun, dans les domaines économique et agricole, est différente. Les auteurs proposent donc que seuls la Mauritanie, le Mali, le Sénégal et la Gambie fassent partie de cet espace, mais soulignent que cela poserait un grave problème pour le transport du riz depuis la Côte d'Ivoire jusqu'au Mali.

Le document de Gabas n'aborde pas le problème des taux de change. Les quatre pays cités ont des monnaies différentes. Le taux de change réel entre eux varie. Le dalasi a un cours flottant alors que celui du FCFA est fixe. Il faut donc plus qu'un tarif douanier commun pour ériger un mur protecteur contre les importations non sahéliennes. Si le Sénégal et la Gambie imposent des droits de 30 %, le riz importé se détournera du Sénégal vers la Gambie si le FCFA est surévalué par rapport au dalasi.

Un espace régional céréaliier protégé suppose un consensus sur le degré de protection, sur l'importance des aides à l'équipement qu'il convient d'accorder aux producteurs nationaux, sur les ajustements à faire face aux variations des taux de change et sur le partage des recettes fiscales. On ne trouve guère, dans l'histoire, de précédent à un tel consensus sur un éventail aussi large de politiques, en particulier touchant aux approvisionnements alimentaires. Il est donc hautement improbable qu'il puisse se réaliser dans le Sahel.

Il y a également les tensions politiques associées à la répartition inégale des coûts et des avantages. La Gambie, favorable au libre échange, en souffrirait, tout comme les pays côtiers en règle générale, tandis que les régions ou pays où la production de mil et de sorgho est excédentaire (le Mali et, peut-être la Mauritanie) seraient gagnants. La Gambie a déjà fait savoir qu'elle s'opposait à cette idée.

La situation du Sahel a certains points communs avec celle de l'Asie. Dans cette région aussi, la contrebande facile mine les politiques nationales. Timmer (1986) affirme qu'il est irréaliste de vouloir résoudre le problème asiatique en créant un espace régional protégé : "la capacité logistique, la réalité politique et les limitations budgétaires rendent un tel projet impossible sous la forme d'une politique délibérée". Ces observations s'appliquent encore plus pleinement au cas du Sahel.

L'alternative est une situation comme celle qui existe actuellement, dans laquelle chaque pays impose ses propres tarifs douaniers et où une partie des importations de céréales traverse les frontières si la différence de prix est suffisamment significative. L'efficacité de la barrière douanière, pour ce qui est de stabiliser les prix et d'encourager les agriculteurs s'en trouve naturellement amoindrie. Toutefois, tous les pays sahéliens étant concernés par ces problèmes, il est douteux que des céréales entrent dans la région sans aucune taxation. A preuve la Gambie, qui a imposé un droit de 36 % sur le riz importé en 1987. Mais des disparités persisteront, chaque nation accordant une priorité différente aux conditions de vie des consommateurs, aux incitations à la production et à la stabilité des taux de change.

La consultation et le dialogue formel ou informel pourront permettre de parvenir à une meilleure coordination des politiques. Par ailleurs, des services douaniers renforcés pourraient lutter contre la contrebande à grande échelle, uniquement fondée sur l'évasion fiscale, dont on a constaté qu'elle constituait une grande part des échanges frontaliers entre certains pays, comme la Gambie et le Sénégal par exemple. Ces mesures limitées et indirectes sont peut-être la seule solution régionale viable dans les conditions qui prévalent actuellement dans le Sahel.

II. LES POLITIQUES ET PROGRAMMES POUR L'AMELIORATION DE LA COMPETITIVITE

Si un système de protection nationale est inefficace, coûteux et difficilement réalisable, quelles politiques peuvent convenir ?

La prudence s'impose si l'on veut tirer des inductions politiques des analyses faites dans ce document. Les Etats du Sahel sont différents les uns des autres sur nombre de points fondamentaux, les disparités étant particulièrement marquées

entre pays côtiers et pays de l'intérieur. Il reste beaucoup d'incertitudes quant aux niveaux des coefficients d'élasticité de la substitution dans la production et la consommation. Une politique alimentaire a de multiples objectifs -sécurité nationale et prévention des risques, justice sociale, croissance du revenu- et les économistes ne peuvent appréhender que partiellement les choix que cela implique.

Un certain nombre d'options politiques sont étudiées ci-après : la dévaluation, le rôle des politiques de prix, les politiques structurelles, l'amélioration de la technologie, les encouragements aux solutions créatrices.

A. DEVALUATION

La surévaluation des taux de change est citée comme l'un des principaux facteurs du "manque de compétitivité" du Sahel depuis de nombreuses années, et en particulier depuis 1985. Lorsqu'on entend dire que l'économie d'un pays n'a d'avantage comparatif dans aucun domaine, c'est généralement le signe d'un problème de surévaluation des taux de change. La solution qui s'impose est une dévaluation qui rendra les exportations et les produits de substitution aux articles importés plus compétitifs.

Les préoccupations que suscite le taux de change sont justifiées. C'est le prix le plus important dans ces petites économies ouvertes. Toutefois la surévaluation et la nécessité de dévaluer qu'elle entraîne, ne constituent pas un problème aussi insurmontable qu'il y paraît parfois.

Tout d'abord, c'est un problème qui est généralement considéré comme concernant essentiellement la zone franc. Mais tous les pays du Sahel n'en sont pas membres¹⁵. Quatre des huit pays affiliés au CILSS (Gambie, Mauritanie, Cap Vert et Guinée Bissau) n'appartiennent pas à l'UMOA et ont des politiques de change flexibles.

Ensuite, tous les pays de la zone franc n'ont pas des taux également surévalués. Le tableau 6 illustre l'évolution des taux de change réels effectifs de six Etats sahéliens depuis 1976. Il indique que le problème est plus grave au Sénégal, dont le taux de change réel effectif ne cesse de monter depuis 1981, mais moins sérieux pour le Niger et le Burkina Faso, dont les taux ont décliné au cours de la décennie 80.

¹⁵

La zone franc est composée de deux blocs, l'UMOA composée de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Niger, du Mali, du Bénin, du Burkina Faso et du Togo, et l'Union centre-africaine comprenant le Cameroun, le Gabon, le Congo, la République Centrafricaine, le Tchad et la Guinée Equatoriale.

Tableau 6

Evolution des taux de change réels effectifs (1978-1987)

<u>Pays</u>	<u>78</u>	<u>79</u>	<u>80</u>	<u>81</u>	<u>82</u>	<u>83</u>	<u>84</u>	<u>85</u>	<u>86</u>	<u>87</u>
Sénégal	105	105	100	89	92	92	94	103	112	106
Niger	102	101	100	105	103	90	89	84	79	72
Burkina	93	99	100	91	89	86	82	84	82	82
Mali	104	94	100	98	89	89	92	95	97	91
Gambie	98	99	100	96	96	97	90	98	71	75
Mauritanie	103	100	100	116	126	124	117	110	100	94
								<u>1980-82</u>	<u>1987</u>	
Sub-Saharan African Average REER (unweighted):								104.6	80.6	

Source : Banque Mondiale "Monitoring Agricultural Incentives and Policy in Sub-Saharan Agriculture", W.Jaeger, Juillet 1988.

Même en admettant que le CFA est nettement surévalué dans toute la région, il ne s'ensuit pas nécessairement que la solution adéquate est une dévaluation du taux de change nominal, c'est-à-dire une modification de la parité du CFA par rapport au franc français. Il existe des alternatives, même si toutes les options soulèvent des problèmes délicats.

La première alternative consiste à utiliser la politique des échanges comme substitut à une modification du régime des changes. On sait qu'il est possible de trouver une formule associant droits d'importation et subventions aux exportations, qui aura des effets sur la balance des paiements et des répercussions plus larges sur la compétitivité, équivalant à une dévaluation du taux de change.

Une approximation de cette méthode semble avoir été adoptée par la plupart des nations du Sahel. On le déduit au fait que ces pays protègent à la fois les exportateurs et les producteurs de cultures vivrières, comme l'indiquent les coefficients nominaux de protection¹⁶ qui figurent dans le tableau 7. Des coefficients élevés indiquent que des gouvernements sahéliens subventionnent les exportations et taxent les importations - formule appropriée pour traiter un problème de surévaluation des taux de change nominaux. La figure 1 illustre le niveau moyen de ces coefficients pour le sorgho et le mil dans cinq pays du Sahel (Sénégal, Niger, Mali, Burkina Faso et Mauritanie). La protection mise en place au bénéfice de ces cultures vivrières est restée relativement constante pendant la période 1977-1983, puis s'est brusquement accrue de 1983 à 1986. La protection (ou les subventions) accordée au coton et à l'arachide dans le Sahel s'est également améliorée de 1984 à 1987 par rapport au niveau moyen de celle qui est pratiquée dans la région subsaharienne pour toutes les cultures d'exportation (figure 1).

¹⁶

Les coefficients nominaux de protection mesurent les écarts entre les prix moyens payés aux producteurs par rapport aux prix moyens, corrigés des coûts intérieurs de manutention et de transport. Un coefficient nominal de protection supérieur à 1 indique que le prix payé à la ferme est supérieur au cours mondial, ce qui stimule la production et décourage les importations.

Tableau 7

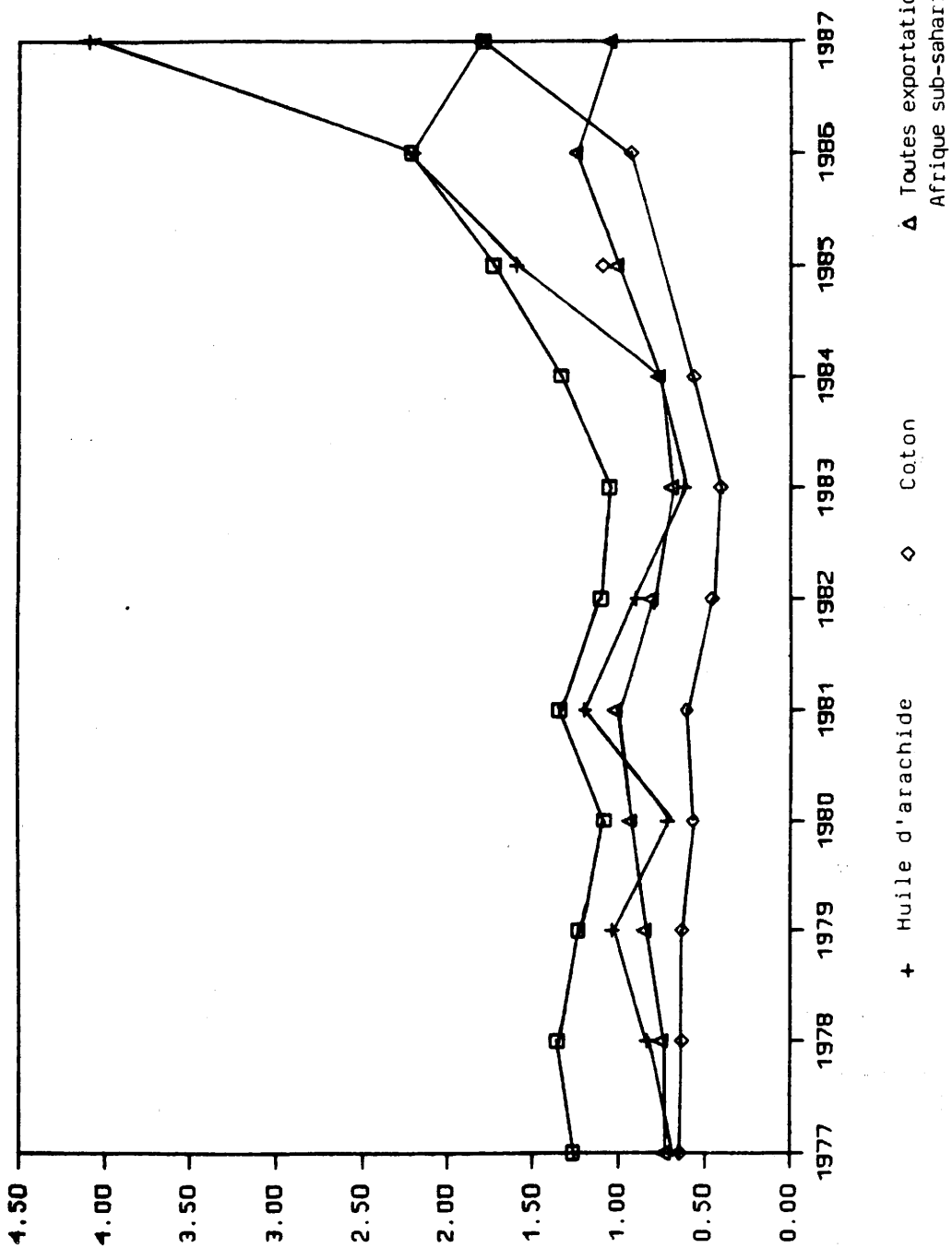
Coefficients de protection nominaux

Année	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87
Sénégal											
Arachide	,65	,77	,99	,68	1,11	,72	,48	,56	1,98	2,90	4,80
Coton ,63	,60	,60	,56	,59	,46	,40	,51	1,28	1,10	1,96	
Sor/Mil	1,32	1,39	1,22	,94	1,06	,82	,80	,90	1,37	1,89	1,86
Riz	,77	,88	,70	,50	,78	,71	,76	,94	1,53	1,63	1,40
Mais 1,35	1,26	1,18	,87	1,01	,76	,68	,92	1,53	1,89	1,82	
Niger											
Arachide	,75	1,02	1,21	,78	1,09	1,09	,81	1,02	-	-	-
Sor/Mil	1,19	1,38	1,24	1,00	1,43	1,20	1,17	1,54	-	-	-
Mali											
Coton ,56	,59	,63	,55	,61	,45	,42	,55	1,20	-	-	-
Sor/Mil	,46	,49	,53	,57	,64	,54	,54	,57	,78	-	-
Riz	,42	,53	,51	,45	,69	,68	,69	,80	1,05	-	-
Mais ,43	,45	,51	,54	,65	,54	,49	,53	,74	-	-	-
Burkina Faso											
Coton ,67	,64	,59	,52	,55	,41	,38	,59	1,24	1,05	1,73	
Arachide	,49	,68	,81	,54	1,37	,92	,70	,80	1,74	1,55	-
Sor/Mil	,98	1,12	1,02	,83	,94	,87	,83	1,08	1,37	,94	1,4
Mais ,94	1,08	1,03	,81	,93	,78	,73	1,08	1,34	,93	1,35	
Mauritanie											
Sor/Mil	-	2,42	2,2	2,13	2,67	2,12	1,98	2,62	3,43	3,82	-
Riz	-	1,00	,77	,66	1,27	1,27	1,2	1,29	1,82	1,67	-
Mais -	3,58	3,3	2,69	3,0	2,28	1,96	2,4	3,22	3,79	-	
Gambie											
Arachide	,70	,90	1,18	,91	1,36	,90	,52	,76	1,33	2,35	3,41
Coton ,71	,71	,70	,68	,70	,55	,42	,59	,78	,65	-	-
Riz	,99	1,23	1,00	,78	1,17	1,08	,85	1,08	,87	,87	,77
Mais 1,95	2,0	2,12	1,75	1,75	1,13	,83	,97	1,05	-	-	

Source : World Bank, "Monitoring Agricultural Incentives and Policy in Sub-Saharan Africa", W. Jaeger, July 1988.

COEFFICIENTS DE PROTECTION NOMINAUX

Moyenne de cinq pays du Sahel et exportations Afrique sub-saharienne



* Sénégal, Mali, Niger
Burkina Faso and
Mauritania

□ Mil & Sorgho

+ Huile d'arachide

◇ Coton

△ Toutes exportations
Afrique sub-saharienne

Les inconvénients de cette solution de rechange sont évidents. Elle risque de créer des problèmes politiques et/ou fiscaux insupportables. Le Sénégal les a connus, lui qui, jusqu'en 1988, taxait lourdement les importations de riz et subventionnait fortement les exportations d'arachide. De plus, c'est une politique difficile à appliquer de manière suivie, car les disparités dans les politiques douanières et de tarification agricole favorisent la contrebande, compte tenu des frontières perméables et de l'existence de marchés parallèles solidement implantés.

Une autre solution consiste à agir directement sur le taux de change réel, sans se préoccuper du taux nominal. Le taux de change "réel" est le taux nominal (par exemple : 50 CFA = 1 FF), ajusté pour tenir compte de l'inflation intérieure. Si le taux nominal d'un pays comme le Sénégal reste le même alors que le taux de l'inflation est de 50 % pour une période déterminée, le taux "réel" s'est apprécié de la moitié. En matière de compétitivité, l'important est le "taux de change réel effectif", qui tient compte non seulement de l'inflation nationale mais également de celles d'autres pays -- par exemple, les partenaires commerciaux ou les concurrents du Sénégal. Si le taux de change nominal pratiqué par le Sénégal ne varie pas (50 CFA = 1 FF) alors que le taux d'inflation dans le pays est de 50 % et celui de la France de 100 %, le taux de change réel effectif du Sénégal s'est déprécié (dévalué) de 50 %¹⁷.

Le fait est qu'une politique monétaire et fiscale appropriée permet d'améliorer la compétitivité (et d'ajuster la balance des paiements) sans modifier les taux de change nominaux. L'inflation doit être maîtrisée jusqu'à ce que son taux soit inférieur à ceux des pays concurrents.

Il est généralement admis que l'on peut ajuster la balance des paiements et améliorer la compétitivité sans dévaluer les taux de change nominaux, et rares sont les économistes qui contestent ce point. Les partisans de la dévaluation arguent toutefois que cette incapacité à se servir du taux de change comme un instrument politique fait que certains pays, dont ceux du Sahel, éprouvent des difficultés à résoudre leurs problèmes de compétitivité et de balance extérieure.

C'est pourquoi il est certainement vrai que toutes les autres conditions étant identiques, "l'ajustement" (ou l'amélioration de la compétitivité) est moins coûteux avec des taux de change flexibles que sans. Mais toutes les autres

17

Ce qui suppose, pour simplifier, que la France est le seul partenaire commercial du Sénégal. On utilise normalement un indice des prix "pondéré en fonction des échanges" pour les prix d'autres pays. D'autres simplifications ont également été faites dans cette étude.

conditions ne sont pas identiques et pour des facteurs propres à l'UMOA, le coût net de l'impossibilité de recourir à la dévaluation peut n'être pas substantiel¹⁸.

Le tableau 8 présente les taux de change réels effectifs depuis 1970 pour trois pays sahéliens membres de l'UMOA et la France. Pendant les années 70, ces taux se sont appréciés de quelque 15 à 30 % dans les Etats qui appartiennent à l'UMOA. Mais avec l'adoption, dans la première moitié de la décennie 80, de politiques d'ajustement structurel, les taux réels effectifs ont diminué dans des proportions importantes, malgré l'absence de dévaluation des taux nominaux. L'appréciation du dollar US entre 1979 et 1985, ajoutée à six dévaluations du franc français par rapport aux autres monnaies européennes, ont fait que la dépréciation des taux de change nominaux effectifs a favorisé l'ajustement dans les pays membres de l'UMOA. Les taux réels ont cependant davantage diminué, signe d'une plus grande discipline monétaire et fiscale. Au Niger, par exemple, le taux nominal effectif a reculé de 5 % entre 1981 et 1987, tandis que le taux réel chutait de 29 %. Au Mali, entre 1976 et 1986, le taux nominal a diminué de 11 % et le taux réel de 25 %. Quant au Sénégal, pour la période de 1975 à 1981, à la diminution de 5 % du taux nominal a correspondu une baisse du taux réel de 24 % (le taux réel remonte toutefois au Sénégal depuis le début des années 80).

Ces constatations recourent celles d'autres études¹⁹, à savoir que ce n'est pas l'appartenance à la zone franc qui, en soi, détermine l'efficacité des ajustements économiques, mais bien plutôt les politiques intérieures. Individuellement, les pays de la zone franc, agissant directement sur le taux de change réel, ont connu des réussites diverses dans leurs efforts d'ajustement, le Cameroun, par exemple, obtenant de bien meilleurs résultats que le Sénégal dans les années 80.

¹⁸ Voir Sylviane Guillaumont. "Dévaluer en Afrique ?", dans Observation et Diagnostic Economique, Revue de l'OFCE, octobre 1988.

¹⁹ Voir G. Castillo et al., 1986 ; K. Krumm, 1987 ; Guillaumont et Guillaumont, 1988.

Tableau 8

Taux de change nominaux et réels effectifs (1970-1987)

	NIGER		MALI		SENEGAL		FRANCE	
	<u>N</u>	<u>R</u>	<u>N</u>	<u>R</u>	<u>N</u>	<u>R</u>	<u>N</u>	<u>R</u>
1970	100	100	100	100	100	100	100	100
1971	99	98	99	101	99	98	98	98
1972	100	103	100	104	101	99	100	100
1973	102	109	101	102	103	105	104	103
1974	100	97	99	93	100	105	97	97
1975	104	97	102	101	104	127	106	106
1976	103	108	101	102	103	116	103	103
1977	102	118	98	95	102	115	98	98
1978	101	119	97	95	102	109	96	99
1979	101	116	97	95	102	109	96	101
1980	101	113	97	92	103	105	96	104
1981	98	121	95	90	99	96	90	100
1982	95	119	92	82	95	98	83	96
1983	93	104	90	80	93	99	78	93
1984	91	105	89	83	91	102	75	91
1985	91	99	90	77	94	116	78	96
1986	92	94	90	77	94	116	78	96
1987	93	86	90	78	95	110	79	98

Source : Sylviane Guillaumont, "Dévaluer en Afrique?", Observation et Diagnostic Economique, Revue de l'OFCE, Octobre 1988.

L'ajustement (et l'amélioration de la compétitivité) serait-il meilleur et plus facile avec la dévaluation ? Pas nécessairement. Privés de cette option, les pays membres de l'UMOA sont tout d'abord obligés de pratiquer une discipline monétaire et fiscale plus stricte. La plupart semble y parvenir mieux que des pays comparables qui ont accès à la panoplie complète des instruments politiques, bien que l'insuffisance des données et divers autres facteurs rendent de telles comparaisons difficiles²⁰.

Deuxièmement, une dévaluation du CFA, après une aussi longue période de parité avec le franc français, provoquerait presque à coup sûr une fuite des capitaux et une relance de l'inflation. Comme le note Guillaumont (ibid.), il serait alors plus difficile d'obtenir une quelconque baisse du taux de change réel effectif par une politique monétaire et fiscale restrictive.

De plus, l'impossibilité de recourir à la dévaluation peut intensifier la recherche de réformes ayant pour but d'améliorer la productivité, et qui sont essentielles pour accroître la compétitivité. La dévaluation augmente les recettes de l'Etat et permet de payer des prix plus élevés pour les biens commercialisables, d'où une atténuation des pressions en faveur d'une utilisation plus efficace des ressources. Privés de cette option, les gouvernements de l'UMOA doivent faire face à l'impératif d'efficacité dans des conditions plus difficiles.

La réaction du secteur cotonnier au Burkina, au Mali et au Tchad face à la chute brutale des cours mondiaux en 1985 en est l'exemple. Ces pays du Sahel ont été contraints de passer en revue tous les maillons de la "filiale", depuis la taxation implicite des organismes responsables de la stabilisation des prix, jusqu'aux formules de subvention des engrais, en passant par l'efficacité de la commercialisation et la gestion des aides accordées aux offices cotonniers parapublics. Il en est résulté une baisse importante et générale des coûts réels de la production cotonnière et, par voie de conséquence, une amélioration de la compétitivité.

Enfin, la solution de la dévaluation pose des problèmes plus larges de capacité de survie de la zone franc. Le Sénégal seul (et la Côte d'Ivoire) ne peut pas abandonner la parité actuelle CFA-franc français, et chaque pays membre ne peut pas fixer sa propre parité sans mettre en péril la viabilité de l'ensemble de

²⁰

Les pays d'Afrique de l'Ouest, membres de l'UMOA ont été aidés par le fait qu'ils sont frontaliers de la Gambie, du Libéria, du Ghana et du Nigéria. La dépréciation des monnaies de ces pays après 1980, en particulier celle du Naira, ajoutée aux politiques d'aide et autres, ont incontestablement favorisé le ralentissement de la hausse des prix dans la zone CFA, en permettant d'importer massivement des biens intermédiaires et de consommation bon marché.

la zone franc. Les avantages d'une telle mesure sont contrebalancés par l'importance des coûts et il n'est pas certain que le résultat net soit positif.

Tout cela ne veut pas dire que les pays membres de l'UMOA, ou un gouvernement, peuvent et doivent s'interdire à jamais le recours à la dévaluation. Mais on a peut-être accordé trop d'importance à la surévaluation des taux de change et à l'impossibilité de dévaluer pour expliquer la compétitivité médiocre du Sahel. Le problème est plus localisé que ne le laisse penser le dialogue actuellement engagé. Ce problème est particulièrement marqué au Sénégal. Quoi qu'il en soit, la solution de la dévaluation n'est peut-être pas, tout compte fait, plus avantageuse que ses alternatives.

B. ROLE DES POLITIQUES DE PRIX

1. Politiques des prix à la production

Des politiques "positives" ou "incitatives" dans le domaine céréalier ne constituent pas des instruments suffisants et ont donc une utilité limitée. Deux des grandes questions actuellement débattues dans le Sahel sont concernées par cet état de choses. Ce sont la protection tarifaire pour les céréales (nationales ou régionales) et les prix minimum garantis pour les producteurs de céréales.

En ce qui concerne la protection, c'est le riz qui pose surtout problème : l'instauration de droits plus élevés sur les importations de riz est demandée instamment, afin de protéger les producteurs locaux de riz et de céréales traditionnelles et de freiner la consommation de riz.

On a vu que les études consacrées à la réaction des consommateurs et des producteurs à la hausse des prix du riz étaient généralement pessimistes en ce qui concerne l'élasticité. Si leurs prévisions s'avèrent exactes, protéger le riz n'offrira que peu d'avantages et coûtera cher. Bien que l'on puisse être sceptique devant le manque d'enthousiasme supposé de ces réactions, il semble toutefois improbable que les avantages du protectionnisme à l'égard du riz (substitution des importations et réduction de la "dépendance") compensent son coût (baisse des recettes et des exportations, affaiblissement de la stabilité de la balance des paiements, effets nutritionnels négatifs).

Ce n'est pas une raison pour ne rien faire. La stabilisation des prix du riz est un objectif que la plupart des observateurs s'accordent à trouver réalisable et souhaitable, même si le désaccord reste profond sur le niveau autour duquel devrait intervenir cette stabilisation. Dans le Sahel, deux thèses s'affrontent généralement. La première propose de fonder la stabilité des prix sur les coûts de production, la seconde sur les parités-frontières. Ce débat particulièrement animé au Mali et au Sénégal, porte en fait sur les niveaux. Mais pour les raisons déjà invoquées, nous pensons qu'instaurer des prix supérieurs aux niveaux des parités-frontières est une politique

dispendieuse pour accroître la production céréalière intérieure. Nous reviendrons sur cette question plus loin, lorsque nous parlerons de la méthode de fixation des prix du riz importé, une fois que le principe des parités-frontières aura été accepté.

Le seuil de stabilisation pourrait être constitué par une estimation de la tendance à long terme des cours mondiaux ou encore, en fonction des objectifs, par une somme supérieure ou inférieure à cette tendance. Mais cette dernière option est probablement irréaliste. Timmer (1986, page 86) note "qu'aucun pays n'a été capable d'assurer la stabilité à long terme de prix "faibles", c'est-à-dire inférieurs aux tendances du marché mondial". Pour l'instant, compte tenu de la faiblesse des prix mondiaux des matières premières, le Sahel n'a pas à s'occuper de ce problème. C'est toutefois le signe que la stabilisation des prix à l'importation a toutes les chances d'être unilatérale, et de ne fonctionner que lorsque les prix mondiaux seront inférieurs à la tendance.

Si l'objectif est de stabiliser les prix aux alentours du cours tendanciel du marché mondial, comment estimer la tendance à long terme des cours mondiaux ? De manière linéaire, sur trois, dix, vingt ou trente ans ? Timmer (ibid., page 90) suggère d'assumer que les tendances historiques, à très long terme, se prolongeront. Les experts de la Banque Mondiale ont recommandé de prendre comme indicateur approximatif les moyennes mobiles des prix mondiaux sur trois ans.

Les projections de la Banque Mondiale sont-elles un instrument approprié pour déterminer les prix futurs ? Bertrand (1986, pages 23 à 34) démontre de manière convaincante que ces projections sont souvent loin d'être précises. Entre 1974 et 1986, elles étaient nettement supérieures aux prix réels, en ce qui concerne les céréales. Bertrand estime que cela est dû à la théorie de la crise alimentaire née au début des années 70. On est aujourd'hui tenté de se demander si on va vers douze années de sous-estimations, encouragées par la théorie des excédents alimentaires qui prévaut depuis le début de la décennie 80.

On peut étudier ensemble l'argument selon lequel la protection céréalière ferait passer les niveaux de prix du riz au-dessus de la tendance des parités-frontières, et l'argument en faveur des prix minimum à la production céréalière garantis par l'Etat. Tous deux affirment que les prix à la production, non protégés ou "non garantis", seront trop instables ou trop bas pour encourager la production locale. Nous avons déjà analysé les aspects macroéconomiques. Les principaux arguments contre la fixation de prix plancher, qui concerne essentiellement les céréales traditionnelles, sont bien connus :

- Les agriculteurs du Sahel ne croient pas que les prix seront réellement soutenus, car les offices céréaliers n'ont pratiquement jamais été en mesure d'acheter les récoltes excédentaires aux prix "officiels". Pour rendre cette politique crédible, condition fondamentale si l'on veut qu'elle ait des effets sur la capacité de réaction des

producteurs, il sera essentiel d'assurer la stabilité des prix pendant au moins quelques années. Le coût en sera élevé.

- La demande à court terme n'ayant aucune élasticité, l'offre variant essentiellement en fonction des précipitations, et l'offre commercialisée étant plus élastique que la production, il est excessivement onéreux d'acheter des récoltes à des prix garantis pendant les années exceptionnelles.
- Les coûts de stockage, pertes physiques incluses, sont élevés. Lorsque l'ONCAD a acheté la récolte de mil au Sénégal en 1978-1979, c'est plus de 100 000 tonnes qu'elle a dû stocker, dont une bonne partie s'est ensuite perdue.
- La perméabilité des frontières est un obstacle supplémentaire à une politique douanière ou même à une politique des prix. Les échanges incontrôlés aux frontières sont extrêmement importants dans tout le Sahel. Surveiller des frontières étendues avec des effectifs insuffisants, mal payés et mal équipés, présente des difficultés pratiques évidentes. De plus, certains des plus gros contrebandiers appartiendraient, dit-on, à des familles et autres groupes politiquement puissants. Dans ces conditions, subventionner les prix peut revenir -et revient souvent- à aider les agriculteurs des pays voisins autant sinon plus que les producteurs locaux.
- Compte tenu du fait que les producteurs excédentaires et ceux dont la production est commercialisée sont relativement aisés, les effets sur la répartition des revenus sont douteux.
- Les ressources affectées à la subvention des prix peuvent être investies dans l'infrastructure, la recherche et d'autres domaines.

Savoir si le "coût de production" doit être retenu comme critère pour déterminer les prix est une question secondaire dans le débat. Bien que profondément enraciné dans la plupart des raisonnements sur les politiques de prix et en dépit du fait qu'il soit depuis longtemps employé dans de nombreux pays du monde (en Inde par exemple), le concept lui-même est analytiquement suspect. Timmer, s'appuyant sur son expérience asiatique, résume joliment les problèmes.

Les coûts de production sont difficiles à déterminer de manière empirique, tant ils varient d'année en année, de région à région et d'agriculteur à agriculteur. Affecter des coûts à des facteurs de production extérieurs au marché, tels que la main-d'oeuvre familiale, la terre et l'eau d'irrigation, est un problème constant. Même si l'on ne tient compte que des coûts comptants, les variations du rendement dues au climat peuvent modifier sensiblement les coûts moyens à la tonne. Lorsque les agriculteurs commencent à utiliser de

grandes quantités d'intrants achetés, main-d'oeuvre et engrais notamment, un problème analytique majeur se pose. Dans le modèle économique de décision couramment employé en matière d'agriculture, les intrants sont utilisés jusqu'à ce que le produit de leur revenu marginal soit égal au revenu marginal généré par leur utilisation. Le revenu augmente à mesure que le prix de la production augmente. Les agriculteurs jugent rentable d'utiliser davantage de facteurs de production jusqu'à ce qu'ils poussent les coûts marginaux au point d'égalité avec le nouveau revenu marginal (1987b, page 42).

Une politique des prix à la production basée sur le coût de celle-ci n'a donc aucun fondement "scientifique". Il n'est pas clairement établi qu'elle soit capable d'apporter plus qu'un alibi technique grossier dans les négociations politiques concernant la détermination des prix.

2. Politiques des prix à la consommation

En matière de céréales, les gouvernements sont favorables à des prix à la consommation bas et stables. Les offices céréaliers des pays du Sahel n'ont, jusqu'à présent, pas eu les moyens de répondre à la demande aux prix officiels, de sorte que les céréales bon marché sont généralement rationnées. Pour ce qui est de la stabilité, la dépendance à l'égard des importations a permis aux pays côtiers de maintenir une certaine stabilité dans les prix du riz, mais pour les céréales traditionnelles et même pour le riz dans les pays enclavés, la stabilité est restée une utopie.

Tout comme pour les prix à la production, des facteurs géographiques et budgétaires restreignent sévèrement la politique. Plusieurs principes simples semblent avoir une large application. Premièrement, les écarts par rapport aux prix (tendanciels), aux frontières ne devraient pas être importants ou persistants ; deuxièmement, les marges des offices céréaliers entre les coûts d'achat et les prix de vente devraient être suffisantes pour couvrir les coûts de commercialisation et de transformation.

Il reste beaucoup de questions à résoudre dans ce domaine. La détermination du volume de l'aide alimentaire, les moyens de distribution et les prix de vente doivent permettre de minimiser les effets à la baisse sur les prix à la production. Les problèmes de sécurité alimentaire et de protection des pauvres doivent également être traités. Pour atténuer "l'insécurité alimentaire provisoire" (diminution du bien-être due aux fluctuations des prix), on pourrait envisager la mise en place de stocks exceptionnels. Le risque étant bien entendu -comme l'expérience l'a montré- que les autorités s'efforceront de stabiliser en dessous de la parité-frontière ou accorderont une marge trop faible entre prix d'achat et de vente.

Pour éviter qu'une politique alimentaire misant sur l'efficacité aggrave le problème de la répartition des revenus et lèse les pauvres, il est essentiel de mieux cibler l'aide alimentaire²¹. Des prix plus élevés pour les céréales importées et locales risquent de détériorer gravement la situation nutritionnelle des acheteurs nets pauvres dans les zones rurales et urbaines. L'introduction de programmes d'aide alimentaire judicieusement ciblés représenterait une cassure par rapport au passé. Dans certains pays, la distribution gratuite et à grande échelle de denrées alimentaires aux personnes "dans le besoin" s'est étendue bien au-delà du critère des niveaux de revenu. De plus, les efforts en matière de subventions à la consommation ont souvent profité aux fonctionnaires, relativement aisés, qui ont accès prioritairement aux produits alimentaires à bas prix.

Avec le souci d'améliorer globalement la sécurité alimentaire, des programmes mieux ciblés ont suscité un regain d'intérêt. Beaucoup de propositions nouvelles sont à l'étude, qui peuvent convenir, ou non, dans le Sahel²².

21

Des problèmes d'équité se posent également du point de vue des producteurs. Comme on l'a dit plus haut, moins de 50 % des agriculteurs sahéliens sont peut-être des vendeurs nets. Ainsi, des prix à la production plus élevés soulèvent des problèmes d'équité. Si les acheteurs nets pauvres sont de toute évidence un sujet de préoccupation, il est aussi important de noter que la position nette ventes/achats des ménages risque d'évoluer durant le cycle de la vie familiale. La tendance à la stratification sera peut-être moindre que ce que laisse entendre le fait que beaucoup de ménages ne sont pas des vendeurs nets.

22

Reutlinger (1988), par exemple, propose un programme "argent-nourriture" ("food money" scheme) pour résoudre ce problème. Les autorités distribueraient des coupons aux pauvres qui les utiliseraient pour acheter des produits alimentaires. Les vendeurs échangeraient les coupons contre de l'argent liquide auprès d'une banque qui se ferait à son tour rembourser par le gouvernement. Les Autorités pourraient réunir des fonds en vendant sur le marché libre la quantité d'aide alimentaire nécessaire à la population bénéficiaire du programme de coupons. On ne peut savoir si ce genre de programme donnerait des résultats dans le Sahel.

3. Subventions aux facteurs de production

Les aides accordées aux facteurs de production -notamment aux engrais- se sont amenuisées dans le Sahel comme ailleurs, victimes de l'austérité budgétaire et d'une économie faiblissante. La détérioration des institutions de crédit rural qu'a connue le Sahel dans les années 80 exige-t-elle un changement d'attitude ?

Les économistes ont toujours admis que les lacunes du marché, telles qu'une connaissance imparfaite ou des marchés de capitaux (hautement) imparfaits, et la volonté de ne pas prendre de risques, pouvaient justifier que l'on subventionne, dans une certaine mesure, l'utilisation des intrants. Mais au Sahel, une forte opposition aux aides destinées aux engrais s'est développée, basée sur les arguments suivants : il y a maintenant vingt-cinq ans ou plus que les aides existent et la plupart des agriculteurs devraient connaître les avantages que présente l'utilisation des engrais ; la rentabilité économique n'est pas clairement établie ; les dosages recommandés sont souvent excessifs et il y a donc gaspillage ; les livraisons sont généralement tardives ; le rationnement favorise les agriculteurs riches ; les aides empêchent l'apparition de distributeurs privés ; des prix à la production plus élevés constituent une stimulation plus efficace (et probablement plus équitable) ; les effets sur l'environnement risquent d'être négatifs -dilution des aides pour la recherche de techniques d'enrichissement des sols et de retenue de l'eau qui ne font pas appel aux engrais chimiques.

Il est possible de concevoir une formule de subventions qui ne fasse pas obstacle au développement du secteur privé. Cela exigerait toutefois un degré de confiance dans la compétitivité des marchés qui n'est encore guère répandue, alors que les autres inconvénients persistent.

C. POLITIQUES STRUCTURELLES

Accroître la compétitivité implique, à court terme, de réduire les coûts de commercialisation et de transformation et, à long terme, de développer des institutions rurales plus efficaces -- par exemple une catégorie d'organismes commerciaux compétitifs, dotés de capitaux suffisants, spécialisés, capables de fournir des facteurs de production, des moyens de transport, des installations de stockage et des services de commercialisation aux ménages ruraux.

Les marges de commercialisation/transformation sont généralement élevées dans les pays d'Afrique, plus qu'en Asie par exemple. Cette situation s'explique par des conditions physiques et économiques (longues distances, mauvaises routes, population dispersée, intermédiaires non spécialisés aux activités à petite échelle, etc.) ainsi que par des interventions à caractère politique qui font grimper les prix, telles que la

détermination de cours "pansaisonniers" et "panterritoriaux", la régulation des prix et le contrôle des mouvements qui s'assortit de barrages routiers et autres inconvénients.

Un large éventail de changements politiques et des projets nouveaux s'imposent dans ce domaine : investissements dans le secteur des transports (en particulier dans les pays enclavés) ; amélioration de l'organisation et du financement de l'entretien du réseau routier ; libéralisation plus nette et rapide des méthodes de commercialisation et suppression des obstacles à la privatisation des installations de transformation ; élimination des facteurs de hausse des prix que sont les réglementations en matière d'importations, d'exportations et de transport local. Les régions pauvres qui se soucient de compétitivité ont une marge de manoeuvre étroite. Elles doivent utiliser au mieux les maigres ressources dont elles disposent. Dans tous les pays du Sahel, il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

D. AMELIORER LA TECHNOLOGIE

La compétitivité à long terme de l'agriculture sahélienne dépend en grande partie des améliorations technologiques qui seront apportées. Le grand Centre international de recherche spécialisée dans le Sahel, l'ICRISAT, a dans un premier temps essayé de transférer des technologies en provenance de l'Inde, mais sans succès. Depuis quelque temps, l'ICRISAT a commencé à affecter des moyens importants à une base de recherche sahélienne.

Les systèmes de recherche des pays du Sahel sont peu développés et manquent de moyens financiers. La plupart n'ont pas de personnel suffisamment qualifié. Tous sont à court de budgets couvrant le coût des fournitures pour la recherche, des transports et autres dépenses connexes. Les systèmes nationaux sont un complément nécessaire des centres internationaux.

Renforcer ces systèmes prendra beaucoup de temps. Les donateurs internationaux doivent donc s'engager à long terme à financer les coûts de formation et les dépenses récurrentes inhérentes à la recherche. Les gouvernements doivent, de leur côté, apporter un soutien plus grand et plus régulier aux systèmes de recherche agricole de leur pays. Certes, recommander d'accroître les budgets accordés à la recherche va à l'encontre de la rigueur budgétaire prônée dans les programmes d'ajustement structurel. Mais la recherche agricole doit avoir une priorité particulière dans ces programmes.

E. ENCOURAGER LES SOLUTIONS CREATIVES

On est frappé, dans la plupart des travaux récents, de voir combien ils laissent peu de place à l'innovation et à l'esprit d'entreprise. L'avenir y est vu comme une projection du passé, avec quelques changements mineurs. Cette position est certes compréhensible et défendable, mais elle laisse trop peu de place aux solutions créatives, dont le simple bon sens et l'histoire

ont montré qu'elles pouvaient modifier profondément les choses. En fait, l'une des propositions les plus utiles que l'on puisse faire aux responsables politiques est peut-être de développer un environnement politique ouvert à l'innovation et à l'initiative.

Les Sahéliens nous ont déjà ménagé des surprises appréciables. On connaît bien le cas du niébé au Niger (Banque Mondiale, 1986b). A la fin des années 60 ou au début des années 70, aucun plan de développement, aucun rapport du FMI, aucune projection de la Banque Mondiale, aucune stratégie agricole, ne prévoyait qu'en l'espace de quelques années, les arachides - principal produit d'exportation du Niger - disparaîtraient virtuellement, remplacées par le niébé. Personne non plus ne pouvait s'imaginer que cela arriverait dans un climat politique défavorable, exclusivement grâce à des entreprises privées et quasi entièrement au sein de l'économie parallèle ou souterraine (par la contrebande vers le Nigeria).

Les changements récemment apparus dans le secteur du riz en Mauritanie illustrent ce point de manière encore plus spectaculaire et importante. Encouragés au premier chef par une loi de 1983 autorisant la propriété privée de la terre ainsi que par des prix intéressants pour le riz paddy, de nouveaux agriculteurs, dont beaucoup d'anciens commerçants et autres hommes d'affaires sans expérience en agriculture, ont totalement bouleversé les perspectives agricoles de la Mauritanie en l'espace de trois années. L'évolution est si rapide qu'on a guère de détails sur cet extraordinaire phénomène. Mais on en connaît les grandes lignes. Les agriculteurs en question se sont rendus propriétaires de terres situées le long du fleuve Sénégal, autour de M'Bout, Boghe et surtout Rosso. Le terrain est apparemment donné gratuitement par les autorités locales : il est considéré comme vacant, bien que la propriété définitive ne soit pas ferme. Quelque 35 000 hectares ont été alloués en 1987, 40 000 en 1988. Les nouveaux agriculteurs mettent en commun des canaux d'irrigation généralement rudimentaires, achètent une petite pompe diesel, amènent de la main-d'oeuvre salariée et produisent du paddy sur des parcelles dont la moyenne semble se situer aux alentours de 20 hectares, mais sont souvent plus vastes.

La production de paddy a donc commencé dans ces conditions en 1984 et 1985. En 1986, la superficie cultivée était de 1 650 hectares ; en 1987, les nouveaux agriculteurs étaient propriétaires de 6 à 8 000 hectares de paddy et de 16 000 hectares en 1988. Les zones rizicoles irriguées "traditionnelles", à savoir, les grandes et les petites parcelles aménagées sous les auspices de l'organisme parapublic (SONADER) représentaient au total 4 600 hectares. En trois ans, les propriétaires privés ont réussi à mettre en culture plus de terres que cet organisme en quinze ans, et en 1988 cultivaient plus de trois fois la superficie administrée par la SONADER. Pendant ces trois années, la production de paddy a apparemment quadruplé, passant de 20 000 tonnes en 1985 à environ 80 000 tonnes en 1988.

Cette évolution pose des problèmes spécifiques. Les droits de propriété de la terre restent litigieux, le marché foncier en est au stade embryonnaire, les appropriations de terres par des individus puissants doivent être modulées et l'existence d'un secteur de production rizicole à grande échelle soulève de nouvelles questions en matière de répartition du revenu et d'équité.

L'essentiel n'est pas que des solutions parfaites au problème de politique alimentaire de la Mauritanie se dessinent. Il y a en fait deux points importants dans cette affaire. Le premier est lié à l'imprévisibilité de l'avenir. Nul n'avait prévu qu'une telle évolution était possible, même à la fin de l'année 1985, lorsque donateurs et Sahéliens se rencontrèrent à Mindelo. On n'en trouve pas trace dans les projections établies par des organismes locaux et internationaux, ni dans les nombreux documents consacrés aux stratégies et aux perspectives agricoles antérieurs à 1988. Jusqu'aux premières versions du nouveau programme d'investissement public de la Mauritanie en 1988 qui persistaient à considérer comme égaux les investissements engagés dans la SONADER et ceux effectués dans le secteur rizicole. Ce n'est que dans les tout derniers mois que l'on a pris conscience de l'apparition d'une production privée à grande échelle modifiant de fond en comble les perspectives de production et la nature des préoccupations politiques.

Le deuxième point est encore plus fondamental. Aucun calcul sur le coût des ressources intérieures, aucun des savants débats sur la compétitivité en fonction de différents "états de nature" à l'aide de technologies diverses, n'ont tenu compte des méthodes de production à coût réduit adoptées par les nouveaux agriculteurs privés. Les coûts d'aménagement des terres par la SONADER (et d'organismes similaires dans le Sahel) peuvent atteindre, dans certains cas, un million UM/ha (\$ 14 000). Dans les nouvelles régions cultivées, les agriculteurs choisis pour constituer un petit échantillon affirment qu'il leur en coûte 40 à 50 000 UM/ha, soit environ \$ 700. Lorsque le terrain est particulièrement favorable, ils sont capables de défricher et d'aménager leurs champs pour moins de \$ 250 par hectare et ils paient rarement plus de \$ 1 500/ha. En d'autres termes, le terrain est défriché, les pompes sont installées et les canaux d'irrigation aménagés pour une somme qui représente de un vingtième à un dixième des coûts de la SONADER.

La qualité de l'aménagement et du réseau d'irrigation est, bien entendu, moins bonne que celle de la SONADER et il peut y avoir des problèmes techniques, tels que le contrôle de la salinité, par exemple. Mais il n'en reste pas moins que les producteurs privés ont introduit une technologie entièrement originale et expérimentent des méthodes de production faisant appel à des niveaux différents d'investissement en matériel. En tout état de cause, ils sont capables de cultiver du paddy bien moins cher que sur les parcelles de la SONADER, et ce en dégageant des bénéfices.

Des entretiens avec les agriculteurs, il ressort que les délais de récupération sont souvent l'équivalent d'une campagne agricole et qu'ils dépassent rarement trois ans²³. Des incertitudes, une baisse des prix, la pénurie de terres et d'autres facteurs peuvent freiner le développement de la production de paddy par ces nouveaux entrepreneurs, mais l'extraordinaire multiplication par deux de la surface cultivée en 1988 -16 000 hectares- et le bond de 60 % que cela a entraîné dans la production rizicole permettent de penser que ce boom n'est pas près de s'essouffler. L'autosuffisance en riz -un rêve jusqu'à présent pour les Mauritaniens- est désormais une possibilité viable, tout comme la pénétration du riz mauritanien sur le marché sénégalais, également impensable il y a quelques années.

Une leçon globale se dégage. L'avenir du Sahel ne peut être appréhendé et modelé par les planificateurs officiels et leurs partenaires donateurs que dans une faible mesure. Des individus, des groupes et des entreprises de natures diverses découvriront des opportunités ignorées aujourd'hui. La tâche du gouvernement est d'assurer des conditions politiques et de mettre en place un environnement institutionnel qui encouragera et soutiendra les innovations.

Au niveau microéconomique, cela signifie que les politiques devraient être moins orientées sur les céréales, ou même sur la production agricole, et davantage sur les ménages considérés comme autant d'entreprises. L'avenir de la région réside peut-être moins dans la production agricole que dans l'élevage, les activités rurales ou la migration massive vers les zones forestières.

Au niveau macroéconomique, soutenir l'innovation implique que le développement de bases juridiques solides et stables, telles que des lois sur les contrats et la propriété foncière, par exemple. Cela implique de réduire les obstacles réglementaires à l'initiative, d'éviter les mesures démotivantes sous la forme de contrôle des prix contraignants ou d'une taxation excessivement lourde. Cela implique de favoriser le développement d'une catégorie d'intermédiaires capitalistes, de transporteurs, de commerçants et d'agriculteurs performants qui sont les moteurs du dynamisme du secteur rural dans toutes les sociétés. Cela implique d'abolition de pratiques qui découragent un comportement économique socialement souhaitable : par exemple, les politiques de fixation des prix "pancéréaliens" officiels (prix uniformes pour toutes les qualités de céréales) qui n'incitent pas à veiller à la qualité : fixation de prix "pansaisonniers" qui découragent la constitution de stocks privés de céréales ; fixation de prix "panterritoriaux" qui encouragent les pratiques anti-économiques (production non efficace, par exemple).

23

Peter Mueller, "The Private Sector in Mauritania", World Bank Consultants Report, juillet 1988.

N'oublions pas enfin les politiques et les programmes qui stimulent la prise de conscience, la mobilité et la capacité de choix de la population : une bonne éducation, un accès plus large à la santé et de meilleures routes. Les populations du Sahel doivent être considérées comme des éléments déterminants de la compétitivité de leur région et non comme des victimes passives de contraintes techniques et économiques imposées par l'histoire et par la nature. Il incombe donc au premier chef aux gouvernements et aux donateurs de ne pas essayer de déterminer où réside l'avenir économique de la région, mais de mieux préparer les populations sahéliennes à tirer parti des options qui peuvent se présenter, ou qu'elles découvriront, ainsi que de créer un environnement ouvert, sécurisant et dans lequel pourront s'épanouir les innovations.

BIBLIOGRAPHIE

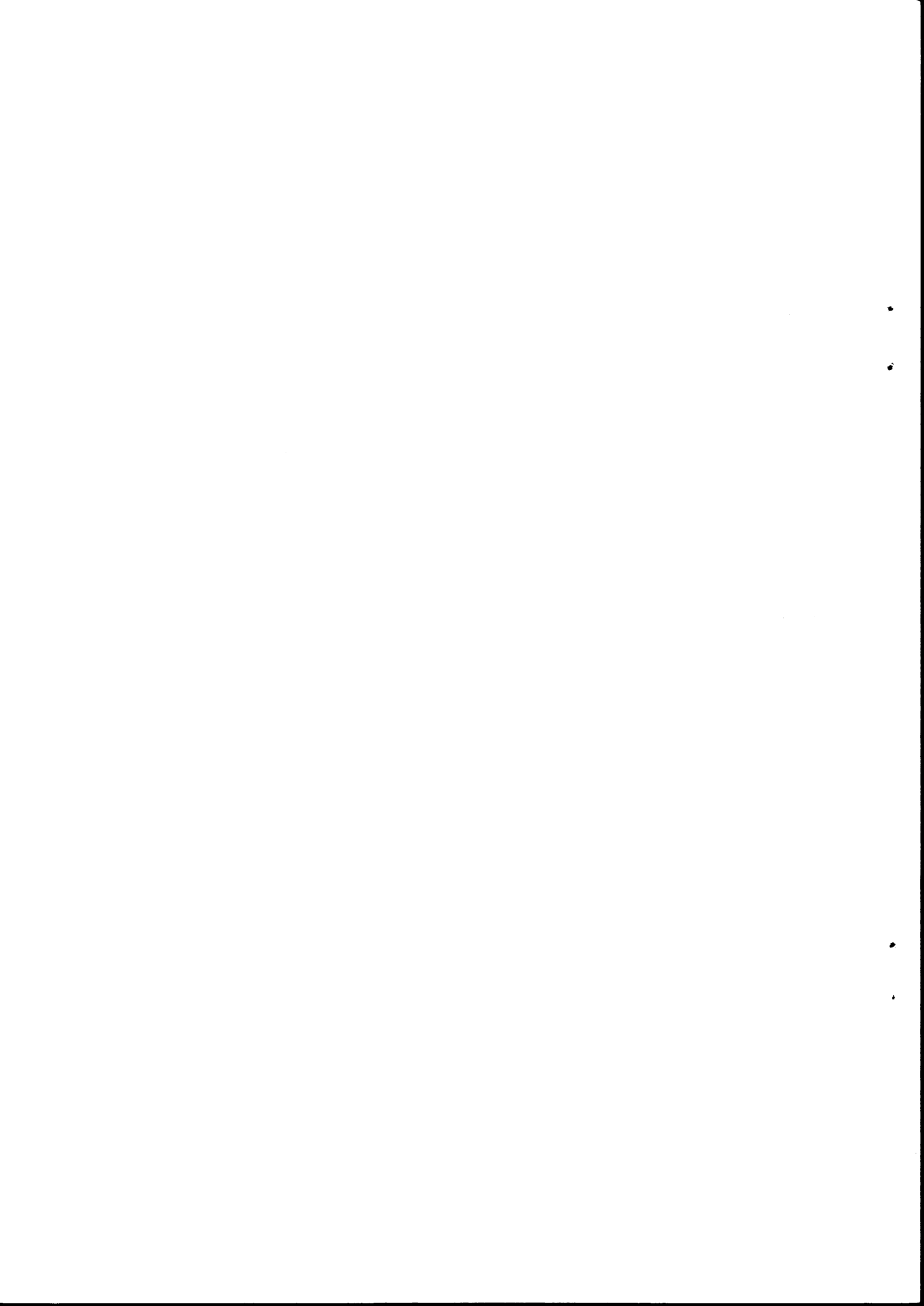
- Abt Associates, Inc. 1985. "Senegal Agricultural Policy Analysis" prepared for the USAID-sponsored Agricultural Policy Analysis Project, Washington, D.C.: Abt Associates, Inc.
- Ahmed, Ralsuddin and Narendra Rustagi. 1985. "Agricultural Marketing and Price Incentives: A Comparative Study of African and Asian Countries", Washington, D.C.: IFPRI (mimeo).
- Askari, Hossein and John Cummings. 1977. Agricultural Supply Responses-A Review of Econometric Evidence. New York: Praeger Publishers.
- Bertrand, T.J. 1986. "World Bank Operations in Agricultural Marketing: The Surplus Commodities Issue", Washington, D.C.: The World Bank.
- Binswanger, Hans and John McIntire, "Behaviorial and Material Determinants of Production Relations in Land-abundant Tropical Agriculture", Economic Development and Cultural Change, 36, N° 1 (October 1987): 73-99.
- Bond, Marian. "Agricultural Responses to Prices in Sub-Saharan African Countries", IMF Staff Papers.
- Braverman, Avishay and Jeffrey Hammer. 1986. "Multimarket Analysis of Agricultural Pricing Policies in Senegal" in Agricultural Household Models: Extensions, Applications, and Policy, I. Singh, L. Squire, and J. Strauss (eds.). John Hopkins University Press.
- Byerlee, D. and M. Morris (CIMMYT). 1987. "The Political Economy of Wheat Consumption and Production with Special Reference to Sub-Saharan Africa", Paper presented at the University of Zimbabwe Food Security Conference, November 1987.
- Castillo, G., S. Devarajan, C. Jakobeit, and J. de Melo. 1986 "Growth and Adjustment in CFA Franc Zone". World Bank, October 1986.
- Chhibber, Ajay. 1988. "Raising Agricultural Output: Price and Nonprice Factors", in Finance and Development, June, 1988. Washington D.C.: IMF and World Bank.
- Christensen, G. 1988. "Investment Behavior in Rural Burkina Faso: Priorities and Determinants", PhD Dissertation, Cornell University. Ithaca, N.Y. 1988.
- Cleaver, Kevin. 1985. "The Impact of Price and Exchange Rate Policies on Agriculture in Sub-Saharan Africa", World Bank Staff Working Papers, n° 728.

- Delgado, Christopher. 1987. "Le rôle des prix dans l'augmentation de la consommation de riz et de blé en Afrique de l'Ouest francophone", document préparé pour la Conférence sur la Dynamique de la Consommation et de la Production de céréales en Afrique de l'Ouest, Dakar, Septembre 1987, Washington D.C.: IFPRI.
- Delgado, Christopher et Thomas Reardon. 1987. "Problèmes politiques posés par la modification des systèmes alimentaires dans le Sahel", Actes du Colloque de Mindelo sur les politiques céréalières, CILSS/Club du Sahel/OCDE, déc. 1987.
- FAO, Statistics Division of the Economic and Social Policy Department, 1987. 1948-1985 World Crop and Livestock Statistics Series, N° 1, Rome: United Nations.
- Gabas, Jean-Jacques, Jacques Giri, et Gilles Mettetal. 1987. "Un espace régional protégé : première exploration d'une idée nouvelle", préparé pour le Club du Sahel (mimeo).
- Guillaumont Sylviane. 1988. "Dévaluer en Afrique ?", in Observation et Diagnostic Economique, Revue de l'OFCE, Octobre, 1988.
- Guillaumont, Patrick et Sylviane Guillaumont. 1988. Stratégies de Développement Comparées. Economica, Paris, 1988, 2 vols.
- Huddleston, Barbara, D. Gale Johnson, Shlomo Reutlinger, and Alberto Valdés. 1984. International Finance for Food Security, John Hopkins Press for the World Bank, Baltimore, 1984.
- International Monetary Fund, 1987. Government Finance Statistics Yearbook, Volume XI, 1987. Washington D.C.:IMF.
- Jaycox, Edward. 1988. "Ending Hunger in Africa", in Africa report, vol. 33, N° 5, September-October, 1988
- Jones, William O. 1960. "Economic Man in Africa", Food Research Institute Studies.
- Kaibni, Nihad. 1988. "Financial Facilities of the IMF and the Food Deficit Countries", Food Policy, vol. 13, N° 1, February, 1988.
- Koester, U., H. Schafer, and A. Valdés. 1987. "Structural Adjustment and the Outlook for Agricultural Export Earnings in Africa", IFPRI, Dec. 1987.
- Kristjanson, Patricia. 1987. "The Role of Information and Flexibility in Small-Farm Decision Making and Risk Management: Evidence from the West African Semi-Arid Tropics". PhD Dissertation, University of Wisconsin. Madison, Wisconsin.
- Krumm, Kathie L. 1987. "Adjustment in the Franc Zone: Focus on the Real Exchange Rate", World Bank CPD Discussion Paper, N°1987-7.

- Martin, Frederic. 1988. "Food Security and Comparative Advantage in Senegal: A Micro-Macro Approach", PhD Thesis, Michigan State University.
- Martin, Frederic. 1986. "La réforme de la politique céréalière dans le Sahel : Le Sénégal", Alexandria, VA: Elliot Berg Associates pour le Club du Sahel/OCDE.
- Matlon, Peter. 1987. "Prospects for Improving Productivity in Sorghum and Pearl Millet Systems in West Africa". Paper prepared for the Conference on the Dynamics of Cereal Consumption and Production Patterns in West Africa. July 15-17. Dakar, Senegal. (mimeo).
- Matlon, Peter. 1983. "The Technical Potential for Increased Food Production in the West African Semi-Arid Tropics". Paper presented at the Conference on Accelerating Growth in Sub-Saharan Africa, Victoria Falls, Zimbabwe, Sept. 1983.
- Matlon, Peter and Patricia Kristjanson. 1988. "Farmers' Strategies to manage Crop Risk in the West African Semi-Arid Tropics". In Proceedings from the International Conference on Dryland Farming, Bushland, Texas. Texas A&M University Press, 1988.
- McIntire, John. 1981. "Food Security in the Sahel: Variable Import Levy, Grain Reserves, and Foreign Exchange Assistance", IFPRI Research Report N° 26, Washington, D.C.: IFPRI.
- O'Mara, Gerald. 1987 in Dieter Elz (ed.), Agricultural Marketing Strategy and Pricing Policy, a World Bank Symposium, Washington, D.C.: The World Bank.
- Pearson, S., D. Stryker and C. Humphreys. 1981. Rice in West Africa: Policy and Economics. Stanford, CA: Stanford University Press, 1981.
- Quizon, J., B. Gardner, and L. Quinn. 1988. "Consequences of Agricultural Trade Liberalization for Developing Economies Assisted by AID", A Report to AID/PPC/EA, Louis Berger Int'l Inc., February, 1988.
- Reardon, Thomas. 1988. "IFPRI Project Results in Burkina Faso", Talk presented at "Beyond Mindelo: Food Security Policy and Competitiveness of Agriculture in the Sahel", USAID sponsored Seminar, Washington, Oct. 1988.
- Reardon, Thomas, Christopher Delgado, and Taladidia Thiombiana. 1987. "The Demand for Imported Cereals vs. Coarse Grains in Ouagadougou: Implications for Cereal Price Policy", Paper prepared for the Conference on Dynamics of Cereal Consumption and Production Patterns in West Africa, July, 1987, Washington, D.C.: IFPRI.

- Reutlinger, Shlomo. 1988. "Efficient Alleviation of Poverty and Hunger", in Food Policy, vol 13, N°1, February 1988.
- Reutlinger, Shlomo and Jack Van Holst Pellekaan. 1986. "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries", A World Bank Policy Study. Washington, D.C., The World Bank.
- Rogers, Beatrice and Melanee Lowdermilk. 1988. "Food Prices and Food Consumption in Urban Mali", Interim Report of the Tufts/DNSI/AID Food Price Project, Tufts University School of Nutrition, Medford, Mass., June 1988.
- Roth, Michael and Phillip Abbott, 1983. "The World Grain Sorghum and Millet Economics", Station Bulletin N° 416, West Lafayette, Indiana: Department of Agricultural Economics, Purdue University.
- Scandizzo, Pasquale and Colin Bruce. 1980. "Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects", World Bank Staff Working Paper, N° 394.
- Sherman, Jacqueline, Kenneth Shapiro, Elon Gilbert. 1987. The Dynamics of Grain Marketing in Burkina Faso, Volume 1. Ann Arbor: Center for Research and Economic Development, The University of Michigan.
- Siamwalla, Amar and Stephen Haykin. 1983. "The World Rice Market: Structure, Conduct and Performance", IFPRI Research Report N° 39, Washington, D.C.: IFPRI
- Stryker, J. Dirck. 1978. "The Economics of Grain Self-Sufficiency and Rice Production in Mali", prepared for the World Bank Mali Cereals Workshop, Washington, D.C. December 18-19, 1978.
- Stryker, J. Dirck, J. Dethier, I. Prepah, and D. Breen, 1987. "Incentive System and Economic Policy Reform in Mali", Sommerville, Massachusetts: Associates for International Resources and Development.
- Timmer, C. Peter. 1987a. "Food Price Policy in Indonesia". Discussion Paper N°250 AFP, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.: Harvard University.
- Timmer, C. Peter. 1987b. "Analysing Rice Market Interventions in Asia: Principles, Issues, Themes, and Lessons", Development Discussion paper N°254 AFP, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.: Harvard University.
- Timmer, C. Peter. 1986 Getting Prices Right, Ithaca: Cornell University Press.

- Von Braun, Joachim and Ken B. Johm. 1987. "Tradeoffs in the Rapid Expansion of Smallholder Rice Production in The Gambia", Paper prepared for the Conference on the Dynamics of Cereal Consumption and Production Patterns in West Africa, July 15-17, 1987, Dakar, Senegal, Washington, D.C.: IFPRI.
- Weber, Michael, John Staatz, John Holtzman, Erick Crawford, and Richard Bernstein. 1988. "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and Policy Dialogue," Invited Paper Presented at the American Agricultural Economics Association Meetings, Knoxville, Tennessee, July, 1988.
- World Bank, 1987a. "Senegal : Agricultural Sector Strategy Brief", Washington, D.C., World Bank (Draft, mimeo).
- World Bank, 1987b. "Senegal: An Economy Under Adjustment", Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, 1986a. "Report and Recommendations of the President of the International Development Association to the Executive Directors on A Proposed Development Credit of SDR 36.6 million to the Republic of Niger for a Structural Adjustment Program", Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, 1986b. World Development report. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, 1984. Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: World Bank.

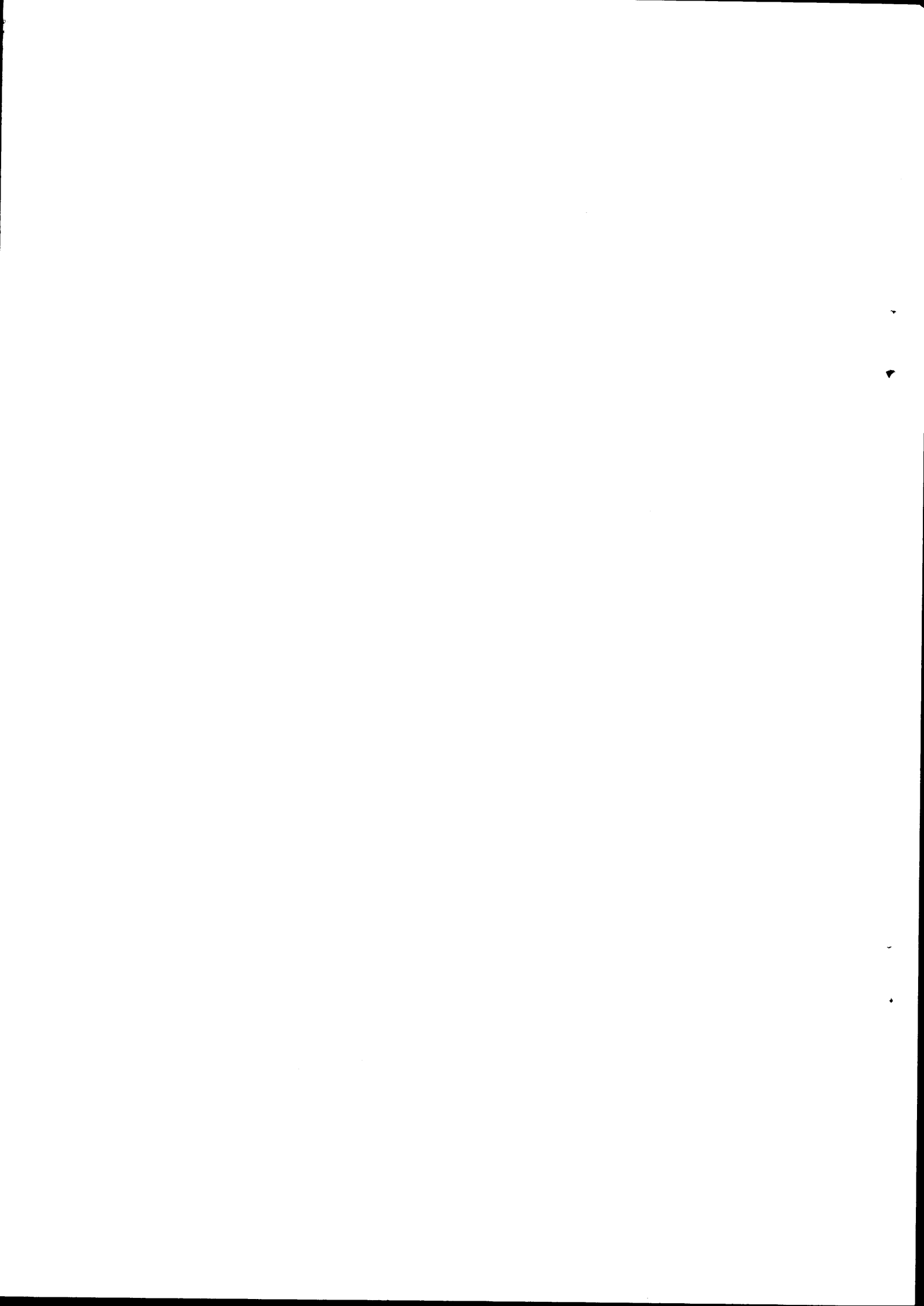


PARTIE III

POLITIQUES DE SECURITE ALIMENTAIRE
ET COMPETITIVITE DE L'AGRICULTURE AU SAHEL :
COMPTE RENDU DE LA CONFERENCE "AU-DELA DE MINDELO"

par

Thomas S. JAYNE et Nicolas MINOT
(Michigan State University)



RAPPORT DE LA MSU* SUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

sous la direction de

Carl K. Eicher, Carl Liedholm et Michael T. Weber

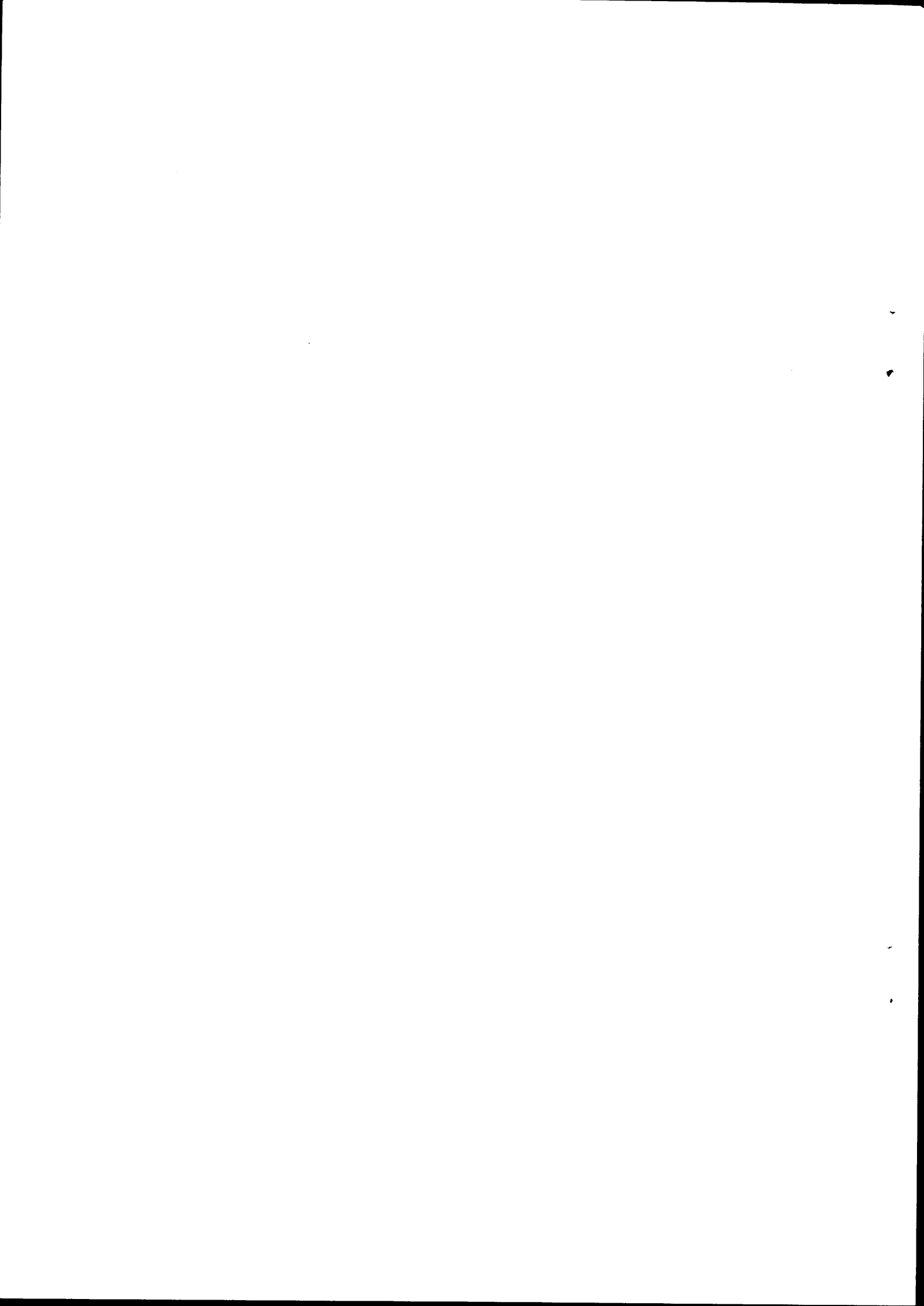
La collection de rapports de la MSU sur le développement international est destinée à la diffusion des analyses comparant ces activités de développement en Afrique, en Amérique Latine, en Asie et dans le Proche-Orient. Les rapports rendent compte des découvertes de la recherche sur les problèmes de développement international, dans l'optique historique ou contemporaine. La collection couvre une large gamme de sujets tels que les stratégies alternatives du développement rural, les emplois non agricoles et les petites unités industrielles, le logement et la construction, les systèmes d'exploitation agricole et de commercialisation, des analyses de la politique alimentaire et nutritionnelle, l'économie rizicole en Afrique occidentale, l'évolution technologique, l'emploi et la répartition des revenus, les techniques informatiques pour les enquêtes sur la production agricole et la commercialisation, les systèmes d'exploitation agricole et la recherche de la sécurité alimentaire.

Ces rapports sont destinés aux enseignants, aux chercheurs, aux responsables chargés de l'élaboration des politiques, aux agences donatrices et aux praticiens du développement international. Certains d'entre eux sont traduits en français, en espagnol et en arabe.

Un exemplaire peut être adressé gratuitement à certaines personnes ou institutions des pays du Tiers Monde. Voir en annexe 4 la liste des rapports disponibles et leur prix. Pour toute information supplémentaire, écrire à :

MSU International Development Papers
Department of Agricultural Economics
Agriculture Hall
Michigan State University
East Lansing, Michigan 48824 - 1039
USA

* Michigan State University



RESUME

Ce document résume les conclusions de la conférence "Au-delà de Mindelo", patronnée par l'USAID et la MSU, sur les politiques de sécurité alimentaire et la compétitivité de l'agriculture dans les pays du Sahel. Son but était de fournir une tribune aux représentants de l'USAID, de la Banque Mondiale, des instituts internationaux de recherche sur les politiques alimentaires et autres universités européennes ou américaines, des organisations de développement et des agences gouvernementales, afin qu'ils puissent débattre des implications découlant des derniers résultats de la recherche au Sahel avant la réunion, en décembre, du groupe de réflexion des représentants des donateurs et du Club du Sahel.

Il devient peu à peu évident non seulement pour le Sahel, mais pour toute l'Afrique en général, que l'image opposant les "consommateurs urbains" aux "producteurs ruraux" est une simplification excessive. Une fraction importante des ménages ruraux dépend des marchés locaux pour sa propre sécurité alimentaire. La hausse du prix des céréales n'affecte pas seulement les consommateurs urbains mais aussi, du moins dans l'immédiat, une large part de la population rurale comptant parmi les acheteurs nets de céréales alimentaires.

Le riz joue dans l'alimentation des habitants les plus pauvres du Sahel un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'avait supposé auparavant. Dans les zones urbaines du Mali et du Burkina Faso, il représente environ la moitié du total des achats de céréales. La part du riz dans les dépenses de céréales apparaît constante dans toutes les classes de revenus, que ceux-ci soient élevés ou faibles. Les données disponibles révèlent que la consommation de riz est indépendante de son prix. Dans tout le Sahel, sa croissance est dictée principalement par l'urbanisation. Le riz est plus facile à préparer que les céréales secondaires et sa cuisson économise à la fois du temps et du fuel, facteurs particulièrement importants dans les zones urbaines. Pour ces raisons et d'autres encore, le riz et les céréales secondaires ne peuvent être considérés comme de proches substituts dans la consommation.

Il devient de plus en plus clair qu'au Sahel une proportion importante de ménages ruraux se trouve dans l'incapacité de produire un surplus de céréales par suite des contraintes liées agissant sur la production et sur la commercialisation. La capacité de réponse de ces agriculteurs à des prix incitatifs est soumise au développement d'incitations complémentaires au niveau de la production : approvisionnement régulier en intrants et existence de marchés pour les produits, techniques de production et de transformation, infrastructure physique et institutionnelle. Au Mali et au Sénégal, les céréales secondaires mises sur le marché sont généralement produites par un petit nombre d'agriculteurs relativement bien équipés, établis dans des régions aux potentialités élevées disposant d'une infrastructure commerciale adéquate. Du reste, de telles politiques sont d'un coût élevé sur le plan de

l'insécurité alimentaire des acheteurs nets de denrées, en ville comme à la campagne, tout au moins à court terme. Cela ne signifie pas qu'il faille exclure les prix incitatifs des éléments d'une politique alimentaire à long terme, mais met en évidence la rigueur du dilemme qui se pose dans ces pays quant au prix des denrées.

Les récentes fluctuations de l'offre et des prix dans tout le Sahel révèlent à quel point les variations du climat peuvent retentir sur les prix dans des marchés étroits où une faible part seulement de la production est commercialisée. En intervenant sur le marché par des achats et des ventes sporadiques et imprévisibles, les gouvernements du Mali et du Niger ont également provoqué une grande insécurité pouvant empêcher le secteur privé de stocker des céréales. D'ailleurs, l'expérience passée prouve que les gouvernements des pays du Sahel n'ont pas les moyens de contrôler efficacement le prix des céréales.

Il est essentiel pour la sécurité alimentaire à long terme de cette région d'accorder une plus grande attention au développement d'organismes de recherche viables et compatibles avec la production semi-aride du Sahel. Cela implique un financement soutenu, une assistance technique, une direction énergique et une vision à long terme.

Si la réforme en cours offre à son rythme actuel de nombreuses occasions d'accroître la sécurité alimentaire, les résultats de la recherche, en revanche, ne confirment pas la "théorie de la privatisation par le vide", selon laquelle le commerce privé vient immédiatement remplir le vide laissé par l'Etat lorsque celui-ci se retire du marché. On pourrait davantage stimuler les initiatives et les investissements privés dans le système alimentaire en cherchant à mieux identifier et à alléger les contraintes pesant sur le commerce privé. Des investissements stratégiques dans l'infrastructure commerciale et légale, dans les techniques de production et de transformation et dans l'éducation, effectués par le secteur public, auraient le même effet car les producteurs seraient ainsi capables de saisir les occasions offertes par les marchés.

Les données empiriques disponibles font douter de la viabilité au Sahel d'un marché protégé des céréales, mais une politique doit toujours tenir compte des intérêts légitimes qui sont à l'origine de cette proposition de marché régional, à savoir le désir de stimuler la demande de céréales secondaires dont la production occupe 90 % des surfaces cultivées au Sahel, puis celui de réduire la dépendance vis-à-vis des céréales d'importation. Parmi les politiques pouvant se substituer à cette proposition pour accroître la demande de céréales secondaires locales, il a été question de dévaluation monétaire, d'une politique de prix flexibles, et d'interventions ne jouant pas sur les prix (telles que le développement et la promotion de techniques de transformation peu coûteuses).

Bien qu'un consensus n'ait pu se faire sur la nécessité ou la manière d'isoler les marchés intérieurs des marchés mondiaux, une large majorité juge souhaitable de donner en général une plus grande liberté au commerce entre le Sahel et l'Afrique Occidentale.

Une diffusion opportune d'informations sur les prix et les transactions, en contribuant à rendre plus efficace le marché des céréales au Sahel, serait encore plus précieuse pour relever le niveau du débat entre les donateurs et les gouvernements. Dans une optique de développement, on pourrait traiter comme des produits joints la vulgarisation des politiques, ainsi que la recherche et la formation locale du capital humain dont l'effet serait d'accroître simultanément l'offre et la demande intérieures de recherche et la capacité d'analyse. Le niveau du dialogue entre donateurs, chercheurs et gouvernements sur les politiques s'en trouverait relevé.

Les auteurs expriment leurs remerciements pour les précieuses observations reçues de John Staatz, James Shaffer, Eric Crawford, John Lewis, Carl Eicher, Michael Weber et Colette Cowey.

Ce document est publié par le Department of Agricultural Economics Michigan State University, dans le cadre du Food Security in Africa Cooperative Agreement DAN-1190-A-00-4092-00, avec le financement conjoint du Bureau of Science and Technology (Office of Rural and Institutional Development), et de l'Africa Bureau (Office of Technical Resources) US Agency for International Development, Washington, DC.

(C) Tous droits réservés au profit de la Michigan State University, 1989

La Michigan State University consent et accorde par la présente au gouvernement des Etats-Unis un droit irrévocable et non exclusif, exempt de droits, d'utiliser, de reproduire, de divulguer ou de disposer de cette publication dans le monde entier, de quelque manière et dans quelque but que ce soit, et d'autoriser d'autres à faire de même.

Publié par le Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing, Michigan 48824-1039, USA.

TABLE DES MATIERES

RESUME	3
I. INTRODUCTION	9
II. LES CARACTERISTIQUES DE LA CONSOMMATION DE CEREALES AU SAHEL	10
A. Tendances de la consommation de céréales	10
B. Importance des achats de céréales dans les zones rurales	10
C. Consommation de riz dans les ménages disposant d'un faible revenu	11
D. Possibilités de substitution entre les céréales secondaires et le riz	12
III. LA PRODUCTION DE CEREALES ET SES AVANTAGES COMPARATIFS AU SAHEL	13
A. Politiques de prix dans le secteur céréalier du Sahel	13
B. Importance de la recherche en agriculture	15
C. Rapports entre la production de céréales et celle de cultures commerciales	16
D. Avantage comparatif de l'agriculture au Sahel	17
IV. LE CHOIX DE POLITIQUES POUR LA COMMERCIALISATION ET LES ECHANGES	18
A. Restructuration des marchés et du prix des céréalier du Sahel	19
B. Encouragements au secteur privé dans le système de commercialisation	21
C. Politiques liées aux échanges	23
D. Aide alimentaire	25
E. Dialogue à propos des politiques et capacité interne d'analyse	26

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	28
Tableau 2	29

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 - Liste des contributions présentées au séminaire
- Annexe 2 - Liste des participants
- Annexe 3 - Bibliographie
- Annexe 4 - Liste des publications disponibles auprès de la MSU

POLITIQUE DE SECURITE ALIMENTAIRE ET COMPETITIVITE DE
L'AGRICULTURE AU SAHEL : COMPTE RENDU DE LA CONFERENCE
"AU-DELA DE MINDELO"

1. INTRODUCTION

Les céréales jouant un rôle majeur dans l'alimentation des populations du Sahel, les politiques qui les concernent constituent un élément essentiel des stratégies régionales de sécurité alimentaire. La consommation est dominée par les céréales secondaires produites localement, surtout le sorgho et le mil, et complétée par des quantités de plus en plus grandes de riz et de blé provenant principalement de l'importation. La croissance des importations face au déclin de la consommation locale de céréales, par habitant, constitue une sérieuse préoccupation, bien que cette évolution soit moins accentuée dans les pays éloignés de la mer. L'offre de céréales est sujette à de fortes fluctuations résultant des conditions atmosphériques et de la mise à disposition, souvent désordonnée, de l'aide alimentaire. Parallèlement, plusieurs des pays concernés ont mis en place des politiques d'ajustement structurel pour venir à bout de leurs déficits financiers et commerciaux et pour améliorer leur économie. En général, ces nouvelles politiques impliquent une moindre participation gouvernementale dans la distribution de céréales et d'intrants, en même temps qu'un transfert des fonctions commerciales au secteur privé.

Ce contexte souligne clairement la nécessité d'une information adéquate et pertinente pour guider les politiques et améliorer la sécurité alimentaire. Les recherches que divers organismes mènent dans ce sens contribuent à nous faire comprendre l'économie agricole de cette région. Des chercheurs de la Tuft University ont analysé les dépenses de 586 ménages urbains du Mali (Rogers et Lowdermilk). L'International Food Policy Research Institute (IFPRI) a dirigé une enquête sur la consommation au Burkina Faso et étudié le secteur du riz en Gambie (Reardon, von Braun). La Michigan State University (MSU) observe l'impact des réformes sur le secteur céréalier au Mali et au Sénégal (Dione et Staatz, Crawford). Un travail semblable est en cours au Niger (Josserand et Casey). Ces études révèlent une économie rurale beaucoup plus complexe et hétérogène qu'on ne l'avait supposé auparavant. Dans certains cas, les résultats vont même à l'encontre d'hypothèses généralement admises et sur la base desquelles certaines recommandations ont été faites.

Ce document résume le résultat des recherches et les débats qui ont eu lieu lors de la conférence "Au-delà de Mindelo" sur les politiques de sécurité alimentaire, patronnée par l'USAID et la MSU, qui s'est tenue en octobre 1988 à Washington D.C. (l'objectif de cette conférence était d'informer les représentants de l'USAID du résultat des dernières recherches avant la rencontre, en décembre, du Groupe de réflexion des représentants des donateurs et du Club du Sahel). Participaient à cette conférence des représentants de l'USAID, de la Banque Mondiale, de l'IFPRI, de la MSU et d'un certain nombre d'autres universités européennes ou américaines, des agences gouvernementales et des organisations de développement (1).

II. LES CARACTERISTIQUES DE LA CONSOMMATION DE CEREALES AU SAHEL

A. Tendances de la consommation de céréales

Au cours des dernières décennies, la population du Sahel est progressivement passée de la consommation de sorgho et de mil, produits localement, à celle de riz et de blé provenant pour l'essentiel de l'importation. Du début des années 1960, au début des années 1980, la consommation de riz et de blé par habitant s'est accrue de 16 kg, alors que celle de sorgho et de mil diminuait de 22 kg. De ce fait, la part des premiers au volume global de la consommation de céréales est passée de 13 % à 22 % (Delgado, Delgado et Reardon).

Les importations fournissent environ les deux tiers de l'offre de riz et de blé au Sahel, soit à peu près 15 % de l'offre globale de céréales. Mais la situation, à cet égard, varie fortement d'un pays à l'autre. Les pays côtiers dépendent davantage des importations de riz et de blé. Ces dernières représentent 39 % de la consommation de céréales en Gambie, 63 % en Mauritanie et 46 % au Sénégal. Au contraire, les pays de l'intérieur ont une moindre dépendance en raison de frais de transport plus élevés. Dans leur cas, le pourcentage se situe entre 3 % au Tchad et 8 % au Mali (Delgado et Reardon).

B. Importance des achats de céréales dans les zones rurales

Plusieurs études révèlent que l'image opposant les "consommateurs urbains" aux "producteurs ruraux" est une simplification excessive. L'étude IFPRI au Burkina Faso indique que les achats contribuent pour plus de 30 % à la ration de calories des ménages ruraux, dans un village du Sahel, et pour près de 40 % dans un village soudano-sahélien. Pendant la "saison de famine", la proportion passe à plus de la moitié (Reardon). Une enquête effectuée au Mali auprès de 190 ménages d'agriculteurs révèle que 39 % d'entre eux sont acheteurs nets

(1) On trouvera en Annexe 2 une liste des personnalités et des organismes qui y ont participé.

de céréales secondaires (Tableau 1). Cette enquête ayant été réalisée dans deux zones produisant essentiellement des céréales (les zones OHV et CMTD) et lors d'une année de bonnes récoltes, il est probable que la proportion d'acheteurs nets de céréales secondaires est encore plus élevée dans d'autres régions du Mali et pendant les années de faible production (Dione et Staatz).

Au Sénégal, la proportion de ménages d'agriculteurs qui sont acheteurs nets de céréales atteint 100 % au Nord et 62 % au Centre, dans les bassins de culture de l'arachide, 38 % dans la vallée supérieure de la Casamance et 30 % au sud-est où se cultive également l'arachide (Crawford). On a trouvé des proportions d'acheteurs nets encore plus élevées en Somalie pour le maïs et au Rwanda pour les fèves et le sorgho, comme on pourra le constater au Tableau 1. Il est évident que le nombre total de ménages achetant des céréales est plus élevé que celui d'acheteurs nets. Ceci indique que la population rurale est assez hétérogène et que les politiques qui la concernent n'ont pas des effets uniformes. Ainsi, un relèvement du prix des céréales n'aurait pas seulement un impact négatif sur les consommateurs urbains, mais affecterait aussi (du moins pendant un certain temps) une fraction de la population rurale, celle des acheteurs nets de céréales.

C. Consommation de riz dans les ménages disposant d'un faible revenu

Bien qu'au Sahel on considère souvent le riz comme étant réservé aux classes aisées, il a été récemment prouvé que ce n'était pas toujours le cas. L'enquête de la Tuft University sur les dépenses de 576 ménages urbains au Mali révèle que le riz forme une constante dans les dépenses concernant l'achat de céréales, quelle que soit la classe de revenus.

Il est vrai que les ménages plus aisés consomment de plus grandes quantités de céréales en chiffres absolus, mais la part respective du riz et des céréales secondaires ne varie pas de manière significative. Les céréales fournissent en gros les trois quarts de la ration totale de calories dont le riz représente environ la moitié (Rogers et Lowdermilk).

L'enquête de l'IFPRI sur les dépenses fournit des résultats semblables pour Ouagadougou où le riz représente environ le tiers du volume de céréales consommées, dans toutes les classes de revenus. En valeur, le riz occupe effectivement une plus large place dans le budget des ménages les plus pauvres, cela pour deux raisons. Tout d'abord, la nourriture constitue pour eux une plus lourde charge. Ensuite, ce sont justement ces ménages qui achètent leur riz principalement sous forme cuisinée parce qu'ils travaillent au dehors, d'où un coût plus élevé (Reardon).

Une autre étude indique qu'en Gambie les ménages les plus pauvres, urbains ou ruraux, "consacrent proportionnellement une plus large part de leur revenu à la nourriture, en général, et au riz en particulier" (Kinteh et von Braun p.51). Enfin, le

Sénégal rural achète aussi beaucoup de riz, en moyenne 20 à 65 kg par an et par adulte, selon la région (Crawford). Le riz ne peut donc pas être considéré comme un "produit de luxe", tout au moins en Gambie, dans les agglomérations urbaines du Mali et au Burkina Faso. En fait, un relèvement du prix du riz entraînerait une perte réelle de revenu relativement plus grande pour les pauvres. Ces résultats soulignent combien il est important d'évaluer avec soin l'impact d'une politique des prix et toutes ses conséquences.

D. Possibilités de substitution entre les céréales secondaires et le riz

L'expérience actuelle montre qu'aux yeux des consommateurs sahéliens, le riz et les céréales secondaires ne sont pas considérés comme de proches substituts, tout au moins pour l'instant. L'analyse économétrique de la Tuft University fournit sur le Mali urbain des données révélant de faibles élasticités croisées entre les demandes de riz et celles de céréales secondaires (Rogers et Lowdermilk). En d'autres termes, si le prix d'un produit augmente, la consommation de l'autre ne progressera que faiblement, surtout à court terme. De même, l'étude de l'IFPRI sur les modèles de consommation dans les agglomérations urbaines du Burkina Faso ne révèle guère de substitution entre le riz et les céréales secondaires (Reardon).

A la longue, des prix relatifs peuvent avoir davantage d'influence sur les modèles de consommation. Au Mali et en Gambie, les prix du riz et des céréales secondaires évoluent de manière à peu près parallèle à long terme, ce qui implique une certaine faculté de substitution entre les deux (Staatz, von Braun). Cependant, une importante étude sur quatre pays du Sahel pendant la période 1970-83 estime que le glissement des prix relatifs ne constitue pas un facteur important pour expliquer l'accroissement de la consommation de riz et de blé par rapport à celle des céréales secondaires (Delgado et Reardon). Ce serait plutôt le processus d'urbanisation qui serait la cause principale de ce changement de consommation. On peut supposer, en effet, que la préparation plus facile du riz et l'économie de fuel et de temps réalisée lors de sa cuisson jouent un rôle particulièrement important dans les zones urbaines. Certains analystes ont discuté l'interprétation de ces résultats (Shapiro et Berg), mais la plupart d'entre eux ont admis que le riz et les céréales secondaires n'étaient pas de proches substituts et que mettre en oeuvre une politique des prix, dans le seul but de favoriser la substitution de l'un par l'autre, exigerait une modification substantielle des prix relatifs pendant de nombreuses années.

En dehors des prix, d'autres facteurs affaiblissent encore la capacité de ces produits de se substituer l'un à l'autre. Une étude du comportement des consommateurs ruraux au Sénégal révèle que chaque céréale occupe une place particulière dans l'alimentation ou sur le plan culturel. Quand on leur a demandé quelle ou quelles céréales elles choisiraient si on leur en offrait gratuitement dix sacs, toutes les personnes

interrogées ont choisi une combinaison à peu près égale de riz et de céréales secondaires (Crawford). Le mil et le sorgho, par exemple, ont à leurs yeux la propriété de donner plus de forces avant le travail et le riz est apprécié pour sa facilité de préparation. Compte tenu de la prime accordée à la commodité, même dans les zones rurales, la recherche doit s'orienter davantage sur les méthodes de transformation des céréales secondaires permettant de réduire le temps et le coût de préparation qu'elles exigent à la maison et, ainsi, de stimuler la production locale par une demande croissante.

III. LA PRODUCTION DE CEREALES ET SES AVANTAGES COMPARATIFS AU SAHEL

Encourager la production, en gros, est l'affaire du prix du produit, du coût des facteurs de production (terre, travail, engrais, etc.) et de la productivité de ces facteurs. Nous les examinerons successivement dans ce chapitre, ainsi que le problème de leurs avantages comparatifs en général.

A. Politiques de prix dans le secteur céréalier du Sahel

La tendance actuelle à la libéralisation des marchés et des prix apparaît à la plupart souhaitable car elle met fin à la discrimination qui a frappé le secteur agricole pendant longtemps. Mais il convient de faire deux réserves. Tout d'abord, la réforme des prix n'aura qu'un effet limité si elle ne s'accompagne pas complémentirement d'investissements rendant les producteurs plus aptes à répondre aux prix incitatifs. En second lieu, le prix des céréales ne doit pas être supérieur au cours mondial car il serait alors difficile à soutenir et, même si on y parvenait, ceci aurait des conséquences négatives sur le plan de la justice sociale, pour un accroissement seulement modeste de la production.

En ce qui concerne le premier point, on admet aujourd'hui largement que la réaction à court terme de l'offre à des prix de production incitatifs est limitée dans le cas des produits de l'agriculture individuelle (2). Bien que peu d'études aient tenté d'évaluer cette réaction pour l'ensemble de l'agriculture, il ne fait pas de doute qu'elle est encore plus faible dans ce cas (Shapiro et Berg). Elle l'est en particulier quand les conditions de production réunissent des techniques traditionnelles, des transports insuffisants et des systèmes de commercialisation rudimentaires. Pour Delgado, les politiques d'ajustement structurel destinées à éliminer les distorsions négatives à l'encontre de l'agriculture ne devraient pas détourner les gouvernements nationaux ou les organisations de donateurs des priorités réelles... à savoir accroître la

(2) Dans une enquête sur 103 études de la réaction de l'offre dans le domaine des céréales, Scandizzo et Bruce indiquent qu'à court terme, 71 % des élasticités estimées étaient inférieures à 0,5. A long terme, la proportion était de 62 %.

capacité des agriculteurs à produire et, ainsi, à répondre aux encouragements par les prix" (Delgado, p.5). Ceci implique la création d'organismes de recherche et de vulgarisation efficaces pour l'agriculture, l'élaboration de systèmes de commercialisation flexibles et l'amélioration des marchés du crédit et des intrants (Eicher).

Quant au second point, on connaît bien les difficultés rencontrées dans l'amélioration des prix de soutien pour les récoltes de production locale. Compte tenu de la perméabilité des frontières et de la faible proportion de récolte commercialisée, les offices de commercialisation ne disposent généralement pas des moyens financiers et logistiques leur permettant d'effectuer des achats suffisamment importants pour jouer sur les prix (Dione et Staatz). Sur le plan administratif, il est plus facile d'augmenter les prix des céréales d'importation telles que le riz, idée sous-jacente à une politique de protection régionale des céréales au Sahel. Cependant, le succès d'une telle politique dépend de la réaction de l'offre de céréales. Au Sénégal, une récente étude a utilisé un modèle de stimulation macro-micro pour évaluer l'efficacité de diverses politiques à améliorer l'auto-suffisance céréalière (Martin et Crawford). Dans ce modèle, l'offre de riz, de sorgho et de mil ne réagit que faiblement au relèvement des prix, le riz à cause des contraintes concernant les sols appropriés, le sorgho et le mil parce qu'ils sont beaucoup moins intéressants que les arachides comme source de trésorerie. Même si on relève par exemple de 100 % le prix des céréales, le degré d'auto-suffisance augmente dans ce domaine de 10 points seulement. Les stimulations indiquent par ailleurs une très bonne réaction de l'offre de maïs au prix. Mais la demande de maïs est freinée par deux facteurs : l'absence de techniques pour produire des variétés faciles à préparer, d'où une consommation limitée dans l'alimentation humaine, et les incertitudes concernant la possibilité de convaincre les producteurs d'aliments pour le bétail d'utiliser du maïs importé.

Une politique de protection des céréales pose également un problème au niveau de sa distribution. Nous avons examiné aux paragraphes 2.2. et 2.3. les conséquences d'un relèvement des prix pour les consommateurs, urbains ou ruraux. Quant aux producteurs, de nombreuses études révèlent que les principaux avantages d'une telle politique vont à une petite minorité de ménages ruraux, ceux qui sont capables de produire des surplus agricoles (Tableau 2). Dans les zones de production céréalière du Mali, 20 % des exploitations assurent 80 % des ventes de céréales (Dione et Staatz). Dans le Sud-Est du Sénégal, avec la même production, 15 % des exploitations fournissent 80 % des céréales mises sur le marché (Weber et al.). Si l'on avait inclus dans les calculs des régions moins productives, la concentration n'en aurait été que plus grande. Des indications donnant à penser que les vendeurs nets se trouvent parmi les producteurs relativement prospères constituent une autre source de préoccupation quant aux répercussions de la politique de soutien des prix. Nous ne possédons pas de données permettant de chiffrer leur revenu, mais il semble que les vendeurs nets sont mieux équipés en moyens de traction animale et obtiennent

une production par personne plus élevée que la moyenne des ménages d'agriculteurs (Crawford, Dione et Staatz, Goetz et al.). A noter que ce schéma n'est pas propre au Sahel. On en trouve de semblables pour les ventes de maïs en Somalie, de fèves et de sorgho au Rwanda et à nouveau de maïs dans le "secteur communautaire" du Zimbabwe (Weber et al.)

B. Importance de la recherche en agriculture

Bien que les débats concernant les encouragements à la production se soient concentrés sur les prix, la productivité des facteurs de production constitue sur ce plan un élément tout aussi important. Sur le plan de la justice sociale, améliorer la productivité offre un double avantage pour stimuler la production agricole, par rapport aux politiques de soutien des prix. Premièrement, les prix de soutien ont un impact négatif sur les consommateurs urbains et ruraux, alors que les améliorations de productivité profitent à la fois au producteur et au consommateur. En second lieu, les avantages d'une politique de prix de soutien vont à un petit nombre de producteurs de surplus, alors qu'une nouvelle technologie agricole, surtout si elle peut être largement divisée (3), peut profiter à un plus grand nombre de ménages d'agriculteurs, y compris ceux qui produisent essentiellement pour leur propre consommation.

Des études réalisées en Asie, en Amérique latine et dans les pays industrialisés montrent le degré élevé de rentabilité des investissements effectués dans la recherche en agriculture, mais l'élaboration d'un système efficace et sa vulgarisation exigent un financement soutenu, une assistance technique et une direction énergique. Un tour d'horizon récent sur la recherche intéressant l'agriculture sub-saharienne en Afrique (Eicher) permet de faire plusieurs observations. Tout d'abord, les efforts pour la création d'organismes doivent être adaptés au niveau de développement scientifique, politique et institutionnel de chaque pays, et non se baser sur des modèles conçus pour l'Asie, l'Amérique latine ou l'Afrique tout entière. En second lieu, les organismes donateurs ont fourni en l'occurrence plus d'assistance financière que de conseils intellectuels, s'intéressant plutôt aux constructions ou aux véhicules qu'à l'aide technique. Troisièmement, les centres de recherche régionaux du système CGIAR devraient jouer un rôle plus important dans la création, en Afrique, d'organismes de recherche agricole à l'échelle nationale. Enfin, l'assistance fournie à la recherche dans ce domaine doit être pensée en

(3) La divisibilité d'une technologie nouvelle se mesure à sa capacité de pouvoir être vendue en petites quantités, comme c'est le cas pour les semences ou les engrais. Au contraire, les tracteurs et la traction animale sont qualifiés de "lumpy" (globaux) et, par conséquent, sont moins susceptibles d'être adoptés par les petits agriculteurs.

termes de décennies plutôt que d'années, en raison des défis que pose la conception de ces organismes et de la rentabilité éloignée de ce genre de recherche.

En même temps, plusieurs observateurs soulignent qu'au Sahel les améliorations techniques apportées à la production de céréales secondaires n'aboutiront sans doute pas, comme en Asie, à l'apparition de variétés réagissant aux engrais et à des rendements élevés. Pour Matlon (cité par Shapiro et Berg), le progrès dans la production de sorgho et de mil en zone sèche (moins de 600 mm de pluie) réside dans des variétés résistant à la sécheresse, ainsi que dans la conservation de l'eau et des sols. Dans les zones plus arrosées, il y a quelque place pour des variétés à rendement élevé et l'utilisation d'engrais, mais les productions entrant en jeu, telles que le maïs, le riz et le coton, peuvent être obtenues de manière plus rentable dans de nombreuses autres régions.

C. Rapports entre la production de céréales et celle de cultures commerciales

On critique fréquemment la production, en Afrique, de cultures commerciales occupant des surfaces qui, autrement, pourraient être consacrées, à des productions alimentaires. Bien qu'il soit nécessaire de faire un choix pour l'utilisation des ressources, deux facteurs doivent rester à l'esprit. D'abord qu'il y a de fortes complémentarités entre la production de cultures commerciales et celle de denrées alimentaires. En second lieu, que maximaliser la production d'aliments par les ménages ne n'entraîne pas nécessairement une maximalisation de leur consommation alimentaire.

Une enquête effectuée au Mali indique qu'une même exploitation peut associer de manière positive la production de coton à celle de céréales (D'Agostino). Il peut y avoir à cela plusieurs raisons. Premièrement, les céréales plantées en alternance avec le coton profitent des effets résiduels des engrais mis pour le coton. Ensuite, les ventes de coton aident à financer la traction animale et les intrants qui servent également à l'autre production. Troisièmement, les revenus tirés du coton soulagent le manque de trésorerie, ce qui permet une plus grande flexibilité dans le choix du moment opportun pour vendre les céréales. Quatrièmement, au niveau local, les revenus du coton ont également permis de financer une infrastructure de base qui contribue ainsi à une meilleure intégration du marché des céréales (Dione, cité par Weber et al.).

On a noté en second lieu que maximaliser la production d'aliments pour les ménages ne se traduisait pas nécessairement par une maximalisation de leur consommation alimentaire. Une stratégie diversifiée, combinant cultures alimentaires et commerciales, élevage et activités non agricoles, peut avoir pour effet de stabiliser les revenus et de permettre aux ménages d'acheter une plus grande quantité d'aliments qu'ils n'en auraient produit sur leur exploitation, avec les mêmes ressources. Une enquête effectuée dans trois zones du Burkina

Faso révèle que l'échantillon soudano-sahélien, qui est le plus fortement spécialisé dans la production de céréales, est aussi celui qui a le niveau de revenu et la ration de calories les plus faibles. Dans les deux autres zones, les ménages d'agriculteurs produisaient des quantités de céréales insuffisantes, mais compensaient plus que largement cette lacune par des achats qu'ils finançaient par la vente de bétail ou des activités non agricoles (dans la zone du Sahel) ou par la vente de coton (dans la zone soudano-guinéenne) (Reardon). L'enquête IFPRI en Gambie rurale indique que la ration de calories est proportionnelle au revenu, en argent ou en nature, plutôt qu'à la production de riz (von Braun et Puetz). Ces résultats confirment les modèles trouvés dans d'autres parties de l'Afrique (voir von Braun et Kennedy).

D. Avantage comparatif de l'agriculture au Sahel

L'avantage comparatif d'un produit dépend de son coût de production et de commercialisation, lui-même influencé par le capital humain et physique, les économies d'échelles, la technologie, les taux de change et la demande intérieure et internationale, tous facteurs qui peuvent varier dans le temps et dans l'espace. Il est possible d'agir sur les coûts, et ainsi sur l'avantage comparatif, par une politique et des investissements publics. Par exemple, les efforts des gouvernements pour développer une recherche efficace et créer des établissements de commercialisation agissent sur la formation et l'utilisation de technologies, par conséquent aussi sur les coûts de production. Le Sahel possède un avantage comparatif pour la production de coton, résultant dans une large mesure d'une recherche efficace et de la commercialisation d'intrants, avec des rendements qui ont quadruplé depuis l'indépendance et réduit ainsi les coûts de production.

On peut évaluer l'avantage comparatif par l'étude du coût des ressources intérieures c'est-à-dire en comparant l'efficacité des produits à créer des échanges avec l'étranger (pour les exportations) ou à en faire l'économie (pour les produits pouvant se substituer aux importations). Passant en revue quelques études de ce genre concernant le Sénégal et le Mali, Shapiro et Parg concluent "qu'un passage des cultures d'exportation aux céréales (plus spécialement au riz) aggraverait l'état du commerce extérieur" (p.8). Toutefois, la compétitivité des différentes cultures est très sensible au coût du transport qui peut être influencé par des investissements publics dans l'infrastructure. Plus elles sont éloignées des ports, moins les cultures d'exportation sont compétitives par rapport aux produits de substitution importés, tels que les céréales secondaires.

Mais l'avantage comparatif des produits entre eux se modifie aussi avec le temps par suite de l'évolution des cours mondiaux, des techniques de production et de l'infrastructure des transports. Il semble, par exemple, que le coton offre de bonnes perspectives dans un avenir peu éloigné car les arachides sont exposées à la concurrence croissante des

oléagineux européens et de l'huile de palme d'Asie. Les exportations de fruits et de légumes frais à destination de l'Europe se développent, bien qu'elles impliquent des exigences de qualité et le choix du moment opportun, mais le Sahel doit faire face dans ce domaine à la concurrence de l'Afrique du Nord. Pour de nombreux analystes, les produits de l'élevage offrent d'importantes perspectives pour la croissance des échanges inter-africains (Holtzman).

Certains observateurs estiment que le secteur public n'est pas vraiment apte à repérer les industries capables de se développer, à cause des influences politiques qu'il subit et de son manque d'expérience en matière commerciale (Berg). On peut penser, avec eux, que le meilleur moyen de faciliter la croissance est de mettre en place des politiques créant un environnement qui permette au marché d'identifier et de promouvoir lui-même les produits disposant d'un avantage comparatif. Pour d'autres, au contraire, le gouvernement doit jouer un rôle actif dans le repérage et le soutien des secteurs capables de croissance, car il bénéficie d'une perspective plus large sur la vie économique et les économies d'échelle.

En tentant de faire le bilan de ces deux opinions, il est clair qu'il faut définir certaines priorités parmi les produits, afin de guider les investissements publics en matière de recherche agricole, d'infrastructure des transports et autres "biens publics". Mais, en même temps, la difficulté de prévoir les tendances du marché et leur complexité plaident en faveur d'une politique peu discriminatoire à l'égard des diverses activités, tout en tenant compte de la politique des prix, de la réglementation commerciale, de la disponibilité des crédits et de la fiscalité. Il est clair que les investissements publics qui ne sont pas limités à un produit quelconque bénéficient d'une plus grande flexibilité pour saisir les occasions d'une économie changeante. Mais il y a souvent échange entre flexibilité et productivité : des coûts unitaires faibles exigent fréquemment des investissements spécifiques adaptés à un objectif précis.

IV. LE CHOIX DE POLITIQUES POUR LA COMMERCIALISATION ET LES ECHANGES

Le choix d'un bon dosage entre les interventions du secteur public et celles du secteur privé dans le système de commercialisation continue de faire l'objet de débats passionnés. Basé sur la recherche en cours concernant la réforme des politiques de commercialisation au Mali, au Niger, au Sénégal et au Burkina Faso, ce chapitre traite :

- 1) de la restructuration des marchés et du prix des céréales,
- 2) des dispositions stimulant l'investissement privé dans le système de commercialisation,
- 3) des problèmes de politique commerciale,
- 4) de l'utilisation de l'aide alimentaire,
- 5) du dialogue en cours entre gouvernements et donateurs au sujet de ces politiques.

A. Restructuration des marchés et du prix des céréales

Les récentes expériences de restructuration du marché au Mali, au Niger et au Sénégal ont fourni divers aperçus sur les politiques de prix. Premièrement, la libéralisation du marché n'implique pas nécessairement des prix à la production rémunérateurs ou des encouragements, comme on le suppose parfois. A la suite des réformes, les prix des céréales se sont brusquement effondrés en 1985 et 1986 au Mali, au Niger et au Burkina Faso. On voit ainsi quelle répercussion sévère une production accrue à la suite d'une pluviométrie favorable peut avoir sur les prix dans des marchés étroits, où une faible proportion seulement de la récolte est commercialisée (Dione et Staatz, Josserand et Casey, Reardon). Les conséquences d'une telle instabilité des prix sur les investissements des exploitants et des commerçants dans le système alimentaire sont une cause de grave préoccupation (Reardon, Bremer). Tout le monde s'accorde cependant sur le fait que la plupart des gouvernements du Sahel n'ont pas les ressources nécessaires pour contrôler le prix des céréales (Staatz, Shapiro et Berg, Josserand). Le document de la Commission Européenne propose une solution de rechange pour déterminer les prix à la production : les enfermer dans une fourchette donnée, correspondant aux tendances des derniers prix de marché. Laisser flotter les prix librement dans un champ déterminé coûterait moins cher qu'une politique de prix fixes, mais exigerait malgré tout un budget substantiel et une capacité d'analyse (plus la marge est étroite, plus le coût est élevé). En outre, pour réussir à les contenir dans les limites données, il faudrait être en mesure de prévoir avec précision les conditions futures de la demande et de l'offre, au lieu de s'inspirer des mouvements de prix passés.

Réformer une politique, avec les conséquences qui en découlent pour les prix et les coûts, peut aussi avoir un profond retentissement sur la distribution. L'accumulation des surplus commercialisés entre les mains de producteurs importants et relativement bien équipés donne à penser qu'un soutien du prix des céréales secondaires ne profite qu'à un faible nombre. La recherche en cours au Sahel rencontre régulièrement de nombreux ménages ruraux (parfois même, la majorité) qui sont des consommateurs nets de céréales secondaires (von Braun, Dione et Staatz, Reardon, Goetz et al.). Même avec des prix plus élevés, ces agriculteurs ne sont

pas en mesure de produire davantage de céréales, car ils manquent de terres ou de forces de travail et n'ont pas la possibilité de se procurer des intrants, ni d'accéder à la traction animale. Par conséquent, les tentatives visant à stimuler la production au moyen de prix incitatifs peuvent accroître l'insécurité alimentaire à la fois dans les zones urbaines et dans les zones rurales, tout au moins à court terme. Ces conséquences sur la distribution sont à prendre sérieusement en considération dans les perspectives d'un marché régional protégé des céréales.

Tout en s'appuyant davantage sur le secteur privé pour la commercialisation, le stockage et la formation des prix au Sahel, les gouvernements continuent d'avoir recours aux stocks régulateurs et autres formes de contrôle de l'offre. Des études sur le Mali et le Niger révèlent que des interventions gouvernementales d'achat et de vente, sporadiques et imprévisibles, ont accru plutôt que réduit l'insécurité du marché et empêché le secteur privé de stocker des céréales (Dione et Staatz, Josserand et Casey). D'un autre côté, l'intervention du gouvernement sur le marché des céréales a été essentielle pour assurer la sécurité alimentaire des régions rurales les plus pauvres, situées au nord du Burkina Faso (Reardon). Pendant les années de sécheresse 1984/85, les ménages de cette région ont pu se procurer le tiers des céréales qui leur étaient nécessaires grâce à des ventes subventionnées par l'Etat. Certains plans de stocks régulateurs se justifient, surtout dans les pays enclavés où les produits d'importation ne peuvent suppléer rapidement aux lacunes de l'offre, mais les interventions des gouvernements sur le marché doivent respecter un certain nombre de règles établies, pour ne pas augmenter l'insécurité alimentaire, ni empêcher le stockage privé des céréales.

Le problème des subventions aux intrants n'a pas réuni un aussi large consensus. Shapiro et Berg s'élèvent contre la distribution d'engrais subventionnés par le gouvernement, sur la base de l'expérience pratique des 25 dernières années, car ils la jugent d'une rentabilité économique discutable, trop tardive, injustement répartie, contraire à la formation d'un secteur privé dans la distribution, etc. Il convient toutefois d'opérer une distinction de principe entre la distribution d'intrants par le gouvernement et les subventions, qui ne sont pas nécessairement liées. Avant de repousser un soutien du secteur public par la distribution d'intrants, il est bon d'analyser l'expérience du Sahel francophone, dans l'ensemble réussie, où le gouvernement est intervenu dans la commercialisation d'intrants destinés au coton et celle du produit lui-même (Lele). D'autres études indiquent que le passage au système privé pour la distribution d'intrants peut entraîner une hausse notable du prix des engrais, en raison des frais initiaux et de risques élevés, ce qui aboutit à faire baisser l'utilisation d'engrais et les rendements de céréales (Goetz et al.). Des investissements stratégiques du secteur public peuvent s'avérer nécessaires pour faire démarrer les investissements privés dans la distribution d'intrants. De tels investissements doivent toutefois être orientés par de soigneuses analyses coût/avantage tenant compte de la capacité

des établissements et d'une demande subsidiaire accrue de transformation, de transports et d'autres services commerciaux.

Plusieurs participants ont souligné qu'une réforme du marché entraînerait une réduction des coûts de transaction. La légalisation du commerce privé des céréales au Mali et ailleurs semble avoir eu pour effet de faire baisser les marges commerciales, en raison de la baisse des primes de risque et de plus grandes économies d'échelle au niveau des transports, à partir du moment où il n'a plus été nécessaire de vendre par quantités infimes (Staatz, Ahlers). La réforme semble avoir également profité aux consommateurs du Mali qui ont pu alors se procurer facilement les céréales sur les marchés locaux, au lieu d'avoir à faire la queue à la porte des entrepôts gouvernementaux.

Au cours du débat général concernant le rôle des divers gouvernements sur le marché des céréales au Sahel, un participant européen a été amené à soutenir que la plupart des analyses américaines étaient trop étroitement focalisées sur les problèmes économiques, au détriment des aspects politiques et sociaux plus complexes, tels que le désir de se libérer des importations, de protéger les modèles de consommation, de lutter contre l'émigration et de créer des emplois dans les zones rurales (Oomen). Ces questions, de nature politique influencent l'attitude des gouvernements du Sahel, aussi le dialogue avec ces derniers serait-il plus positif s'il en était tenu compte spécifiquement dans l'élaboration d'une stratégie alimentaire. Le document de la Commission Européenne souligne la nécessité permanente d'une participation directe du secteur public aux marchés des céréales pour "garantir que le secteur privé n'abuse pas de son (quasi) monopole, en second lieu pour intervenir dans les domaines qui n'intéressent pas particulièrement le secteur privé ou dans lesquels il ne dispose que d'une capacité limitée d'intervention (approvisionnement des zones marginales ou de groupes de populations vulnérables, constitution de réserves stratégiques, etc.) et troisièmement, pour "maîtriser" le marché, c'est-à-dire éviter des fluctuations de prix par trop excessives" (EC Commission, 1988). L'expérience des dernières décennies met toutefois en doute l'existence des monopoles auxquels il est fait allusion ci-dessus (Dione et Staatz, Shapiro et Berg).

B. Encouragements au secteur privé dans le système de commercialisation

Si la réforme en cours procure à son rythme actuel une occasion unique d'accroître la sécurité alimentaire, il ne suffit pas de la considérer simplement comme un moyen d'écartier les gouvernements de la distribution d'aliments, pour y laisser jouer les marchés traditionnels. Ses résultats ne confirment pas la "théorie de la privatisation par le vide" selon laquelle les commerçants privés sont censés remplir immédiatement le vide laissé sur le marché lorsque l'Etat s'en retire (Weber et al., Dione et Staatz, Goetz et al.). Dans le sud-est du Sénégal, nombre d'entre eux manquent de ressources, de la connaissance du produit et des aptitudes nécessaires pour

assurer efficacement la commercialisation des intrants modernes (Goetz et al.) Au Mali, les commerçants déplorent l'insuffisance d'informations sur le marché qui les empêche d'acheter les camions ou les magasins dont ils auraient besoin et d'élargir leurs opérations commerciales alors que de meilleures occasions se présentent à eux depuis la réforme (Dione et Staatz).

Les marchés africains étant soumis à un grand nombre de contraintes complexes qui ne dépendent pas toujours de la politique gouvernementale, des réformes basées sur la simple libéralisation du marché peuvent être insuffisantes pour catalyser la participation du secteur privé au système alimentaire. La promotion du secteur privé exige des interventions stratégiques du secteur public, entre autres la diffusion d'informations commerciales, la mise en place de mécanismes réduisant les risques et les coûts de transport pour les marchés ruraux, la recherche et la vulgarisation de techniques de production et de transformation, l'amélioration de l'infrastructure des transports et la consolidation des institutions juridiques. L'expérience pratique indique que de tels investissements, combinés avec une réforme du marché, ont accru dans de nombreux pays africains la capacité des producteurs à répondre aux prix incitatifs (Jayne et Weber). Delgado conclut que "pour (l'élasticité de l'offre agricole globale) le premier point consiste à identifier de manière opérationnelle la meilleure stratégie à suivre dans les investissements publics pour accélérer l'accumulation de capitaux privés dans l'agriculture et la croissance de la productivité du travail. Des prix favorables sont un facteur d'encouragement dans de telles politiques, mais ne remplacent pas, pour l'essentiel, l'investissement public qui reste prioritaire".

On a repéré plusieurs cycles dit "de l'oeuf et de la poule" dont on a tout lieu de croire qu'ils empêchent le développement d'un secteur privé actif dans les marchés des intrants et des extrants. Des analystes ont observé à la fois au Sénégal et au Burkina Faso que la production de surplus commercialisables était faible parce que les marchés étaient étroits et incertains, mais les marchés demeurent étroits et incertains parce que la production de surplus commercialisables est insuffisante (Crawford, Reardon). De ce fait, le secteur privé n'est pas incité à investir dans les services commerciaux nécessaires pour stimuler la production locale de céréales. De même, une industrie viable de transformation des céréales dépend d'un approvisionnement local approprié, mais une augmentation de l'offre locale dépend de prix plus élevés résultant de la demande des consommateurs, elle-même partiellement fonction des caractéristiques de la transformation (Crawford). Certains investissements-clés du secteur public peuvent être déterminants pour briser ces blocages et favoriser une croissance et des investissements soutenus dans le système alimentaire (Weber et al., Delgado).

C. Politiques liées aux échanges

Le dialogue entre les donateurs eux-mêmes, puis entre les donateurs et les gouvernements des pays du Sahel fait une large place à la recherche d'un équilibre entre les prix des marchés intérieurs, régionaux et internationaux, ainsi qu'à la meilleure combinaison d'instruments permettant à une politique d'obtenir un tel équilibre. Ce débat est illustré par la proposition d'un marché régional protégé.

Les participants à la Conférence ont émis des doutes sérieux, par exemple, quant à la nécessité de dresser une barrière entre le prix intérieur et le prix mondial du riz en taxant les importations. Tout d'abord, le riz semble jouer un rôle très important dans l'alimentation de la population la plus pauvre, rurale et urbaine. Taxer le riz reviendrait donc à taxer les pauvres, ce qui constituerait un pas en arrière. En second lieu, comme on l'a vu ci-dessus, les recherches menées au Mali et au Burkina Faso ont montré que l'élasticité à court terme de la demande de riz était faible, de même que les élasticités croisées entre le riz et les céréales secondaires (Lowdermilk, Rogers, Reardon). On peut donc penser qu'un relèvement du prix du riz ne ferait qu'accroître l'insécurité alimentaire des populations rurales et urbaines, sans pour autant stimuler vraiment la demande de céréales secondaires de production locale. Cette proposition de marché protégé est encore affaiblie par ailleurs, dans la mesure où la production de céréales secondaires est pratiquement insensible aux prix incitatifs (Martin).

D'une nécessité douteuse, elle soulève également des problèmes de mise en pratique. Compte tenu des spécificités de chacun des pays du Sahel en matière de consommation, de production et de données politiques ou sociales, il serait difficile d'obtenir d'eux qu'ils s'alignent sur un prix commun dans le cadre d'un marché régional protégé (Josserand).

Malgré ces réserves reposant sur les données de l'expérience, les politiques concernant le commerce et les échanges de céréales se doivent de prendre en compte les intérêts légitimes qui sont à l'origine de cette proposition, plus particulièrement le désir de :

- a) stimuler la demande de céréales secondaires produites localement qui occupent 90 % des surfaces cultivées au Sahel,
- b) diminuer la dépendance vis-à-vis des céréales importées, surtout du riz.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs solutions ont été proposées :

- 1) une dévaluation de la monnaie,

- 2) des interventions ne jouant pas sur les prix, telles que l'amélioration des techniques de transformation ou de cuisson permettant de relever la saveur, et donc la demande de céréales secondaires,
- 3) un environnement autorisant une politique des prix flexible, compatible avec une parité des prix à l'importation et à l'exportation. Nous examinerons brièvement ci-dessous chacun de ces points.

Une dévaluation monétaire aurait le même effet qu'une taxation pour augmenter le prix du riz importé par rapport aux céréales secondaires (Humphreys, Delgado). Elle ferait donc régresser la sécurité alimentaire des classes pauvres qui consomment beaucoup de riz. Elle provoquerait également des glissements dans les échanges de tous les produits importables, exportables ou non commercialisables, et aurait ainsi sur l'ensemble de l'économie des répercussions bien plus étendues que la taxation d'un produit spécifique. On peut s'expliquer par là la réserve de certains donateurs et de certains gouvernements à l'égard d'une telle éventualité. De plus, une dévaluation qui ne serait pas accompagnée d'investissements complémentaires dans l'infrastructure, la technologie et les établissements de commercialisation ne serait pas suffisante pour stimuler la production locale de céréales (Delgado).

La seconde méthode envisagée pour favoriser la consommation de céréales locales consiste à en améliorer la transformation et le mode de cuisson pour en faire baisser le prix, faciliter leur préparation et leur donner meilleur goût. Cette méthode exige des progrès techniques.

Quelques participants ont proposé une politique de prix flexible qui n'affecte pas de manière rigide les ressources du pays à des secteurs particuliers (Berg, Rogers), partant de l'idée qu'il n'est pas possible de prévoir un avantage comparatif dans des conditions d'incertitude et d'instabilité de l'économie mondiale. Dans de telles conditions, la parité est la seule relation appropriée entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, car elle permet aux intervenants privés, plutôt qu'aux théoriciens de la politique, de déterminer les secteurs dans lesquels doivent se produire les investissements et l'avantage comparatif. Cette proposition ne définit, ni ne défend, de mécanismes susceptibles d'intervenir pour diminuer la dépendance vis-à-vis des céréales d'importation ou favoriser la consommation de céréales locales. Shapiro et Berg font observer que le risque de dépendre, pour les denrées alimentaires, de marchés internationaux instables n'est pas forcément plus grand que de dépendre d'une production locale également instable. Les variations du temps font que la production de céréales est très inégale au Sahel. Le passage à une plus grande auto-suffisance alimentaire déplace simplement le risque vers les incertitudes de la production locale de céréales au lieu de la fixer sur une combinaison d'incertitudes, où se mêlent la production locale d'arachides, de coton, de bétail ainsi que les prix mondiaux des céréales et les exportations. "Dans la mesure où les dernières productions et les fluctuations de prix ne sont pas en corrélation étroite,

il peut être moins risqué de leur faire confiance que de se fier davantage à la production locale de céréales" (Shapiro et Berg).

Dans les deux cas, l'instabilité des prix et ses conséquences sur la consommation et les investissements à long terme peuvent être graves. La fréquence et la sévérité de la sécheresse au Sahel impliquent un commerce suffisamment flexible pour surmonter les crises récurrentes (von Braun). C'est un véritable défi, pour une politique, d'avoir à élaborer des règles pouvant fonctionner, qui assurent une cohérence entre les prix intérieurs et les tendances à long terme des marchés mondiaux, tout en diminuant l'instabilité des prix afin d'encourager les investissements stables dans le système alimentaire et réduire les variations de la consommation (Staatz).

Bien qu'un consensus n'ait pu être trouvé sur la nécessité, ou non, d'isoler les marchés intérieurs des marchés mondiaux, l'accord s'est fait très largement sur les avantages d'une plus grande libéralisation des échanges au sein de l'Afrique occidentale (Josserand, Berg, Lele). Des pays côtiers tels que le Ghana ou le Nigeria peuvent offrir des débouchés croissants aux exportations agricoles des pays du Sahel. Le développement des exportations de niébé du Niger vers le Nigeria est un exemple qui illustre les possibilités des échanges interrégionaux dans la formation de revenus (Josserand).

D. Aide alimentaire

Pour le meilleur et pour le pire, il semble qu'on ne puisse se passer de l'aide alimentaire dans un avenir prévisible (Hanrahan). En conséquence, les politiques doivent la prendre en compte de manière constructive dans leur conception, en vue de soulager l'insécurité alimentaire des groupes vulnérables, sans pour autant diminuer les encouragements à la production, ni créer d'instabilité sur le marché. On s'est attaché ces dernières années à promouvoir une aide alimentaire auto-ciblée (c'est-à-dire en subventionnant les denrées principalement consommées par les pauvres), mais les enquêtes menées au Mali indiquent qu'aucune céréale n'est de second ordre, du moins dans les zones urbaines (Rogers et Lowdermilk). Si ces résultats se généralisent à d'autres régions du Sahel, il peut y avoir là un problème pour transférer efficacement l'aide alimentaire vers des groupes ciblés.

L'expérience du Burkina Faso révèle que, pendant les années de sécheresse, l'insécurité alimentaire peut être plus grande dans les régions produisant principalement des céréales, plutôt que dans d'autres, plus marginales, au nord. La raison en est que, dans les premières, le revenu est plus étroitement lié à l'agriculture, alors qu'au nord il est plus diversifié et moins exposé aux incertitudes climatiques. Par conséquent, le critère le plus utile pour allouer l'aide alimentaire à

l'intérieur d'un pays pourrait être l'insuffisance du pouvoir d'achat et non celle de la production agricole (Reardon, Matlon et Delgado).

E. Dialogue à propos des politiques et capacité interne d'analyse

Les gouvernements africains ont souvent tendance à restructurer le marché pour répondre à des crises budgétaires plutôt qu'à une ferme croyance en la nécessité d'y faire une plus large place à l'initiative privée (Josserand et Casey, Wilcock, Delgado, Berg). Certains participants ont fait observer que les réformes sont parfois utilisées comme un "miroir aux alouettes", en ce sens qu'elles sont alors accompagnées d'une foule de mesures informelles, contrariant les objectifs essentiels de la politique choisie.

Les donateurs eux-mêmes ne voient pas encore très clair sur la marche à suivre. Berg conclut qu'ils ne sont pas en mesure de formuler de recommandations précises à cause des divergences d'opinions observées entre les agences d'aide, et en leur sein même, sur un certain nombre de points tels que le rôle exact des organismes para-étatiques, l'utilité des stocks régulateurs ou des subventions aux intrants et celle des prix de soutien. Une recherche orientée sur les politiques elles-mêmes pourrait faciliter une harmonisation des points de vue entre donateurs, en éclairant la manière dont fonctionnent les ménages et les marchés en Afrique. Cependant, la cause profonde de désaccord se trouve souvent dans des problèmes de valeur, autant que dans les faits, par exemple dans le poids respectif à attribuer au sein d'une politique à la justice sociale et à l'efficacité.

En accordant à l'avenir davantage d'attention aux rapports entre chercheurs, donateurs et gouvernements, il devrait être possible de réduire l'écart qui s'observe entre les améliorations visées par la réforme et celles qui aboutissent. Une diffusion opportune d'informations sur les prix et les transactions, par exemple, devrait être un bon moyen pour élever le niveau du débat entre donateurs et gouvernements, car on améliore ainsi le fonctionnement du marché des céréales (Loveridge et Weber). Ce débat a été paralysé dans toute l'Afrique parce que la formulation et l'évaluation de politiques localement applicables n'ont pu encore être institutionnalisées. Cependant, une interaction efficace entre chercheurs et représentants des gouvernements, basée sur la communication en temps voulu et la discussion des découvertes de la recherche en cours, peut susciter la demande d'une analyse des politiques et, ainsi, relever la qualité empirique du débat sur les politiques. Créer une demande dans ce domaine implique un programme itératif de recherche et de vulgarisation des politiques (Weber et al., 1988). Cette demande peut être également favorisée par la présence d'un plus grand nombre d'analystes localement expérimentés qui contribueront en même temps à la formation, au sein des gouvernements, d'un "lobby" favorable à ce type de recherche (Weber et al.). Lele assure qu'en Asie, le développement de la

recherche agricole a été appuyé par la formation de professionnels et de fonctionnaires expérimentés qui ont été capables d'élaborer une stratégie alimentaire, tout en résistant aux donateurs attachés aux idées à la dernière mode (Lele, 1984). Une approche liant la vulgarisation des politiques, la recherche et la formation d'un capital humain local peut accroître simultanément l'offre et la demande de recherche ainsi que la capacité d'analyse, élevant de ce fait le niveau du dialogue entre les donateurs, les chercheurs et les gouvernements.

TABLEAU 1

**COMPORTEMENT FACE AU MARCHÉ DES MÉNAGES RURAUX
DANS QUELQUES PAYS D'AFRIQUE**

PAYS (Années)**	RECOLTE (S)	% DE MÉNAGES QUI SONT :		
		ACHÉTEURS NETS	NI ACHÉTEURS NI VENDEURS NETS	VENDEURS NETS
MALI (1985-86)	céréales secondaires	39	13	48
SENEGAL (1986-87)	céréales secondaires	30	40	29
SOMALIE (1986-87)	maïs	61	0	39
RWANDA (1986-87)	sorgho	66	9	33
	fèves	73	5	22
ZIMBAWE (1984-85)	maïs	15-25*	18-30*	67-45*

Sources : Tableau adapté de Jayne et Weber. Les données proviennent de l'enquête USAID/MSU réalisée dans le cadre de l'Accord de Coopération pour la Sécurité Alimentaire en Afrique dans les pays suivants :

- Mali :** Echantillon de 190 ménages d'agriculteurs de 16 villages des zones CMDT et OHV (Dione).
- Sénégal :** Echantillon de 215 ménages d'agriculteurs de 15 villages du Sud-Est (Goetz).
- Somalie :** Echantillon de 308 ménages d'agriculteurs de 10 villages du Shebele inférieur et moyen (Wehelie).
- Rwanda :** Echantillon national représentatif de 1.000 ménages d'agriculteurs (Loveridge).
- Zimbabwe :** Echantillon de 204 ménages d'agriculteurs de 12 villages des régions de petite ou très petite culture (Rohrbach).

* Dans des régions de petite ou très petite culture, selon que les chutes de pluies sont faibles ou abondantes.
 ** Dans toutes ces années, les chutes de pluies ont été moyennes ou bonnes.

TABLEAU 2

**CONCENTRATION DES SURPLUS COMMERCIALISES
PAR LES MENAGES RURAUX DE QUELQUES PAYS D'AFRIQUE**

PAYS (Années)**	RECOLTE (S)	% DE MENAGES FOURNISSANT		
		50 %	70 %	80 %
		DES VENTES TOTALES DU MARCHÉ		
MALI (1985-86)	céréales secondaires	8	16	23
SENEGAL (1986-87)	céréales secondaires	7	11	15
SOMALIE (1986-87)	maïs	--	13	20
RWANDA (1986-87)	sorgho	2	4	5
	fèves	2	4	6
ZIMBAWE (1984-85)	maïs	--	10*	--

Sources : Tableau adapté de Jayne et Weber. Les données proviennent de l'enquête USAID/MSU réalisée dans le cadre de l'Accord de Coopération pour la Sécurité Alimentaire en Afrique dans les pays suivants :

Mali : Echantillon de 190 ménages d'agriculteurs de 16 villages des zones CMDT et OHV (Dione)

Sénégal : Echantillon de 215 ménages d'agriculteurs de 15 villages du Sud-Est (Goetz).

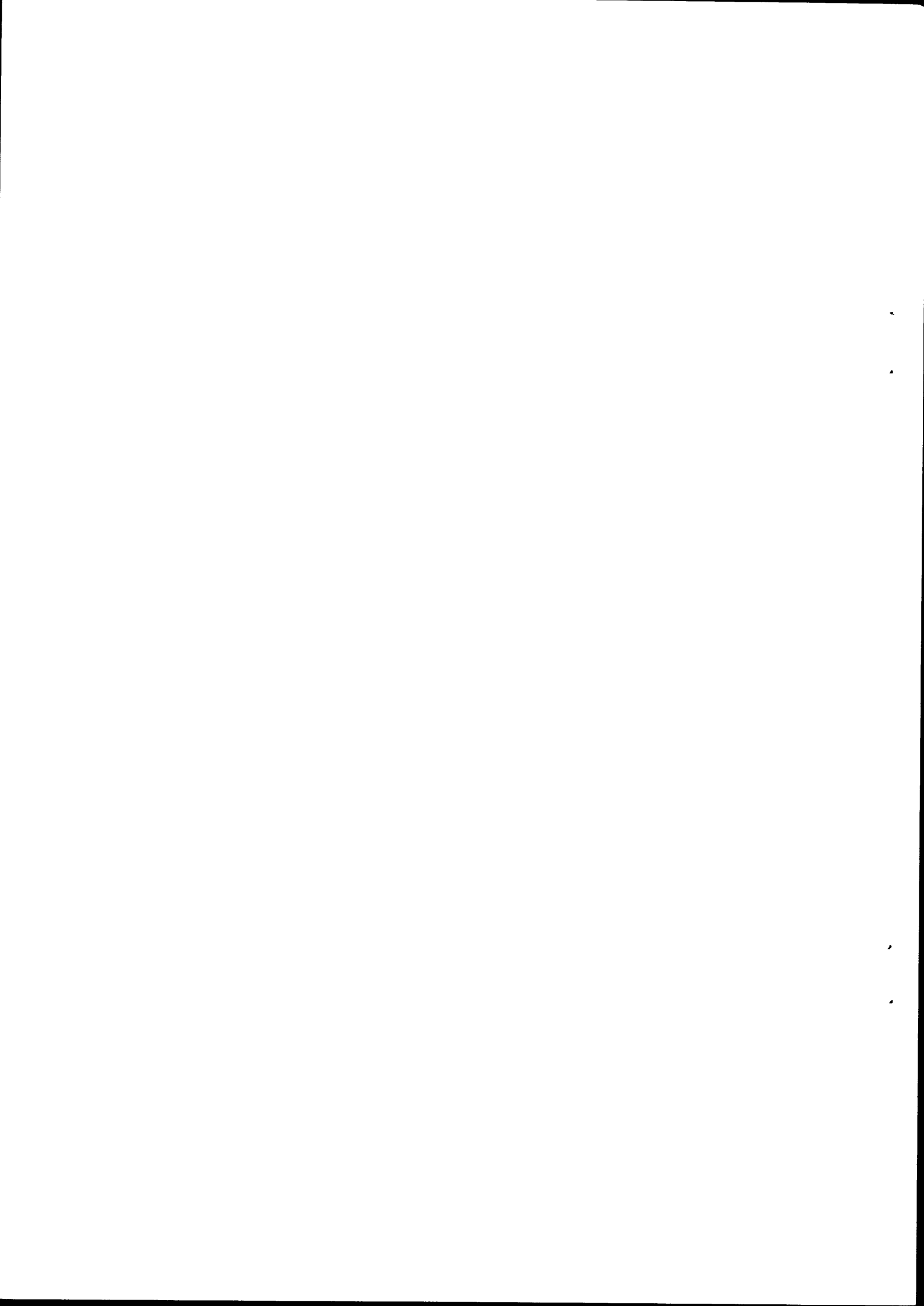
Somalie : Echantillon de 308 ménages d'agriculteurs de 10 villages du Shebele inférieur et moyen (Wehelie).

Rwanda : Echantillon national représentatif de 1.000 ménages d'agriculteurs (Loveridge).

Zimbabwe : Echantillon de 204 ménages d'agriculteurs de 12 villages des régions de petite ou très petite culture (Rohrbach).

* Evaluation nationale pour les petits cultivateurs du secteur communautaire.

** Dans toutes ces années, les chutes de pluies ont été moyennes ou bonnes.



Liste des contributions présentées au séminaire

- Ahlers, T. "The Structure of Cereals Demand": Discussion
- Batchelder, A. "Consistencies, Inconsistencies, and Impacts of Donor Agricultural and Food Policy Recommendations to Date": Discussion
- Berg, E. "Consistencies, Inconsistencies, and Impacts of Donor Agricultural and Food Policy Recommendations to Date"
- Crawford, E. "The Structure of Cereals Demand: Senegal Consumption Case Study"
- Grayzel, J. "Implications for Future Donor Thinking": Discussion
- Hanrahan, C. "Food Security and Agricultural Development in the Sahel: The Role for Domestic Cereals Production": Discussion
- Humphreys, C. "Appropriate Agricultural Research Strategies": Discussion.
- Jepson, L. "Implications for Future Donor Thinking: A Proposed U.S. Position"
- Lallement, D. "The Scope for Price Policy to Slow Down the Consumption of Imported Cereals and to Promote Agricultural Growth in West Africa": Discussion
- Lele, U. "Building Domestic Research and Analytical Capacity, and the Continuity of Policy: Implications for Future Donor Thinking."
- Lewis, B. "Implications for Future Donor Thinking: Political Constraints"
- Lowdermilk, M. "The Structure of Cereals Demand: Mali Consumption Case Study"
- Missiaen, M. "The Structure of Cereals Demand": Discussion
- Oomen, A. "A European Perspective on Donor Policy Considerations."
- Reintsma, C. "The Structure of Cereals Demand": Discussion
- Rogers, B. "Implications for Future Donor Thinking: Distributional Impacts"
- Steele, G. "Production Incentives": Discussion.
- von Braun, J. "The Structure of Cereals Demand: Gambia Consumption Case Study"
- Wilcock, D. "Cereals Policy Reform in Niger": Discussion

Liste des participants

A.I.D. - Africa Bureau

Larry Saiers	DAA/AFR, Rm. 6942 NS
Roger Simmons	AFR/SWA, Rm. 3491 NS
John Westley	AFR/DP, Rm. 3913 NS
Abbe Fessenden	AFR/CCWA, Rm. 2664 NS
Kenneth Swanberg	AFR/MDI, Rm. 4527A NS
Colette Cowey	AFR/DP/PAR, Rm. 3909 NS
Jerry Wolgin	AFR/DP/PAR, Rm. 3909 NS
Lenne Rosenberg	AFR/DP/PAR, Rm. 3909 NS
Emmy Simmons	AFR/DP/PPE, Rm. 3911 NS
Patricia Rader	AFR/DP/PPE, Rm. 3911 NS
Nancy McKay	AFR/PD/SWAP, Rm. 2733 NS
Curt Reintsma	AFR/PD/SWAP, Rm. 2733 NS
Gloria Steele	AFR/TR/ANR, Rm. 2941 NS
Lance Jepson	AFR/TR/ANR, Rm. 2941 NS
Bernard Lane	AFR/TR/PRO, Rm. 2943 NS

A.I.D. - Other

Sam LaFoy	FVA/FFP/AFR, Rm. 417 SA-8
Jerry Manarolla	FVA/FFP/AFR, Rm. 417 SA-8
Jim Mudge	PPC/EA, Rm. 3673 NS
Alan Batchelder	PPC/EA, Rm. 3947 NS
Melanie Marlett	PPC/PDPR, Rm. 3894 NS
Joan Atherton	PPC/PDPR, Rm. 3894 NS
Eric Chetwynd	ST/RD, Rm. 608C SA-18
Michael Yates	ST/RD/RRD, Rm. 622 SA-18
John Grayzel	ST/RD/RRD, Rm. 608C SA-18
Thomas Mehen	ST/RD/DA, Rm. 606D SA-18
Patricia O'Brien-Place	ST/N, Rm. 413E SA-18
Wendell Morse	BIFAD, Rm. 5314A NS

U.S.D.A.

Margaret Missiaen	1301 New York Ave. NW USDA/ERS/ATAD, Rm. 734 Wash. D.C. 20005-4788
-------------------	--

Library of Congress

Charles Hanrahan	Congressional Research Service Room LM423 Wash. D.C. 20540
------------------	--

World Bank

Ted Ahlers	AF5/CO, Rm. J6166
Charles Humphreys	AFT/TF, Rm. B10-027
Dominique Lallement	AF5/AG, Rm. J6259
Uma Lele	CECSS, Rm. N8035
Josette Murphy	AFT/AG, Rm. J9030
John Peberdy	AFT/AG, Rm. J6031
Chantal DeJou	YP, Rm. B8031

IFPRI

1776 Mass Ave., NW, Ste. 4
Washington, D.C. 20036

Chris Delgado
Tom Reardon
Joachim von Braun

Michigan State University

Dept. of Agricultural Economics
202 Agriculture Hall
East Lansing, MI 48824

Eric Crawford
Carl Eicher
Thom Jayne
Nicholas Minot
Jim Shaffer
John Staatz
Mike Weber

Tufts University

School of Nutrition
126 Curtis St.
Medford, MA 02155

Melanie Lowdermilk
Beatrice Rogers

Elliot Berg Associates

907 Duke St.
Alexandria, VA 22314

Elliot Berg

Abt Associates

4250 Connecticut Ave., NW.
Washington, D.C. 20008

John Holtzman
Gerard Martin
Richard Abbot
Mark Newman

Development Alternatives Inc.

624 Ninth St., NW.
Washington, D.C. 20001

Dave Wilcock

Rutgers University

252 Lincoln Ave.
Highland, NJ 08904

Barbara Lewis

University of Wisconsin 240 Agriculture Hall
 Dean, International Programs
 Kenneth Shapiro Madison, WI 53700

Cornell University

Sarah Lynch
 David Sahn

Robert R. Nathan Associates 1301 Pennsylvania Ave., NW
 Washington, D.C. 20004

Laura Bailey

Instituto Africano Rome, Italy

Vincenzo Caputo

Universite Laval Department of Agricultural Economics
 Quebec, Canada G1K7P4

Frederik Martin

Dutch Government Ministry of Foreign Affairs
 DST/TA
 The Hague, Netherlands

Ad Oomen
 Beth Johnson

Resources for the Future

Carol Kramer

Bibliographie

- Bremer, J. (1988). "Grain Market Reform in an Environment of Market Instability: The Case of the Mali PRMC." APAP Staff Paper No. 23. Robert R. Nathan Associates and Economic and Management Consultants. Washington, D.C.
- Crawford, E. (1988). "Cereals Demand in Senegal." Oral presentation at "Beyond Mindelo: Food Security Policy and Competitiveness of Agriculture in the Sahel," October 1988, Washington, D.C.
- Delgado, C. (1988). "Structural Adjustment and the Speed of Aggregate Agricultural Supply Response in Sub-Saharan Africa." CLD Price Policy Conference Brief. IFPRI, Washington, D.C.
- Delgado, C. (1988). "The Scope for Price Policy to Slow Down the Consumption of Imported Rice and Wheat in West Africa." CLD Price Policy Conference Brief. IFPRI, Washington, D.C.
- Delgado, C. and T. Reardon (1985). "Policy Issues Raised by Changing Food Patterns in the Sahel." IFPRI (mimeo), Washington, D.C.
- D'Agostino, V. (1988). "Coarse Grain Production and Transactions in Mali: Farm Household Strategies and Government Policy." M.S. thesis, Michigan State University.
- Dione, J. and J. Staatz. (1987). "Market Liberalization and Food Security in Mali." Staff Working Paper No. 87-73. Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Eicher, C. (1988). "Food Security Battles in Sub-Saharan Africa." Presented at the VII World Congress for Rural Sociology, June-July 1988, Bologna, Italy.
- Eicher, C. (1988). "Summary of Sustainable Institutions for African Agricultural Development." Presented at seminar "Changing Dynamics of Global Agriculture: Research Policy Implications for National Agricultural Research Systems," Feldafing, FDR, September 1988.
- Gherzi, G. (1987). "Perspectives et Stratégies Céréalières au Sahel: Les Leçons de Mindelo." No. 2 Série Conférence Centre.
- Goetz, S., E. Crawford, B. Diagana, J. Holtzman, and M. Weber. (1988). "An Analysis of the Effects of Changes in Marketing Institutions and Policy on Cereals Producers and Marketing Agents in Southeastern Senegal." Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Holtzman, J., S. Goetz, and B. Diagana. (1988). "Promoting Private Sector Participation in Agricultural Input and Cereals Output Markets in Southeastern Senegal." ISRA/MSU Food Security Project. Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University.

- IFPRI. (1988). Policy Issues for Rice Development in the Gambia. Proceedings of a workshop in Banjul, July 1987.
- Jayne, T. and M. Weber. (forthcoming). "Market Reform and Food Security in Sub-Saharan Africa: A Review of Recent Experience." Michigan State University Working Paper.
- Josserand, H. and F. Casey. (1988). "Interim Economic Impact Assessment of Cereal Policy Reform in Niger, 1985-1988." Presented at "Beyond Mindelo: Food security policy and competitiveness of agriculture in the Sahel," October 1988, Washington, D.C.
- Kinteh, S. and J. von Braun (1988). "Summary of Lessons and Implications for Policy." Presented at the workshop "Policy Issues for Rice Development in the Gambia." Banjul, July, 1987.
- Lele, U. (1981). "Rural Africa: Modernization, Equity, and Long Term Development." in Agricultural Development in the Third World. C. Eicher and J. Staatz (eds.). Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.
- Loveridge, S. and M. Weber. (1988). "Selected Research Findings from Rwanda that Inform Food Security Policy Themes in the Sahel." Presented at "Beyond Mindelo: Food security policy and competitiveness of agriculture in the Sahel," October 1988, Washington, D.C.
- Martin, F. and E. Crawford. (1988). "Analysis of Alternative Producer Price Policies in Senegal using a Micro-Macro Modelling Approach." Staff Paper No. 88-18. Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University.
- Rogers, B. and M. Lowdermilk. (1988). "Food Prices and Food Consumption in Urban Mali." Presented at "Beyond Mindelo: Food Security Policy and Competitiveness of Agriculture in the Sahel," October 1988, Washington, D.C.
- Scandizzo, P. and C. Bruce, (1980). "Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects." World Bank Staff Working Paper no. 394.
- Shapiro, K. and E. Berg. (forthcoming). "The Competitiveness of Sahelian Agriculture." Elliot Berg Associates, Alexandria Va. Draft.
- Reardon, T. (1988). "Implications of IFPRI Project Results in Burkina Faso for Policy Issues in the "Beyond Mindelo" Seminar." Presented at "Beyond Mindelo: Food Security Policy and Competitiveness of Agriculture in the Sahel" October 1988, Washington, D.C.
- Reardon, T., P. Matlon, and C. Delgado. (forthcoming). "Coping with Food Insecurity at the Household Level in Drought-Affected Areas of Burkina Faso." World Development.

- Staatz, J. (1988). "Designing Social Science Research to Inform Agricultural Market Reforms and Structural Adjustments in Developing Countries." Paper presented at the Social Science Agricultural Agenda Project Phase II Workshop, The Woodlands, Texas, 1988.
- Tapsoba, E. (1988). "Food Security Policy Issues in West Africa." Prepared for the Training Course on Agricultural Marketing Policy Issues, Economic Development Institute of the World Bank, July 1988, Abidjan.
- Weber, M., J. Staatz, J. Holtzman, E. Crawford, and R. Bernsten. (1988). "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and Policy Dialogue." Paper presented at AAEA Annual Meetings, Knoxville, Tennessee, July 1988. Staff Paper No. 88-58. Dept. of Agricultural Economics, Michigan State University.

Liste des publications disponibles auprès de la MSU
MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT PAPERS

	<u>Price</u>
IDP No. 1. "Research on Agricultural Development in Sub-Saharan Africa: A Critical Survey," by Carl K. Eicher and Doyle C. Baker, 1982 (346 pp.).	\$8.00
IDP No. 1F. "Etude critique de la recherche sur le développement agricole en Afrique subsaharienne," par Carl K. Eicher et Doyle C. Baker, 1985 (435 pp.).	\$10.00
IDP No. 2. "A Simulation Study of Constraints on Traditional Farming Systems in Northern Nigeria," by Eric W. Crawford, 1982 (136 pp.).	\$5.00
IDP No. 3. "Farming Systems Research in Eastern Africa: The Experience of CIMMYT and Some National Agricultural Research Services, 1976-81," by M.P. Collinson, 1982 (67 pp.).	\$4.00
IDP No. 4. "Animal Traction in Eastern Upper Volta: A Technical, Economic and Institutional Analysis," by Vincent Barrett, Gregory Lassiter, David Wilcock, Doyle Baker and Eric W. Crawford, 1982 (132 pp.).	\$5.00
IDP No. 5. "Socio-Economic Determinants of Food Consumption and Production in Rural Sierra Leone: Application of an Agricultural Household Model with Several Commodities," by John Strauss, 1983 (91 pp.).	Out of Print
IDP No. 6. "Applications of Decision Theory and the Measurement of Attitudes Towards Risk in Farm Management Research in Industrialized and Third World Settings," by Beverly Fleisher and Lindon J. Robison, 1985 (106 pp.).	\$5.00
IDP No. 7. "Private Decisions and Public Policy: The Price Dilemma in Food Systems of Developing Countries," by C. Peter Timmer, 1986 (58 pp.).	\$5.00
IDP No. 8. "Rice Marketing in the Senegal River Valley: Research Findings and Policy Reform Options," by Michael L. Morris, 1987 (89 pp.).	\$5.00
IDP No. 9. "Small Scale Industries in Developing Countries: Empirical Evidence and Policy Implications," by Carl Liedholm and Donald Mead, 1987 (141 pp.).	\$6.00
IDP No. 10. "Maintaining the Momentum in Post-Green Revolution Agriculture: A Micro-Level Perspective from Asia," by Derek Byerlee, 1987 (57 pp.).	\$5.00
MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT WORKING PAPERS	
WP No. 1. "Farming Systems Research (FSR) in Honduras, 1977-81: A Case Study," by Daniel Galt, Alvaro Diaz, Mario Contreras, Frank Peairs, Joshua Posner and Franklin Rosales, 1982 (48 pp.).	Out of Print
WP No. 2. "Crédit Agricole et Crédit Informel dans la Région Orientale de Haute-Volta: Analyse Economique, Performance Institutionnelle et Implications en Matière de Politique de Développement Agricole," by Edouard K. Tapsoba, 1982 (125 pp.).	Out of Print
WP No. 3. "Employment and Construction: Multicountry Estimates of Costs and Substitution Elasticities for Small Dwellings," by W.P. Strassmann, 1982 (48 pp.).	Out of Print
WP No. 4. "Sub-contracting in Rural Areas of Thailand," by Donald C. Mead, 1982 (52 pp.).	Out of Print
WP No. 5. "Microcomputers and Programmable Calculators for Agricultural Research in Developing Countries," by Michael T. Weber, James Pease, Warren Vincent, Eric W. Crawford and Thomas Stilwell, 1983 (113 pp.).	\$5.00
WP No. 6. "Periodicals for Microcomputers: An Annotated Bibliography," by Thomas Stilwell, 1983 (70 pp.).	See IDUP #21
WP No. 7. "Employment and Housing in Lima, Peru," by W. Paul Strassmann, 1983 (96 pp.).	Out of Print
WP No. 8. "Faire Face à la Crise Alimentaire de l'Afrique," by Carl K. Eicher, 1983 (29 pp.).	Free

MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT WORKING PAPERS - CONTINUED

	<u>Price</u>
WP No. 9. "Software Directories for Microcomputers: An Annotated Bibliography," by Thomas C. Stilwell, 1983 (14 pp.).	See IDWP #22
WP No. 10. "Instructional Aids for Teaching How to Use the TI-59 Programmable Calculator," by Ralph E. Hepp, 1983 (133 pp.).	Out of Print
WP No. 11. "Programmable Calculator (TI-59) Programs for Marketing and Price Analysis in Third World Countries," by Michael L. Morris and Michael T. Weber, 1983 (105 pp.).	Out of Print
WP No. 12. "An Annotated Directory of Statistical and Related Microcomputer Software for Socioeconomic Data Analysis," by Valerie Kelly, Robert D. Stevens, Thomas Stilwell and Michael T. Weber, 1983 (165 pp.).	\$7.00
WP No. 13. "Guidelines for Selection of Microcomputer Hardware," by Chris Wolf, 1983 (90 pp.).	\$5.00
WP No. 14. "User's Guide to BENCOS--A SuperCalc Template for Benefit-Cost Analysis," by Eric W. Crawford, Ting-Ing Ho and A. Allan Schmid, 1984 (35 pp.).	\$3.00
Copy of BENCOS Template in IBM PC-DOS 1.1 Format, on single sided double density diskette (readable on most MS-DOS systems).	\$15.00
WP No. 15. "An Evaluation of Selected Microcomputer Statistical Programs," by James W. Pease and Raoul Lepage with Valerie Kelly, Rita Laker-Ojok, Brian Thelen and Paul Wolberg, 1984 (187 pp.).	\$7.00
WP No. 16. "Small Enterprises in Egypt: A Study of Two Governorates," by Stephen Davies, James Seale, Donald C. Mead, Mahmoud Badr, Nadia El Sheikh and Abdel Rahman Saidi, 1984 (100 pp.).	Out of Print
WP No. 17. "Microcomputer Statistical Packages for Agricultural Research," by Thomas C. Stilwell, 1984 (23 pp.).	\$3.00
WP No. 18. "An Annotated Directory of Citation Database, Educational, System Diagnostics and Other Miscellaneous Microcomputer Software of Potential Use to Agricultural Scientists in Developing Countries," by Thomas C. Stilwell and P. Jordan Smith, 1984 (34 pp.).	\$3.00
WP No. 19. "Irrigation in Southern Africa: An Annotated Bibliography," by Amalia Rinaldi, 1985 (60 pp.).	\$4.00
WP No. 20. "A Microcomputer Based Planning and Budgeting System for Agricultural Research Programs," by Daniel C. Goodman, Jr., Thomas C. Stilwell and P. Jordan Smith, 1985 (75 pp.).	\$5.00
WP No. 21. "Periodicals for Microcomputers: An Annotated Bibliography," Second Edition, by Thomas C. Stilwell, 1985 (89 pp.).	\$5.00
WP No. 22. "Software Directories for Microcomputers: An Annotated Bibliography," Second Edition, by Thomas C. Stilwell, 1985 (21 pp.).	\$3.00
WP No. 23. "A Diagnostic Perspective Assessment of the Production and Marketing System for Mangoes in the Eastern Caribbean," by Alan Hrapsky with Michael Weber and Harold Riley, 1985 (106 pp.).	\$5.00
WP No. 24. "Subcontracting Systems and Assistance Programs: Opportunities for Intervention," by Donald C. Mead, 1985 (32 pp.).	Out of Print
WP No. 25. "Small Scale Enterprise Credit Schemes: Administrative Costs and the Role of Inventory Norms," by Carl Liedholm, 1985 (23 pp.).	Out of Print
WP No. 26. "Subsector Analysis: Its Nature, Conduct and Potential Contribution to Small Enterprise Development," by James J. Boomgard, Stephen P. Davies, Steve Haggblade and Donald C. Mead, 1986 (57 pp.).	Out of Print

MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT WORKING PAPERS - CONTINUED

	<u>Price</u>
WP No. 27. "The Effect of Policy and Policy Reforms on Non-Agricultural Enterprises and Employment in Developing Countries: A Review of Past Experiences," by Steve Haggblade, Carl Liedholm and Donald C. Mead, 1986 (133 pp.).	\$5.00
WP No. 28. "Rural Small Scale Enterprises in Zambia: Results of a 1985 Country-Wide Survey," by John T. Milimo and Jacob Fisseha, 1986 (76 pp.).	Out of Print
WP No. 29. "Fundamentals of Price Analysis in Developing Countries' Food Systems: A Training Manual to Accompany the Microcomputer Software Program 'MSTAT,'" by Stephan Goetz and Michael T. Weber, 1986 (148 pp.).	\$7.00
WP No. 30. "Rapid Reconnaissance Guidelines for Agricultural Marketing and Food System Research in Developing Countries," by John S. Holtzman, 1986 (75 pp.).	\$5.00
WP No. 31. "Contract Farming and Its Effect on Small Farmers in Less Developed Countries," by Nicholas William Minot, 1986 (86 pp.).	\$5.00
WP No. 32. "Food Security Policy and the Competitiveness of Agriculture in the Sahel: A Summary of the "Beyond Mindelo" Seminar," by Thomas S. Jayne and Nicholas Minot, 1989 (27 pp.).	\$3.00

MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT REPRINT PAPERS

RP No. 1. "The Private Sector Connection to Development," by Carl Liedholm, 1986 (19 pp.).	Out of Print
RP No. 2. "Influencing the Design of Marketing Systems to Promote Development in Third World Countries," by James D. Shaffer with Michael Weber, Harold Riley and John Staatz, 1987 (21 pp.).	\$3.00
RP No. 3. "Famine Prevention in Africa: The Long View," by Carl K. Eicher, 1987 (18 pp.).	\$3.00
RP No. 4. "Cereals Marketing in the Senegal River Valley (1985)," by Michael L. Morris, 1987 (126 pp.).	\$6.00
RP No. 5. "The Food Security Equation in Southern Africa," by Mandivamba Rukuni and Carl K. Eicher, 1987 (32 pp.).	\$3.00
RP No. 6. "Economic Analysis of Agronomic Trials for the Formulation of Farmer Recommendations," by Eric Crawford and Mulumba Kamuanga, 1988 (41 pp.).	\$3.00
RP No. 6F. "L'Analyse Economique des Essais Agronomiques Pour la Formulation des Recommendations aux Paysans," par Eric Crawford et Mulumba Kamuanga, 1987 (33 pp.).	\$3.00
RP No. 7. "Economic Analysis of Livestock Trials," by Eric W. Crawford, 1987 (38 pp.).	\$3.00
RP No. 7F. "L'Analyse Economique des Essais Zootechniques," par Eric Crawford, 1987 (36 pp.).	\$3.00
RF No. 8. "A Field Study of Fertilizer Distribution and Use in Senegal, 1984: Summary Report," by Eric Crawford and Valerie Kelly, 1987 (32 pp.).	\$3.00
RP No. 8F. "Enquête sur la Distribution et l'Utilisation de l' Engrais au Sénégal, 1984: Résumé Analytique," par Eric Crawford et Valérie Kelly, 1988 (43 pp.).	\$4.00
RP No. 9. "Improving Food Marketing Systems in Developing Countries: Experiences from Latin America," by Kelly Harrison, Donald Henley, Harold Riley and James Shaffer, 1987 (135p)	\$5.00
RP No. 10. "Policy Relevant Research on the Food and Agricultural System in Senegal," by Mark Newman, Eric Crawford and Jacques Faye, 1987 (30 pp.).	\$3.00

MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT REPRINT PAPERS - CONTINUED

	<u>Price</u>
RP No. 10F. "Orientations et Programmes de Recherches Macro-Economiques sur le Systeme Agro-Alimentaire Senegalais," par Mark Newman, Eric Crawford et Jacques Faye, 1987 (37 pp.).	\$3.00
RP No. 11. "A Field Study of Fertilizer Distribution and Use in Senegal, 1984: Final Report," by Eric Crawford, Curtis Jolly, Valerie Kelly, Philippe Lambrecht, Makhona Mbaye and Matar Gaye, 1987 (111 pp.).	\$6.00
RP No. 11F. "Enquete sur la Distribution et l'Utilisation de l'Engrais au Senegal, 1984: Rapport Final," par Eric Crawford, Curtis Jolly, Valerie Kelly, Philippe Lambrecht, Makhona Mbaye et Matar Gaye, 1987 (106 pp.).	\$6.00
RP No. 12. "Private and Public Sectors in Developing Country Grain Markets: Organization Issues and Options in Senegal," by Mark D. Newman, P. Alassane Sow and Ousseynou N'Doye, 1987 (14 pp.).	\$3.00
RP No. 13. "Agricultural Research and Extension in Francophone West Africa: The Senegal Experience," by R. James Bingen and Jacques Faye, 1987 (23 pp.).	\$3.00
RP No. 13F. "La Liaison Recherche-Developpement en Afrique de l'Ouest Francophone: L'Experience du Senegal," par R. James Bingen et Jacques Faye, 1987 (32 pp.).	\$3.00
RP No. 14. "Grain Marketing in Senegal's Peanut Basin: 1984/85 Situation and Issues," by Mark D. Newman, 1987 (16 pp.).	\$3.00
RP No. 15. "Tradeoffs Between Domestic and Imported Cereals in Senegal: A Marketing Systems Perspective," by Mark D. Newman, Ousseynou N'Doye and P. Alassane Sow, 1987 (41 pp.).	\$3.00
RP No. 15F. "Cereales Locales et Cereales Importees au Senegal: La Politique Alimentaire a Partir des Systemes de Commercialisation," par Mark D. Newman, Ousseynou N'doye et P. Alassane Sow, 1988 (48 pp.).	\$4.00
RP No. 16. "An Orientation to Production Systems Research in Senegal," by R. James Bingen, 1987 (88 pp.).	\$5.00
RP No. 16F. "Orientation de la Recherche sur les Systemes de Production au Senegal," par R. James Bingen, 1987 (94 pp.).	\$5.00
RP No. 17. "A Contribution to Agronomic Knowledge of the Lower Casamance (Bibliographical Synthesis)," by J.L. Posner, 1988 (47 pp.).	\$4.00
RP No. 17F. "Contribution a la Connaissance Agronomique de la Basse Casamance (Synthese Bibliographique)," par J.L. Posner, 1988 (47 pp.).	\$4.00
RP No. 18. "Acquisition and Use of Agricultural Inputs in the Context of Senegal's New Agricultural Policy: The Implications of Farmers' Attitudes and Input Purchasing Behavior for the Design of Agricultural Policy and Research Programs," by Valerie Auserehl Kelly, 1988 (30 pp.).	\$3.00
RP No. 18F. "Acquisition et Utilisation d'Intrants Agricoles dans le Contexte de la Nouvelle Politique Agricole du Senegal: Implications des Attitudes et du Comportement d'Achat d'Intrants des Exploitants pour l'Elaboration d'une Politique Agricole et de Programmes de Recherches," par Valerie Auserehl Kelly, 1988 (35 pp.).	\$3.00
RP No. 19. "Farmers' Demand for Fertilizer in the Context of Senegal's New Agricultural Policy: A Study of Factors Influencing Farmers' Fertilizer Purchasing Decisions," by Valerie Auserehl Kelly, 1988 (47 pp.).	\$4.00
RP No. 19F. "Demande d'Engrais de la Part des Exploitants dans les Contextes de la Nouvelle Politique Agricole au Senegal: Une Etude des Facteurs Influençant les Decisions d'Achat d'Engrais Prises par les Exploitants," par Valerie Auserehl Kelly, 1988 (58 pp.).	\$4.00

MSU INTERNATIONAL DEVELOPMENT REPRINT PAPERS - CONTINUED

	<u>Price</u>
RP No. 20 "Production Systemes in the Lower Casamance and Farmer Strategies in Response to Rainfall Deficits," by J.L. Posner, M. Kamuanga and S. Sall, 1988 (30 pp.).	\$3.00
RP No. 20F. "Les Systemes de Production en Basse Casamance et les Strategies Paysannes Face au Deficit Pluviometrique," par J.L. Posner, M. Kamuanga et S. Sall, 1988 (33 pp.).	\$3.00
RP No. 21. "Informing Food Security Decisions in Africa: Empirical Analysis and Policy Dialogue," by Michael T. Weber, John M. Staatz, John S. Holtzman, Eric W. Crawford, and Richard H. Bernstein, 1988 (11 pp.).	\$3.00
RP No. 22. "The Creation and Establishment of Production Systems Research in a National Agricultural Research Institute: The Senegal Experience," by Jacques Faye, James Bingen, and Etienne Landais, 1988 (25 pp.).	\$3.00
RP No. 23. "Foreign Trade of Agricultural Products and Inputs in Senegal from 1975 to 1984," by Frederic Martin and Alioune Dieng, 1988 (45 pp.).	\$4.00
RP No. 24. "Regulatory Uncertainty and Government Objectives for the Organization and Performance of Cereal Markets: The Case of Senegal," by Mark D. Newman, P. Alassane Sow and Ousseynou Ndoeye, 1988 (24 pp.).	\$3.00
RP No. 24F. "Incertitude Reglementaire, Objectifs Gouvernementaux, Organisation et Performances des Marches Cerealiers: Le Cas du Senegal," par Mark D. Newman, P. Alassane Sow et Ousseynou Ndoeye, 1988 (24 pp.).	\$3.00
RP No. 25F. "Etude sur la Commercialisation des Cereales dans la Region du Fleuve Senegal: Methodologie," par Michael Morris, 1988 (48 pp.).	\$4.00
RP No. 26. "The Regulation and Organization of Cereal Markets in Senegal: Report on the Marketing Campaigns of 1983/84 and 1984/85" by P. Alassane Sow and Mark D. Newman, 1988 (29 pp.).	\$3.00
RP No. 26F. "La Reglementation et l'Organisation des Marches Cerealiers au Senegal: Situation des Campagnes de Commercialisation 1983/84 et 1984/85," par P. Alassane Sow et Mark D. Newman, 1988 (31 pp.).	\$3.00
RP No. 27. "Farm Level Cereal Situation in Lower Casamance: Results of a Field Study," by C.M. Jolly, M. Kamuanga, S. Sall and J.L. Posner, 1988 (35 pp.).	\$4.00
RP No. 27F. "Situation Cerealiere en Milieu Paysan en Basse Casamance: Resultats d'une Enquete de Terrain," par C.M. Jolly, M. Kamuanga, S. Sall et J.L. Posner, 1988, (41 pp.).	\$4.00
RP No. 28F. "Budgets de Culture au Senegal," par Frederic Martin, 1988, (54 pp.).	\$4.00
Annexe 1- "Budgets de Culture et Analyse des Marges dans le Bassin Arachidier," 1988 (134 pp.).	\$8.00
Annexe 2--"Budgets de Culture et Analyse des Marges au Senegal Oriental et en Casamance," 1988 (204 pp.).	\$11.00
Annexe 3--"Budgets de Culture et Analyse des Marges dans la Vallée du Fleuve Senegal," 1988 (214 pp.).	\$11.00

Copies may be obtained from: MSU International Development Papers, Department of Agricultural Economics, 7 Agriculture Hall, Michigan State University, East Lansing, Michigan 48824-1039, U.S.A. All orders must be prepaid in United States currency. Please do not send cash. Make checks or money orders payable to Michigan State University. There is a 10% discount on all orders of 10 or more sale copies. Individuals and institutions in the Third World and USAID officials may receive single copies free of charge.

PARTIE IV

RESULTATS PROVISOIRES DES TRAVAUX DE L'EQUIPE IRAM-INRA-UNB

- I. Présentation de l'étude "Inventaire des mesures de maîtrise des échanges céréaliers dans les pays d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad"

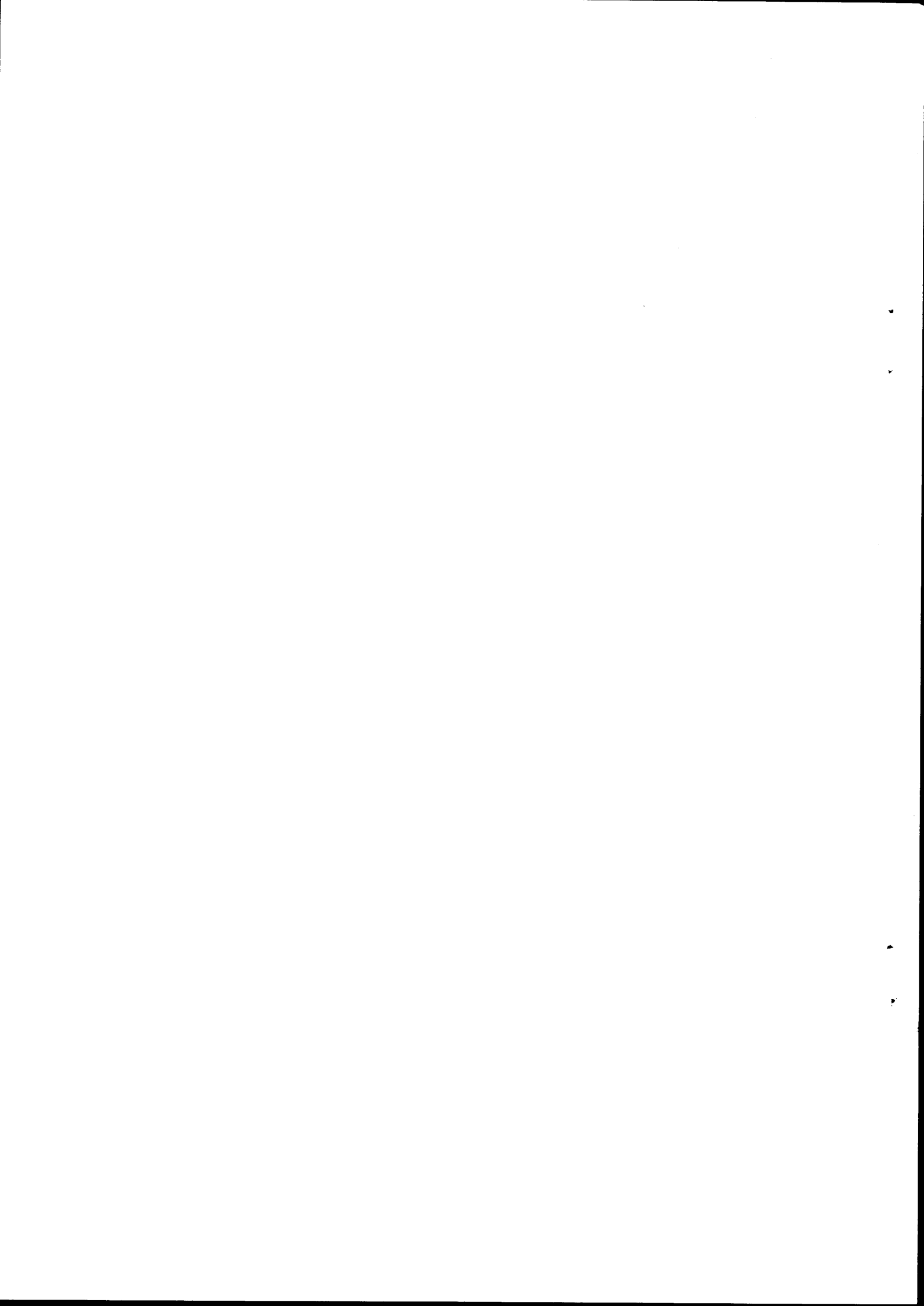
(Gilles METTETAL)

- II. "De l'espace régional aux espaces régionaux : réflexions à partir des travaux IRAM-INRA-UNB sur les politiques et les échanges céréaliers en Afrique de l'Ouest"

(Johny EGG, Jean-Jacques GABAS
et Jean-Pierre LEMELLE)

- III. "La description de l'espace régional existant en Afrique de l'Ouest. Méthodes, résultats et éléments de scénarios d'évolution"

(Jean COUSSY)



Introduction

Cette partie a pour objet de présenter les réflexions issues des études et recherches menées actuellement sur le commerce extérieur de céréales des pays d'Afrique de l'Ouest par l'INRA, l'UNB et l'IRAM¹.

Ces travaux ont débuté en 1987 par une recherche intitulée "Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest". L'approche consiste à appréhender le commerce régional par le biais d'enquêtes sur les marchés frontaliers, d'enquêtes auprès des commerçants et par le recoupement de données existantes. Plusieurs documents ont déjà été produits dans le cadre de ces travaux :

- "Méthodologie et premiers résultats" (J. Egg, J. Igue, J. Coste),
- "Politiques nationales et réseaux marchands transnationaux : les cas du Mali, du Niger-Nord Nigeria" (Jean-Loup Amselle et Emmanuel Grégoire),
- "Dimension monétaire des échanges entre les pays du Golfe du Bénin [Nigeria, Bénin, Togo]" (Olivier Vallée).

En 1988, à la demande du Ministère français de la Coopération et du Club du Sahel, un "Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers des pays d'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad" (présenté page 3) est venu renforcer les recherches en cours.

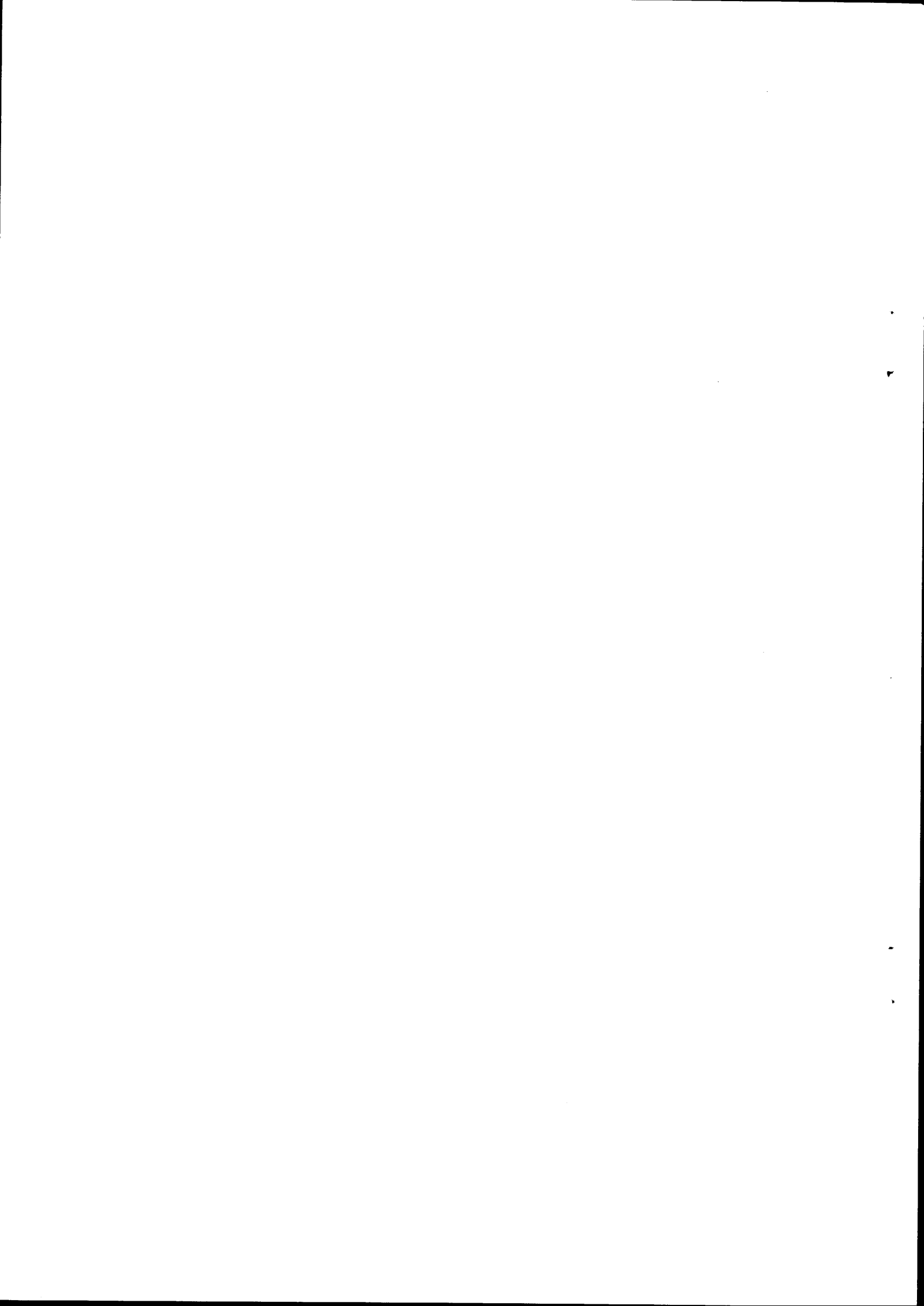
Autour de ces travaux, une équipe pluridisciplinaire s'est constituée, composée de chercheurs, d'universitaires et d'experts français et africains.

La spécificité des approches adoptées pour les études et recherches et les implications des premiers résultats sur l'idée d'espace régional céréalier telle qu'elle a été formulée lors du Colloque de Mindelo complètent la présentation qui est faite ici des travaux en cours.

¹ INRA-ESR (Institut National de la Recherche Agronomique, Département d'Economie et de Sociologie Rurales), Place Viala - 34100 MONTPELLIER

UNB (Université Nationale du Bénin), Département de Géographie, BP 526 - COTONOU - BENIN

IRAM (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement) 49, rue de la Glacière - 75013 PARIS



I. PRESENTATION DE L'ETUDE "INVENTAIRE DES MESURES
DE MAITRISE DES ECHANGES CEREAALIERS DANS LES
PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST, DU CAMEROUN
ET DU TCHAD"

1. Contexte et objectifs

L'explicitation et la proposition d'un "espace régional céréalier" constituent une tâche délicate à de nombreux points de vue. Cela exige notamment de rassembler les données de base sur les échanges extérieurs de céréales en Afrique de l'Ouest. Après le lancement de l'étude sur les échanges intra-régionaux, il restait à rassembler les données sur les flux céréaliers entre ces pays et le marché mondial, aide alimentaire incluse. Actuellement, ces données sont dispersées, fragmentaires et, de ce fait, rarement prises en compte de façon sérieuse dans les travaux portant sur l'objet même de l'espace régional.

C'est sur la base d'un tel constat qu'en 1988, le Ministère français de la Coopération, conjointement avec le Club du Sahel, a commandé une étude sur les flux et les politiques d'échanges extérieurs de céréales en Afrique de l'Ouest. Confiée à une équipe IRAM-INRA, cette étude devait être fortement dépendante des travaux déjà en cours sur les échanges régionaux et le commerce frontalier. Les travaux de l'inventaire se sont déroulés sur une période de six mois et ont porté sur l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest, le Cameroun et le Tchad, soit 18 pays au total.

Ces travaux avaient pour objectif d'apporter des éléments de réponse aux trois questions suivantes :

- Comment ont évolué ces dernières années les importations de céréales (blé, farine de blé, maïs, riz) des dix-huit pays de la sous-région ?
- Les mesures de réglementation de ces échanges, prises par les Etats, sont-elles de nature à maîtriser ces échanges et ont-elles une cohérence entre elles ?
- Quelles sont les relations entre les logiques déterminant les politiques de maîtrise des échanges et l'importance des flux de céréales à l'échelle nationale et sous-régionale ?

Partant de ces interrogations, l'étude est scindée en trois parties :

- un inventaire des mesures prises par les Etats pour maîtriser (ou contrôler) les échanges extérieurs céréaliers ;
- un inventaire des flux d'importations de céréales faisant l'objet d'enregistrements officiels entre ces pays africains et les pays exportateurs ;
- pour quatre pays choisis a priori (Sénégal, Gambie, Mali, Mauritanie), une réflexion spécifique sur les effets des importations et des mesures de maîtrise des échanges céréaliers.

Chacune des parties fait l'objet d'un rapport spécifique ; une synthèse² reprend le contenu de chacun des dossiers, apporte des éléments de réflexion sur la méthode utilisée et fait des propositions de travaux complémentaires à mener.

2. Présentation des travaux et principaux résultats

2.1. Inventaire provisoire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers prises par les Etats

Cet inventaire vise à connaître et à comprendre les mesures de maîtrise des échanges céréaliers retenues par chacun des pays de la zone. Il cherche aussi à mettre en évidence les interrelations et les degrés d'harmonisation qui existent actuellement entre les différentes politiques, ainsi que leur évolution au cours des dernières années.

A cet effet, une base de données a été constituée, comprenant les réglementations actuelles des dix-huit pays, ainsi que l'évolution de ces mesures depuis une dizaine d'années pour quelques pays. Cette base de données a été alimentée à partir d'informations disponibles à Paris : Journaux Officiels, codes et tarifs douaniers, documents divers. Les informations ont été saisies selon une nomenclature définie au préalable et permettant de distinguer les mesures tarifaires (taxes douanières et assimilées), paratarifaires (taxes intérieures), les restrictions quantitatives (contingents, prohibitions, ...), les mesures de

² Ces rapports sont disponibles à l'IRAM.

politique générale, de politique intérieure ou les interventions financières et monétaires qui influent de manière directe ou indirecte sur les échanges extérieurs de céréales.

Une fois cette base mise en place, il a été possible d'élaborer des tableaux par pays et par produit présentant la réglementation actuelle en matière de commerce extérieur des céréales ainsi que son évolution dans le temps pour quelques pays (cf. tableau A en annexe). Toutefois, il convient d'insister sur le caractère provisoire de ces résultats, encore largement incomplets.

Une première analyse a permis de comparer les politiques mises en place par les Etats, de dégager quelques conclusions sur ces politiques ainsi que sur les outils utilisés par les gouvernements pour limiter ou au contraire favoriser les échanges céréaliers. Elle montre surtout la grande diversité des politiques ainsi que la difficulté, du moins à court terme, d'une harmonisation régionale des politiques nationales. Bien que ce travail d'inventaire pose de nombreux problèmes de méthode, les premiers résultats montrent qu'il est susceptible de constituer un outil précieux pour les décideurs politiques.

2.2. Inventaire des flux d'importations de céréales

Cet inventaire a pour objet de répertorier toutes les sources d'informations statistiques disponibles au niveau international concernant les flux d'importations officiels de céréales. La comparaison des séries obtenues à partir de ces sources d'information permet d'amorcer un débat sur la qualité de ces données et la représentation qu'elles fournissent de la réalité des échanges.

Huit sources d'information internationales, relativement homogènes entre elles, ont été retenues (4 sources basées à la FAO, 2 à la CNUCED, celles du CIB et de l'USDA). Les informations produites concernent les importations totales de céréales (mis à part celles du Groupe pour la Sécurité Alimentaire de la FAO qui ne concernent que l'aide alimentaire). Ces sources peuvent être classées, de manière schématique, en trois catégories :

- celles utilisant les informations collectées auprès des pays importateurs (déclarations d'importations) ;

- celles utilisant les informations des pays exportateurs (déclarations d'exportations) ;
- les sources dites d'estimation, qui confrontent les déclarations d'importations, d'exportations avec les résultats obtenus à partir de modèles économétriques dans un souci d'estimation, à court ou moyen terme, des déficits alimentaires.

Une base de données a été constituée à partir des séries produites par les différentes sources d'information. Elle permet de présenter, et de comparer les données entre les sources, dans des tableaux par pays et par produit : 18 pays et 4 produits, soit 90 tableaux (cf. tableau B en annexe).

De même que l'inventaire des mesures, celui des flux est provisoire et l'absence de séries complètes pour certaines sources ne permet pas l'élaboration de conclusions systématiques.

Ces travaux ont montré que la croissance des importations s'est faite à des rythmes différents : la croissance est en général plus importante pour le riz que pour le blé et certains pays se distinguent par un rythme d'accroissement de leurs importations particulièrement élevé (ce ne sont pas nécessairement les plus gros importateurs).

Néanmoins, ce travail permet de souligner les disparités importantes entre les données disponibles pour évaluer les importations de céréales. En ne considérant qu'une seule source d'information, l'utilisateur risque de ne prendre en compte qu'une faible partie de la réalité des flux officiels (auxquels il faut ajouter par ailleurs les flux clandestins). Les divergences entre les séries et la difficulté à les expliquer posent des problèmes pour l'élaboration de séries "probables".

2.3. Etudes de cas : Gambie, Sénégal, Mauritanie et Mali

Ces études de cas avaient pour objet de compléter les données des deux inventaires, de tester leur fiabilité et de cerner les différentes logiques en jeu dans les échanges extérieurs. Cette série d'observations visait à fournir des éléments de réflexion sur le degré d'harmonisation des politiques nationales de maîtrise des échanges extérieurs de céréales, ainsi que sur les relations entre ces politiques et les flux (officiels ou clandestins) à l'échelle nationale et à l'échelle du sous-ensemble régional.

Ces travaux ont été effectués à partir de missions courtes dans quatre pays ayant adopté des politiques différentes tout en disposant de frontières communes.

Des éléments complémentaires des inventaires ont été apportés. Des distinctions sont introduites en fonction de la qualité des produits. De nombreuses indications sur la validité des informations sont fournies grâce à une meilleure compréhension des filières de commercialisation et à la mise en relation des données de l'inventaire avec celles relatives aux productions nationales ou aux niveaux de consommation.

L'étude de cas ébauche une analyse comparée des politiques des quatre pays qui met en évidence les conflits d'intérêts aboutissant à la mise en place de politiques nationales dont l'incohérence régionale apparaît flagrante. Par exemple, la politique protectionniste du Sénégal en matière d'importation de riz perd sa cohérence si la Gambie, et la Mauritanie dans une moindre mesure, adoptent délibérément une politique visant à favoriser les flux de réexportations clandestins. Ainsi, les quatre pays étudiés constituent, par les échanges (en majeure partie clandestins), et du fait de l'interdépendance de leurs politiques, un espace économique relativement intégré. Sous l'effet de stratégies réexportatrices, cet espace est de plus en plus ouvert aux importations en provenance du marché mondial qui concurrencent les productions nationales.

3. Perspectives

Ces travaux permettent, dans un premier temps, de constater (et mesurer) la mauvaise connaissance des différents paramètres qui devraient guider les choix des décideurs.

L'étude présentée ici ne constitue qu'une première étape. Il est prévu que ces travaux soient poursuivis dans le courant de l'année 1989, pour consolider les inventaires et approfondir les analyses. En ce qui concerne les flux, il s'agira notamment de chercher à mieux appréhender les modalités d'élaboration des données au niveau national et international. Les deux inventaires pourront être élargis à d'autres produits, tels que ceux de l'élevage. Il paraît intéressant de prendre en compte d'autres variables telles que les prix de marché et les taux de change réels.

D'un point de vue technique, il est indispensable d'organiser un dialogue avec les pays partenaires selon une dynamique de travail précise, de type réseau et pour cela, de prévoir la consultation, dans les pays, d'interlocuteurs compétents et impliqués.

MESURES DE MALTEISE DES ECHANGES CEREALIERES

TABLEAU A

PAYS : COTE D'IVOIRE

TYPES DE MESURES	BLE	MAIS	RIZ	MIL-SORGHO	FABRIE DE BLE	PAYS PARTENAIRE
IMPORTATIONS						
VALEURS NERCORIALES			25 F CFA/KG			
DROIT DE DOUANE SUR PRIX CAF	exonéré 2%	exonéré ordinalre: 2%	exonéré 5%	exonéré 2%	exonéré 5%	tous CEAO hors CEAO
DROIT FISCAL SUR PRIX CAF	exonéré 0,5%	ensemenement: exonéré ordinalre: 2%	exonéré ordinalre: 9%	exonéré 2%	exonéré exonéré	CEAO hors CEAO
TAXES PARAFISCALES						
SUR PRIX CAF						
TVA	exonéré 0,6%	exonéré 0,6%	exonéré 0,6%	exonéré 0,6%	exonéré 0,6%	tous tous
Taxe de prélèvement maritime ou portuaire						
TAXES SPECIFIQUES						
Taxe spéciale						
TAXES SUR PRIX FOB						
Taxe de la SGS (1)	0,75%	0,75%	5 F CFA/KG	0,75%	0,75%	hors CEAO tous
REGIME	Licence contingentaire	Autorisation ou licence préalable	Licence contingentaire	Licence contingentaire	Prohibition	hors CEAO
CONDITIONS D'IMPORTATION	Inspection de la Société Générale de Surveillance	Inspection de la Société Générale de Surveillance	Inspection de la Société Générale de Surveillance	Inspection de la Société Générale de Surveillance	Licence contingentaire	tous
EXPOSITIONS						
DROIT DE DOUANE SUR PRIX FOB	exonéré	exonéré	exonéré	exonéré	exonéré	tous
CONDITIONS D'EXPORTATION	Montant compensatoire égal à la protection tarifaire qui aurait cours pour l'importation de méas produit					
TRANSIT						
REGIME						
CONDITIONS DE TRANSIT	Déclaration au registre de commerce Interdiction de consommation dans le pays Escorte durant la traversée du territoire					

(1) Société Générale de Surveillance

TABLEAU B

**COMPARAISON DES DIFFERENTES SOURCES STATISTIQUES
CONCERNANT LES IMPORTATIONS DE CEREALES
PAR PAYS ET PAR PRODUIT**

PAYS : BURKINA FASO
PRODUIT : MAIS (044 en CTCI (*))

(en tonnes)

ANNEES	IMPORTATIONS TOTALES						DONT AIDE ALIMENTAIRE
	CNUCED 1	CNUCED 2	FAO DPCI	FAO SSB	FAO SMLAR	USDA	FAO GSA
1970	0	0		421	0	400	
1971	0	13689		875	0	900	
1972	66	4991		273	0	500	
1973	2178	22275		6850	0	10600	
1974	26489	23780		24000	0	39600	
1975	133	565		164	0	600	
1976	499	100		501	0	500	
1977	3	0		70	0	100	
1978	3679	8500		0	0	6700	
1979	14	0		1809	0	1800	
1980	126	78		259	0	300	
1981	148	8985	0	740	0	9000	
1982	9442	8488	6500	1148	0	9800	
1983	6408	0	16600	6800	38000	6800	
1984	0	9510		23500	92000	23500	
1985	0	12200	200	47000	30000	47000	
1986	0	1		0	30000	0	
1987	0	1			30000	0	
1988							

(*) CTCI : Classification type pour le Commerce International

PERIODE DE REFERENCE : - année civile : CNUCED 1 et 2 ; FAO/SSB ; USDA ;
- campagne agricole internationale (juillet/juin) : FAO/DPCI
- campagne agricole nationale : FAO/SMLAR

**II. DE L'ESPACE REGIONAL AUX ESPACES REGIONAUX :
REFLEXIONS A PARTIR DES TRAVAUX IRAM-INRA-UNB SUR
LES POLITIQUES ET LES ECHANGES CEREALIERES
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Cette note repose sur les travaux suivants :

- Etude "Echanges régionaux, commerce frontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest", financée par le Ministère français de la Coopération et le Club du Sahel pour une durée de 24 mois (septembre 1987 à août 1989) ;
- Etude "Inventaire des mesures de maîtrise des échanges extérieurs céréaliers des pays de l'Afrique de l'Ouest, du Cameroun et du Tchad", financée par le Ministère français de la Coopération pour une durée de 6 mois (juin à novembre 1988).

Elle est le produit des équipes de travail constituées :

- Pour la première étude, de plusieurs équipes universitaires africaines, de chercheurs et consultants français. La coordination de cette étude est assurée par J. EGG (INRA, Montpellier), J. IGUE (UNB, Cotonou) et J. COSTE (IRAM, Paris).
- Pour la seconde, de F.X. BARDE, D. COULIBALY, J. EGG, D. HARRE, J.P. LEMELLE, G. METTETAL et P. VIONNET. La coordination de cette étude a été assurée par J. EGG et J.P. LEMELLE. Les travaux ont reçu l'appui de J. COSTE, J. COUSSY, J.J. GABAS, D. GENTIL, R. PHILIBERT et P. POUPARD.

A. INTRODUCTION

Depuis le Colloque de Mindelo sur les politiques cérésières dans les pays du Sahel (décembre 1986), un débat est ouvert sur l'intérêt, la nécessité et la possibilité de mettre en oeuvre des politiques de développement dans le cadre d'un espace régional afin d'améliorer l'environnement économique de l'agriculture, en particulier celui de la production cérésière. A partir de là, plusieurs hypothèses ont été formulées engageant différentes démarches de travail.

Certains travaux mettent davantage l'accent sur les mécanismes de protection douanière et leurs effets sur la consommation et la production. D'autres centrent leur réflexion sur les outils monétaires (taux de change, ...) comme instruments des politiques de commerce extérieur. D'autres équipes encore examinent les implications institutionnelles de l'instauration d'éventuels mécanismes régionaux de protection.

Les orientations sur lesquelles s'appuient cette note partent d'une préoccupation légèrement différente : est-il possible de s'appuyer sur les dynamiques "d'intégration par le bas" qui se réalisent déjà au travers des échanges informels pour renforcer la constitution d'espaces régionaux ?

Elles proviennent des travaux sur les échanges frontaliers et régionaux ainsi que sur les politiques d'importation de céréales ; la spécificité de l'approche adoptée consistant à combiner l'observation des flux de produits avec une analyse comparée des politiques nationales.

Dans la mesure où les travaux réalisés ont cherché à privilégier l'observation des faits, nous commençons par dresser une liste des principaux résultats. Ceux-ci sont partiels et plusieurs d'entre eux demandent à être confirmés. Ils apportent néanmoins des constats (présentés dans la partie C) qui, à notre avis, doivent être pris en compte dans toute réflexion sur les politiques régionales. Ces constats conduisent à formuler un certain nombre de propositions, en termes de démarches de travail et de pistes d'actions, présentées dans la dernière partie (D) de cette note.

B. PREMIERS RESULTATS DES ETUDES

1. La forte croissance des importations (riz et blé surtout) dans les pays d'Afrique de l'Ouest est un fait largement connu. Ce qui l'est moins en revanche, c'est le fort degré d'incertitude qui marque l'estimation de ces flux.

Alors que l'on pouvait penser que les importations du marché mondial constituaient une donnée plus fiable que les autres dans les bilans céréaliers, il n'en est rien. La comparaison des différentes sources statistiques disponibles montre des écarts parfois très importants entre les séries. Cette difficulté à cerner les flux de céréales importées (notamment au titre de

l'aide alimentaire) renforce les hypothèques qui pèsent sur les bilans céréaliers en tant qu'instrument des politiques de régulation demande-offre.

On peut donc considérer, suite à ces observations, que les séries statistiques les plus couramment utilisées pour décrire les importations sont sous-estimées.

2. Les flux de céréales circulant dans la sous-région sont importants. Ils concernent :

- Les céréales produites localement : échanges capillaires à travers la plupart des frontières ; échanges nettement plus importants dans les cas de fortes productions proches des frontières (l'exportation, vers le Sénégal, de riz produit dans les périmètres irrigués du secteur privé en Mauritanie a approché les 7 000 tonnes au cours de la dernière campagne) ou dans les cas de fortes différenciations des conditions d'offre et de prix (on estime que le Nigeria exporte fréquemment plus de 100 000 tonnes de céréales vers le Niger) ;
- Les céréales importées qui font l'objet d'un commerce de réexportation. A titre d'exemple, on peut estimer :
 - . les flux de riz brisé de la Gambie vers le Sénégal à plus de 65 000 tonnes en 1986 et 1987 (ce qui équivaut à peu près au volume de la consommation gambienne de riz),
 - . les exportations de riz brisé de la Mauritanie vers le Mali à près de 25 000 tonnes en 1987,
 - . les flux de farine de blé entre ces deux mêmes pays à plus de 25 000 tonnes en 1987 (soit près de la moitié des importations mauritaniennes et près de la moitié de la consommation malienne),
 - . les flux de riz du Bénin vers le Nigeria à près de 320 000 tonnes en 1987.

Plusieurs formes d'intégration régionale se réalisent ainsi par les échanges.

3. Les échanges de céréales entre les pays de la sous-région sont fluctuants. En fonction de l'offre et de la demande et des politiques de prix, l'ampleur des flux de céréales produites localement varie d'une année à l'autre et leur direction peut parfois s'inverser (comme cela a souvent été le cas pour le riz entre la Mauritanie et le Sénégal). L'arrêt, ces derniers mois, des réexportations de riz de Gambie vers le Sénégal suite à la baisse du prix à la consommation au Sénégal et à la hausse des cours mondiaux, montre que ce deuxième type de flux connaît lui aussi de fortes fluctuations.

4. Les échanges intra-régionaux ne concernent pas que les céréales.

Outre les échanges traditionnels basés sur les complémentarités régionales (bétail, cola, poisson,...), de nombreux autres produits alimentaires, locaux ou importés, traversent les frontières. Mais les échanges agro-alimentaires ont souvent pour contrepartie des produits manufacturés : les commerçants du Niger exportent du niébé et du bétail pour acheter du carburant, du ciment, des véhicules au Nigeria. Dans ce cas, l'exportation de niébé est liée à la demande de ce produit au Nigeria, mais aussi à la demande de ciment du Niger.

Les activités de réexportation concernent de nombreux produits et les commerçants ne sont pas spécialisés dans les céréales (l'importance prise par le riz dans ces opérations est récente). Ainsi, un des principaux objectifs du commerçant mauritanien qui écoule des céréales au Mali est d'acquérir des devises qui lui permettront d'importer d'autres marchandises.

5. La plus grande partie des échanges intra-régionaux de céréales n'est pas comptabilisée par les Etats

Les insuffisances des appareils statistiques et les faiblesses des contrôles douaniers n'expliquent que partiellement ce fait. La raison principale tient à la nature des opérations commerciales à travers la frontière : les échanges entre zones frontalières empruntent souvent des voies détournant les contrôles douaniers, les exportations de céréales sont interdites par de nombreux pays et, surtout, la réexportation est une opération illicite, qui est donc par nature non enregistrée.

Ainsi, l'intégration régionale par les échanges se réalise en dehors des circuits officiels et un certain nombre de données importantes (comme celles portant sur les réexportations) ne sont pas prises en compte dans la définition des politiques agricoles nationales et, encore moins, dans l'élaboration des programmes d'ajustement structurel.

6. Les réseaux marchands qui soutiennent les échanges dans les espaces régionaux sont très structurés et disposent d'une grande autonomie financière par rapport aux circuits bancaires. Les affaires sont la plupart du temps traitées en monnaie liquide et le crédit est accordé sur confiance.

7. Les flux intra-régionaux s'appuient en majeure partie sur les disparités des politiques nationales : politiques de commerce extérieur, politiques de prix, politiques monétaires, ... L'essentiel des échanges a lieu entre les pays de la Zone Franc et les pays des autres zones monétaires. Les flux entre pays de la Zone Franc sont nettement moins importants.

Il semble donc que les différences de zone monétaire et les disparités de politiques économiques constituent les principaux stimulants aux échanges. Le rôle des "atouts naturels" dont dispose un pays pour se spécialiser dans une activité donnée (productive ou commerciale) paraît moins déterminant.

8. Dans les pays à monnaie non convertible, la dévaluation et l'instauration de taux de change flottants ne suppriment pas le marché parallèle des changes et ne permettent pas de réduire les activités parallèles, contrairement aux idées généralement admises. Le cas de la Gambie est significatif à cet égard : le fait que le taux de change officiel du dalasi soit très proche du taux parallèle n'empêche pas que la majorité des devises nécessaires au commerce de réexportation soit fournie par le marché parallèle des changes.

9. Les grands commerçants sont les principaux acteurs de l'intégration régionale telle qu'elle est réalisée actuellement. Sans préjuger du sens de leur action, il est indéniable qu'ils

sont aujourd'hui les seuls à avoir une vision régionale des problèmes, au contraire des Etats qui sont avant tout préoccupés par la gestion des conflits d'intérêts dans le cadre national.

10. Toutefois, on ne peut à l'évidence pas opposer directement les intérêts de l'Etat à ceux des commerçants - et c'est là une difficulté majeure de l'analyse des politiques de maîtrise des échanges extérieurs.

A des degrés divers suivant les pays, les commerçants ont la capacité d'influer sur les décisions de la politique de commerce extérieur ou tout au moins de limiter son application. A l'inverse, les Etats qui doivent répondre à des exigences contradictoires (des consommateurs, des producteurs, des bailleurs de fonds) peuvent avoir intérêt à laisser les commerçants introduire la "souplesse nécessaire" à l'application de leurs politiques.

11. Les politiques nationales se montrent en majorité peu efficaces par rapport aux objectifs affichés de maîtrise des échanges extérieurs. Contraintes à gérer des intérêts divers et souvent contradictoires, elles sont de ce fait très changeantes.

12. Le nombre de pays qui pratiquent les activités de réexportation, notamment de riz, est en nette augmentation depuis quelques années.

Aux pays investis depuis longtemps dans cette activité, tels que la Gambie, le Bénin et le Togo, il faut au moins ajouter aujourd'hui la Mauritanie, le Cameroun, la Sierra Leone et bientôt la Guinée Bissau. Le développement de la réexportation s'est appuyé à la fois sur la hausse des cours mondiaux de ces dernières années, sur les efforts de protection de certains pays et sur les besoins accrus de recettes budgétaires des Etats.

13. Sous l'effet notamment de la multiplication des stratégies réexportatrices, les espaces régionaux sont largement ouverts sur le marché international. Les céréales importées, et notamment celles qui font l'objet d'une circulation régionale, sont des produits à bas prix sur le marché international : les

brisures de riz, sous-produit qui peut être bradé en période d'excédents, et la farine de blé, fortement subventionnée en cas de saturation du marché. A ces céréales, dont les prix sont souvent artificiellement bas, il faut ajouter celles acheminées dans le cadre de l'aide alimentaire.

De ce fait, il s'avère difficile de conduire des analyses sur la base du seul calcul des avantages comparatifs. De même, il est indispensable de prendre en compte les qualités de céréales (et d'organiser le recueil et le traitement des données en conséquence).

14. Il n'y a pas de raison pour que les politiques des Etats de la sous-région évoluent par elles-mêmes dans le sens d'une harmonisation entre elles. En effet, les problèmes spécifiques auxquels chacune d'elles doit répondre sont de nature très différente : par exemple, la capacité de production du Mali est sans commune mesure avec celle de la Gambie, qui peut se permettre d'adopter une stratégie de réexportation défavorable à ses producteurs ; le Sénégal et la Mauritanie ont des populations fortement urbanisées, situées aux portes du marché international.

15. La disparité croissante des politiques de maîtrise des échanges extérieurs des pays de la sous-région n'empêche pas que les politiques nationales soient étroitement inter-reliées et se répondent entre elles.

Cette interdépendance des politiques ne se limite pas à la réaction des commerçants, elle concerne aussi directement les interventions de l'Etat. Ainsi, lorsque le Sénégal a baissé son prix du riz à la consommation en juin dernier, il a entraîné deux décisions (aux finalités certes différentes) chez ses voisins : les responsables mauritaniens ont dû surseoir à l'augmentation du prix du riz à la consommation prévue dans la nouvelle politique céréalière et la Gambie a supprimé ses droits de douane sur le riz.

16. La logique de fonctionnement des espaces régionaux n'est pas la somme des logiques nationales. Les facteurs d'intégration décrits précédemment font que les pays pris ensemble développent des logiques de fonctionnement qui s'écartent des logiques nationales.

Par exemple, il est clair que la Gambie et la Mauritanie ne peuvent adopter une stratégie de réexportation que parce qu'ils sont voisins de pays qui protègent leurs agricultures. Ces pays bénéficient de la protection des pays voisins pour leurs réexportations, mais aussi pour leurs productions. Les producteurs de riz gambiens seraient en position très difficile s'ils ne pouvaient écouler leur production sur les marchés sénégalais. Sans la protection du Sénégal dont bénéficient ses producteurs, la Gambie devrait peut-être reconsidérer les effets internes de sa spécialisation à la réexportation.

Dans le même temps, on peut constater que les pays qui protègent leur agriculture ne sont pas trop gênés par les réexportations des pays voisins. On peut ainsi penser que, face aux exigences des consommateurs, le Gouvernement sénégalais n'a pas véritablement cherché à entraver par tous les moyens les flux clandestins à ses frontières. Au Mali, malgré les réexportations mauritaniennes, la fermeture des frontières a fonctionné avec une efficacité suffisante pour que l'objectif de développement et d'écoulement de la production locale soit atteint.

Ainsi, à la notion d'incohérence des politiques nationales entre elles, on peut opposer, sur certains points, une notion de cohérences régionales (sans préjuger pour l'instant du sens de ces cohérences).

C. IMPLICATION DE CES RESULTATS

Sur la base de ces résultats et constats, de façon plus synthétique, quatre idées directrices peuvent être formulées :

- L'ensemble des 18 pays d'Afrique de l'Ouest ne constitue pas un seul et unique espace régional. En revanche, différents espaces économiques régionaux se dessinent à partir des flux de produits entre les pays.
- Ces logiques d'échanges sont très liées aux commerçants et relèvent pour l'essentiel de l'économie non formelle.
- Les politiques nationales, même si elles sont hétérogènes, participent à la constitution de ces espaces par les interactions qui s'établissent entre elles.

- Ces espaces régionaux sont très ouverts sur le marché mondial.

Ces idées reflètent une évolution sensible par rapport à la proposition initiale d'espace régional céréalier protégé telle qu'elle a été formulée à Mindelo. Elles permettent de présenter des orientations concernant le renforcement des espaces régionaux à partir des dynamiques d'échanges intégrant les productions locales.

De l'espace régional aux espaces régionaux

a) L'analyse des échanges de céréales (locales ou importées) et l'étude de l'interdépendance entre les politiques nationales conduisent à identifier, non pas un espace unique, mais des espaces régionaux. Ces espaces peuvent présenter des contours différents en fonction des flux considérés. Ils constituent néanmoins des espaces économiques concrets.

b) Même si les commerçants occupent une place primordiale dans ces espaces, les autres agents économiques y ont aussi un rôle important.

Ainsi, les Etats, les producteurs, les consommateurs sont concernés, à des degrés divers, par ces logiques d'échanges. Par leurs comportements et décisions, ces acteurs créent des phénomènes d'interdépendance et de complémentarité entre les échanges, les productions et les consommations.

c) Selon le type des produits échangés (agricoles, semi-finis ou manufacturés), ou leur origine (locale ou extérieure), les flux d'échanges auront tendance à modifier la nature même de ces espaces : ainsi, les flux céréaliers extérieurs, favorisant les réexportations, tendent certainement à favoriser des espaces commerciaux au sein desquels les productions nationales seront soumises à une concurrence extérieure très forte.

Des échanges aux productions dans ces espaces régionaux

a) Les logiques d'échanges créent des dynamiques au sein de ces espaces : elles sont souples, capables de beaucoup d'adaptation, probablement très performantes ; elles peuvent être à l'origine d'effets multiplicateurs pour les autres secteurs de l'économie, principalement pour les productions agricoles.

b) Une question majeure se pose néanmoins : comment s'articulent les logiques d'échanges avec les logiques de productions nationales, en particulier favorisent-elles ou, au contraire, concurrencent-elles le développement des productions nationales ?

c) Ces espaces régionaux peuvent offrir des conditions favorables à la circulation des productions nationales grâce à :

- . l'existence d'une épargne importante, d'origine commerciale,
- . la création d'un marché plus large par l'ouverture des marchés nationaux,
- . des possibilités de régulation de l'offre, en volume, en fonction des variations de production,
- . des avantages comparatifs que chacun des pays peut avoir au sein de ces espaces.

d) Les observations faites dans le secteur céréalier laissent à penser toutefois que l'intégration entre les échanges et la production n'est pas évidente :

- . les commerçants ont des stratégies très autonomes (bases financières et monétaires) et ont de plus en plus tendance à utiliser à l'extérieur de la région, l'épargne obtenue à partir des échanges régionaux ;
- . les flux extérieurs de céréales tendent à favoriser des déséquilibres basés sur une fausse concurrence entre productions nationales et productions extérieures, dans la mesure où les prix des céréales importées sont faussés (aide alimentaire, prix subventionnés, sous-produits, etc.).

En réalité, il n'existe pas de réponse a priori. Ces espaces régionaux peuvent devenir des espaces réels d'intégration entre les échanges et les productions si certaines conditions sont réunies.

Les politiques nationales dans le cadre de ces espaces régionaux

a) Les politiques nationales, plus particulièrement les politiques de maîtrise des échanges, sont et resteront probablement hétérogènes. Le choix d'espaces régionaux regroupant divers pays soulève donc la question de l'harmonisation de ces politiques entre elles. Cette harmonisation doit répondre à trois objectifs principaux :

- . éviter toute incompatibilité entre les politiques nationales,
- . favoriser les phénomènes d'intégration entre les échanges et les productions,
- . appuyer l'intégration des pays au sein de l'espace régional considéré.

b) Les processus d'intégration régionale seront à l'origine de nouveaux avantages et inconvénients, aussi bien pour les pays eux-mêmes que pour les principaux opérateurs économiques : producteurs, consommateurs, Etats, commerçants.

Pour favoriser le renforcement de ces espaces régionaux à partir des dynamiques "informelles" actuelles, une gestion de ces avantages et inconvénients s'avère donc indispensable.

c) La gestion de ces avantages et inconvénients devra revêtir des formes diverses entre les pays d'un même espace : choix communs d'orientation générale ; harmonisation de politiques différentes ; mécanismes d'ajustement et de régulation en fonction des fluctuations conjoncturelles et structurelles des offres et des demandes nationales ; dispositif de régulation des échanges entre ces espaces régionaux et les marchés internationaux.

Une telle gestion devra donc prévoir, quelles que soient les modalités retenues, des dispositifs de compensation, financière ou économique, selon les avantages et inconvénients par pays et par opérateur.

Espaces régionaux et marchés internationaux

a) L'interdépendance entre les espaces et les marchés internationaux existe et doit être garantie dans un cadre normal de complémentarité offre/demande lorsque des déséquilibres agricoles ou alimentaires apparaissent.

Ces échanges extérieurs doivent également assurer l'approvisionnement des principaux secteurs de production de ces espaces (investissements, intrants, ...).

b) En revanche, certaines dynamiques d'échanges avec ces marchés engendrent des effets contraires à ceux qui pourraient être attendus (cf. phénomène de réexportation des céréales) : accélération des processus de substitution des productions nationales par des produits extérieurs (cas du riz), prédominance de logiques d'échanges au détriment des dynamiques de production nationale ou régionale, qui détournent de l'épargne des ressources financières et monétaires, au détriment des secteurs productifs nationaux et régionaux.

c) De même, les conditions de concurrence et les comparaisons de productivité entre les espaces régionaux et les marchés extérieurs demandent à être examinées avec rigueur.

En effet, les importations sont souvent l'objet de mécanismes de subvention lors de la mise en marché de certains produits (prix subventionnés, aide alimentaire, ...) ; de plus, il s'agit souvent de sous-produits (brisures de riz, bas quartiers de bétail, ...). Ces faits incitent donc à la prudence quant au recours systématique et sans nuance au principe des avantages comparatifs entre ces espaces régionaux et les économies externes.

D. PERSPECTIVES

Ces implications permettent de formuler deux types de propositions :

a) Les perspectives opérationnelles : les éléments de réflexion et les principales conclusions permettent d'esquisser les démarches possibles et les étapes à franchir pour passer de ces espaces régionaux, identifiés à partir des échanges, à des espaces économiques.

b) Les perspectives de recherche et d'étude : à partir des différents travaux effectués (inventaires, échanges frontaliers,...) et de ces perspectives opérationnelles, apparaissent nettement les besoins complémentaires en informations de base et en connaissances plus spécifiques.

Cette dernière partie ne prétend pas développer des propositions détaillées et exhaustives dans ces deux domaines. Elle a pour souci majeur de dresser une liste indicative, présentée dans le tableau synthétique ci-joint qui insiste sur la correspondance entre les enjeux opérationnels (avancés succinctement dans ce tableau) ainsi que sur les réflexions et recherches qui en découlent.

Ce tableau met clairement en évidence la diversité et la complexité des champs retenus. Il découle de ceci quelques évidences :

- Les perspectives opérationnelles exigent que toutes les réflexions et propositions présentées ici fassent l'objet de larges discussions et débats dans les pays constituant ces espaces régionaux.
- Les perspectives de recherche et d'étude suggèrent deux points :
 - . les divers champs doivent faire l'objet d'une certaine spécialisation entre les différentes équipes travaillant sur la question d'espaces régionaux ; ce qui nécessite un renforcement des mécanismes de confrontation et de synthèse actuels ;
 - . le maximum de ces études/recherches doit se réaliser avec des équipes africaines des pays appartenant à ces espaces ; ce qui implique des protocoles communs d'exécution mais aussi des dynamiques qui assurent le transfert des informations et des méthodes.

PRESENTATION SYNTHETIQUE DES PERSPECTIVES

I M P L I C A T I O N S	PERSPECTIVES OPERATIONNELLES	AXES DE RECHERCHES ET D'ETUDES
<p align="center">A</p> <p>De l'espace régional aux espaces régionaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les espaces régionaux pouvant constituer des espaces économiques. • Dégager, par espace régional, les grandes orientations en termes d'échanges et de production. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etude d'espaces régionaux : zones de réexportation, zones d'intégration échanges/productions. • Analyse, pour chaque espace, des logiques et dynamiques d'échanges.
<p align="center">B</p> <p>Des échanges aux productions dans ces espaces régionaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accentuer ou modifier ces dynamiques d'échanges en fonction des produits concernés et de leurs logiques. • Examiner les modalités concrètes d'une plus grande intégration entre ces dynamiques d'échanges et de production. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuite de l'analyse des flux cérialiers et d'autres produits (élevage, ...). • Etudes des mécanismes financiers et monétaires inhérents à ces échanges. • Etude des modalités d'intégration dans les zones frontalières. • Modalités d'intégration à partir des flux extérieurs.
<p align="center">C</p> <p>Des politiques nationales dans le cadre des espaces régionaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Connaître les différentes politiques nationales échanges/production des pays constituant ces espaces régionaux. • Animer un débat entre les pays concernés à partir de ces politiques et des modalités d'harmonisation. • Prévoir les implications de ces espaces régionaux sur les pays et les principaux opérateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidation et élargissement des inventaires mesures et politiques (échanges, productions). • Mise en place de procédures souples d'observation et de concertation. • Elaboration de scénarii pour estimer les avantages et inconvénients des options possibles.
<p align="center">D</p> <p>Des espaces régionaux vers les marchés internationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes de régulation des flux extérieurs. • Cas de l'aide alimentaire (code de bonne conduite ...) • Les flux commerciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la connaissance des flux d'aide alimentaire. • Analyse par produit des différents marchés (type de concurrence, prix ...). • Poursuivre les réflexions sur les avantages comparatifs entre les espaces régionaux et les marchés internationaux.

III.

LA DESCRIPTION DE L'ESPACE REGIONAL
EXISTANT EN AFRIQUE DE L'OUEST.
METHODES, RESULTATS ET ELEMENTS DE
SCENARIOS D'EVOLUTION

I. PROBLEMATIQUE SPECIFIQUE

L'ensemble des recherches de l'IRAM, de l'INRA (Montpellier) et de l'UNB¹ est né du constat que l'espace commercial régional existe déjà. Il a donc eu pour objectif non d'opposer deux utopies directrices (espace protégé ou zone d'économie libérale) mais de décrire l'espace existant.

Cela a entraîné trois conséquences :

- Les caractéristiques de l'espace régional ne sont pas définies a priori mais sont l'objet même de la recherche : ni les frontières de l'espace ni leurs relations avec les Etats et avec les zones monétaires, ni les articulations internes ne sont considérées comme des données ou des objectifs. Elles sont l'objet même d'une recherche qui essaie de montrer (et de réduire) l'étendue des ignorances sur les flux commerciaux, sur les interventions étatiques, sur la structure des relations intrarégionales et sur leurs interactions avec les nations et avec les zones théoriques d'intégration.
- Le fonctionnement des marchés céréaliers au sein de cet espace n'est considéré ni comme le résultat des relations interétatiques ni comme l'application d'une "économie de marché" où les échanges seraient le simple résultat mécanique des disparités internationales de prix (et encore moins de disparités d'avantages comparatifs). Même si ces phénomènes mécaniques existent et créent des phénomènes de vases communicants, les marchés concrets sont le fait d'intervenants actifs : acteurs privés en concurrence imparfaite, Etats aux interventions complexes, administrations aux actions parfois contradictoires (et souvent instables) et groupes sociaux capables d'influencer les prix et les revenus par des pressions sur les Etats.

¹ Cette note ne constitue qu'un "propos d'étape" sur les recherches menées par l'IRAM (Paris), l'INRA (Montpellier) et l'UNB (Bénin).

- Le rôle stratégique des commerçants dans la construction de l'espace régional a incité non seulement à reconsidérer la théorie des relations entre le secteur privé et les Etats mais aussi à centrer l'observation sur les comportements de ces acteurs. Ceux-ci sont certes influencés dans leurs décisions par des disparités internationales de prix (mécanisme de marchés) mais, réciproquement, ils structurent les espaces d'échanges par leurs réseaux d'information, leurs stratégies d'accumulation, leurs capacités financières (fonds propres) et leurs accès aux sources formelles ou informelles de crédit.

Leurs stratégies reflètent aussi leur accès aux contingents d'importation (souvent non mis aux enchères ou réservés, en fait, aux commerçants importants), leur capacité d'influencer les décisions étatiques (par pression ou collusion), leur capacité de contrebande, les rentes qu'ils peuvent se créer (du fait des imperfections de la concurrence et des effets de rationnement ou de hausse des prix provoquée par les interventions de l'Etat), la gestion simultanée d'opérations commerciales et d'opérations de change, etc. En mettant les acteurs du commerce au centre de l'analyse, on peut à la fois rejoindre les travaux des anthropologues de l'accumulation et éviter l'opposition simpliste entre Etats et sociétés civiles.

II. SPECIFICITE DES METHODES

En considérant l'espace régional non comme un objectif mais comme un fait à observer, on est obligé de constater que la dynamique de ce marché est très mal connue et que le premier travail de recherche doit porter sur les lacunes de l'information existante : les flux commerciaux existants sont généralement analysés au travers des statistiques qui s'avèrent nettement contradictoires sur les échanges officiels et totalement lacunaires sur les échanges informels ; les interventions de politique économique font généralement l'objet d'affirmations et même d'évaluations quantitatives alors que leur simple inventaire pose des problèmes considérables ; les opérations financières, qui sont en interaction constante avec les opérations commerciales, sont pratiquement inconnues, etc.

La recherche a donc été amenée à privilégier non le traitement des informations existantes (et encore moins le calcul, qui aurait été prématuré, des élasticités dont la valeur est décisive pour la viabilité d'un espace protégé) mais la constitution de données sur les phénomènes qui sont les plus mal connus.

Cette constitution de données a été recherchée par la remise en cause des statistiques les plus usuelles et par des investigations sur les phénomènes dont on savait qu'ils étaient les plus mal connus, l'objectif commun étant de collecter des informations primaires et non de poursuivre les commentaires à partir des données non vérifiées.

Cette reconstitution et cet élargissement des données primaires ont été recherchés dans l'interaction des différentes recherches sur les faits les plus mal connus de l'espace commercial : étude critique (par des comparaisons) des statistiques disponibles sur les échanges enregistrés et étude directe des échanges informels ; étude du comportement des acteurs par étude des stratégies des commerçants et inventaire des interventions étatiques ; enfin étude des relations entre flux commerciaux, problèmes monétaires et transferts financiers. C'est l'articulation de ces données qui permet d'observer (soit par des inventaires portant sur l'ensemble des pays, soit par des études de cas portant sur quatre pays) le fonctionnement concret d'un espace concret.

III. RESULTATS SIGNIFICATIFS

3.1 Les observations sur l'état actuel de l'espace régional

L'existence d'un marché régional ouvert sur l'extérieur : il est à la fois démontré que les échanges internes sont supérieurs aux estimations officielles et qu'ils sont le prolongement du commerce mondial. Les échanges intérieurs, dont on espérait qu'ils deviennent une opportunité d'espace protégé, apparaissent à l'inverse comme un mode de pénétration des importations d'origine externe.

Le rôle moteur des commerçants dans la constitution de l'espace, l'interaction entre Etats et commerçants et l'existence d'économies de réexportation créent des intérêts investis dans l'existence du marché régional sous sa forme actuelle.

La structure géographique de l'espace a été modelée par la différence entre pays côtiers et pays enclavés (mieux défendus contre le marché mondial mais dépendants de la politique des pays voisins), par la différence des prix de revient des céréales (inégalité entre Sénégal et Mali), par les politiques douanières (cf. la carte géographique des différences d'intervention), par l'existence de voies de communication, etc.

Pourrait-on différencier ce qui ressort de la géographie durable des communications et de la géographie durable des prix de revient comparés et ce qui ressort d'échanges très instables (notamment informels) résultant des changements de politiques et des modifications de disparités monétaires ?

La multiplicité des incitations au commerce intrarégional : celui-ci résulte de différences de prix (dont on estime encore mal dans quelle mesure elles sont le résultat de différences de prix de revient à la production) ; de différences de politiques (politiques des prix et politiques douanières) ; différences de localisation (pays côtiers et pays enclavés) ; de différences de zones monétaires ; il résulte peut-être enfin de différences entre les taux de profit tirés de la commercialisation des importations et les taux observables dans les échanges internes.

Le risque d'une substitution d'une économie d'échange à l'économie de production ; outre que les profits dans le commerce, notamment d'importation, peuvent être supérieurs aux profits dans la production, la concurrence des importations, survient dans des économies dont la structure productive est trop peu diversifiée pour que l'on puisse être certain que le déclin des productions concurrencées soit compensé par l'apparition de nouvelles productions.

3.2 Sur les interventions de politique économique

La complexité des interventions de politique économique : les politiques douanières, les obstacles non tarifaires, les taxes internes, etc. se caractérisent par leur diversité, leur instabilité, leur imparfaite publication, leur cohérence parfois incertaine et leur efficacité limitée. Cette complexité et cette incertitude jettent quelques doutes sur la possibilité de mesurer les protections (que seules des comparaisons entre prix de pays voisins permettraient de considérer dans leur ensemble). On a pu cependant obtenir une première caractérisation des pays qui ne donne pas la mesure des effets des politiques mais informe sur les structures différentes observables dans les pays voisins.

Les changements fréquents de politiques à l'égard des importations céréalières montrent la diversité des fonctions de cette instabilité : défense contre l'instabilité extérieure, concessions successives aux différents groupes sociaux, création de rentes aux importateurs.

L'information incomplète des décideurs publics qui ne connaissent officiellement ni les échanges, ni leurs propres décisions, ni leur impact.

A l'inverse, les commerçants ont une information précise et rapide. L'information incomplète des Etats est parfois le fait de la périodicité (trop longue) des informations, parfois le fait de difficultés réelles d'observation, parfois le fait de volontés implicites ("complicité" avec les commerçants pour des objectifs privés ou même pour des objectifs nationaux, notamment dans les économies de réexportation).

Le maintien probable des différences de prix entre les pays : il semble que les coûts de transport et, éventuellement, les tarifs et contingents maintiennent des différences de prix entre les marchés nationaux et entre les marchés locaux. Ces différences de prix signifient peut-être la possibilité d'interventions efficaces (le contingentement des importations au Mali a réussi à élever les prix) ; elles peuvent susciter des politiques différentes à l'égard du commerce international (le Sénégal et le Mali ayant intérêt à des politiques différentes du fait de la différence de leurs prix de revient).

3.3 Sur les conflits d'intérêts

Les divergences d'intérêts entre les Etats sont patentées dans l'espace commercial existant ; elles le seront également dans la construction d'un marché protégé.

Les divergences d'intérêts entre les administrations d'un même Etat : Ministère des Finances (cherchant la maximisation des recettes publiques), Ministère de l'Agriculture (recherchant la maximisation de la production locale), Ministère de l'Intérieur (sensible au bas prix des produits alimentaires, notamment en ville).

L'impact des intérêts particuliers sur l'élaboration des politiques (contingents générateurs de rentes, libéralisation génératrice de relations nouvelles avec les intérêts privés, etc.) et surtout sur l'instabilité de ces politiques dont chaque changement peut être créateur de profits et de rentes.

Les divergences d'intérêts entre consommateurs, producteurs et commerçants sont plus connues et plus facilement repérables (sont moins connues en revanche les divergences d'intérêts entre les différents producteurs). Mais ces divergences d'intérêts doivent être rappelées avant toute analyse des constructions possibles d'espace régional.

3.4 Sur l'état des données statistiques

L'incertitude des données sur lesquelles reposent les diagnostics quantitatifs : la comparaison des sources statistiques souligne qu'on ne connaît actuellement ni le chiffre des échanges, ni les critères auxquels répondent les différentes séries, ni, par conséquent, les utilisations qu'on peut en faire.

Les possibilités d'affiner progressivement l'observation des flux. Cet affinement est possible mais ne semble pas pouvoir résulter de techniques simples et uniformes. L'analyse comparative des séries comme les études de cas montrent que les rectifications souhaitables sont actuellement différentes selon les pays, selon les dates d'observation et selon les produits et ne peuvent être faites que par un ensemble complexe d'informations nées des comparaisons, de critères de vraisemblance, de repérages géographiques des pays voisins (du fait des réexportations), de connaissances des pays, etc.

3.5 Sur les aspects monétaires et financiers

L'intersection des espaces monétaires et des espaces commerciaux.

Les relations commerciales à l'intérieur de la Zone Franc ne sont pas systématiquement accrues par l'appartenance à la même zone (il y a même des obstacles tarifaires au sein de la Zone). Et, à l'inverse, des différences de zones sont créatrices d'échanges par les différences de politique interne, la fermeture officielle de pays à monnaie en difficulté (Nigeria), la recherche de monnaies stables, etc.

L'existence, dans les échanges interzones, de trois espaces monétaires concentriques : les échanges du Nigeria avec ses voisins utiliseront le Naira comme véhicule du commerce proche, le CFA comme monnaie d'échange nécessaire aux détournements de trafic et comme monnaie permettant l'accès de monnaies de réserve et enfin le Franc, la Livre ou le Dollar comme monnaies refuge ou comme monnaies d'échange avec les exportateurs lointains de céréales (Etats-Unis ou pays asiatiques).

Le rôle décisif et discriminant du financement des échanges formels ou informels : ce financement est une cause du succès inégal des importations et un lieu de privilèges et de préférences ; il peut créer des biais en faveur des grandes entreprises et du commerce d'importation au détriment du commerce interne et du commerce au détriment de la production ; d'où l'importance des fonds propres et de l'accès aux circuits courts de crédits.

3.6 Sur les avantages comparatifs

On doit d'abord constater la difficulté de mesurer les avantages comparatifs à partir de données incertaines et dispersées sur les prix de revient (et la difficulté de faire des prévisions).

Si l'on possède quelques indices grossiers sur les différences entre Sénégal et Mali, il faudrait, pour disposer d'informations sur les coûts comparés, pouvoir remonter des prix au détail en suivant les filières d'importations et les filières de production interne pour détecter protections, subventions, taxations, monopoles et monopsones, coûts d'opportunité et coûts des situations alternatives. C'est dire que cette mesure devrait aller beaucoup plus loin que les informations sur les protections dont l'inventaire des interventions des Etats montre qu'elles sont largement défailtantes.

Le besoin d'informations complémentaires sur l'évolution prévisible des avantages comparatifs.

Chacun constate que la compétitivité du Sahel risque de se dégrader, notamment par rapport à l'Asie. Mais le fait même qu'elle se dégrade pour tous les produits nécessiterait une étude sur l'inégale vitesse de modification des productivités relatives dans les différents produits (en Asie et en Afrique)² pour redéfinir des avantages comparatifs. Une attention particulière devrait être portée aux progrès de productivité potentielle.

IV. SCENARIOS

Avant de définir des objectifs à l'espace régional, peut-être conviendrait-il d'explicitier, dans des scénarios alternatifs, les possibilités d'orientation de la production et de la consommation céréalières. Le but serait d'identifier les paramètres critiques qui orientent vers l'un ou l'autre scénario, la vraisemblance de chaque scénario, les gains et les pertes des différents acteurs.

² De même serait-il nécessaire de connaître les subventions des pays européens et des Etats-Unis, à la fois pour différencier la compétitivité des produits importés et les avantages comparatifs de leurs producteurs et pour s'interroger sur l'avenir de ces subventions.

On pourrait notamment distinguer 4 scénarios :

Scénario n° 1 de déficits extérieurs (céréaliers et globaux) croissants

Ce scénario correspond à l'évolution observable dans l'ensemble de la Zone et particulièrement au Sénégal (notamment avant le passage par les programmes d'ajustement). Il risque de se réaliser si la dépréciation du CFA est interdite par les règles de la Zone Franc, si les tarifs sont rendus inefficaces par la porosité des frontières et si les PAS sont retardés par la capacité des pays à refuser la rigueur des ajustements. En l'absence de rééquilibrage à court terme, on s'achemine vers deux issues possibles : la nécessité d'un ajustement ultérieur d'autant plus coûteux qu'il aura été retardé plus longtemps ou la perpétuation d'une économie déficitaire assistée où la substitution d'une économie d'échange à une économie de production s'accompagnerait d'une accélération du processus d'urbanisation et de migrations hors des zones dont la production aura été affectée. Ce scénario ne manque pas de vraisemblance pour le Sénégal.

Scénario n° 2 de rééquilibrage par des interventions macro-économiques globales (dépréciation du change et/ou contraction de la demande finale)

En cas de refus des bailleurs de fonds de financer le déséquilibre croissant et de l'adoption (encouragée par les bailleurs de fonds) de politiques nationales de rééquilibrage global, le rééquilibrage serait obtenu par une contraction du niveau de vie et/ou une hausse des productions stimulées par les nouveaux débouchés (l'importance relative des deux modes d'ajustement étant fonction de l'élasticité de l'offre de produits exportables, de l'élasticité de l'offre de produits destinés au marché interne et de l'élasticité de substitution entre les consommations). L'amorce d'un tel scénario peut être rendue vraisemblable par la lassitude des bailleurs de fonds, par la possibilité d'une remise en cause du CFA et surtout par l'inefficacité actuelle des tarifs. Les résultats d'un tel scénario sont assez difficilement prévisibles en raison des incertitudes sur les élasticités et en raison de l'absence d'études de la croissance différenciée de la compétitivité des pays concurrents dans les différents produits (problème de l'imprécision de l'évolution des compétitivités sectorielles).

Scénario n° 3 de protection douanière (tarifaire ou non tarifaire)

Toute la dynamique actuelle de la Zone rend improbable la réalisation de ce scénario dans l'ensemble de la Zone sans qu'il y ait concertation (cf. scénario n° 4). Il n'est cependant pas impossible dans un pays comme le Mali où les coûts de transport assurent une protection géographique et où les avantages comparatifs naturels sont assez élevés (et où, en définitive,

les protections contingentaires n'ont pas été sans une certaine efficacité). A l'inverse du scénario n° 2, ce scénario signifierait une relance de la production céréalière et non une spécialisation en fonction de la compétitivité relative des différents secteurs. Ce scénario, n'ayant quelque plausibilité que dans les pays producteurs et enclavés, signifierait un fractionnement de l'espace régional, ce qui ne saurait être a priori écarté ni par les prévisionnistes, ni par les décideurs : il se peut que les intérêts du Sénégal et du Mali ne soient pas convergents.

Scénario n° 4 de construction négociée d'un espace protégé plurinational

Ce scénario n'est pas rendu facile mais difficile par l'existence de l'espace régional non protégé et il ne résulterait ni d'un processus spontané de division internationale du travail ni d'une simple déclaration d'intentions communes des Etats concernés (intentions qui seraient abandonnées au premier conflit d'intérêts comme l'ont montré toutes les évolutions passées). Une négociation serait nécessaire (comme dans tous les processus d'intégration volontaire qui ont réussi) pour identifier les gagnants et les perdants, d'une part entre les Etats (à la fois comme représentants des intérêts nationaux antagonistes et comme demandeurs de recettes publiques) et, d'autre part, au sein de chaque nation entre producteurs et consommateurs, entre producteurs de différents produits, entre Etat et secteur privé, entre les différentes administrations, etc. Les problèmes soulevés par la détermination d'indemnisations, le besoin de recourir à l'aide étrangère pour indemniser les perdants et les résistances des commerçants et des pays réexportateurs affaiblissent la vraisemblance de ce scénario.

