

**La globalisation agricole inversée :
L'impact de la crise alimentaire en Afrique de l'Ouest**
(Résumé en français)

par

John M. Staatz, Niama Nango Dembélé, Valerie Kelly et Ramziath Adjao
Département de l'Economie agro-alimentaire et des ressources naturelles
Michigan State University

Document de cadrage pour le Geneva Trade and Development Forum (GTDF)
Crans-Montana, Suisse
17 au 20 septembre 2008

La Globalisation Agricole Inversée: L'impact de la crise alimentaire en Afrique de l' Ouest

Situation et objectifs

Les interdictions à l'exportation et les hausses des prix internationaux des denrées alimentaires ont conduit de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest à réduire leur dépendance historique envers le commerce international et régional comme composante clé de leur stratégie de sécurité alimentaire. La perte de confiance en la capacité des marchés internationaux et régionaux à fournir les produits de bases ont incité de nombreux pays à promouvoir une politique d'autosuffisance alimentaire – une sorte de globalisation inversée. Cet article examine la globalisation inversée en Afrique de l'Ouest et soulève quelques questions au sujet du rôle du commerce international et régional sur la future quête de la région en matière de sécurité alimentaire. L'objectif est de stimuler un débat sur les stratégies disponibles aux gouvernements Ouest Africains pour créer une sécurité alimentaire durable dans le contexte actuel de la flambée des prix. Ces stratégies devront non seulement prendre en compte le besoin de fournir des filets de protections aux groupes les plus vulnérables qui n'ont pas les moyens d'acheter des produits alimentaires chers mais aussi le besoin de stimuler la production agricole pour répondre à la croissante demande régionale et mondiale.

Restrictions à l'exportation

Tandis que certaines indications laissent penser qu'une réduction du commerce régional a eu lieu suite à l'introduction des restrictions à l'exportation, des missions récentes de reconnaissance au Mali et au Niger (Diarra et Dembélé 2008 ; SIMA 2008) suggèrent que le commerce a repris et que l'impact de ces embargos s'est principalement traduit par une hausse des coûts de transactions associés à l'acheminement des denrées des zones excédentaires aux zones déficitaires. Ces coûts ont été en fin de compte payés par les consommateurs des pays importateurs et par les producteurs des pays exportateurs, réduisant les incitations de ces derniers à investir dans l'agriculture et à augmenter leur production.

Les interdictions d'exportation en Afrique de l'Ouest agissent essentiellement comme des taxes à l'exportation très mal conçues et pauvrement mises en œuvre. Tout comme des taxes à l'exportation, elles diminuent les incitations des producteurs dans les pays où la production est plus efficace et moins coûteuse (par exemple, le Mali et le Burkina Faso) et augmentent les prix à la production dans des pays où le coût d'importation est plus élevé. Elles encouragent donc la production de denrées alimentaires dans les zones où une telle production est plus coûteuse tout en la décourageant dans les zones qui ont actuellement un avantage comparatif. Cette redistribution des incitations mène à la mauvaise allocation des ressources dans la région, élevant ainsi les coûts d'assurer une sécurité alimentaire durable. Cependant, contrairement à une taxe à l'exportation fixe, le niveau des paiements illicites requis pour éluder une interdiction

d'exportation peut changer considérablement, augmentant le risque des commerçants et réduisant leur capacité à s'organiser. En outre, les recettes générées par ces impôts illicites finissent dans les poches de particuliers qui contrôlent l'accès au passage des frontières (les officiers des douanes et de police, etc.), plutôt que dans des caisses du gouvernement, où ils pourraient être employés pour investir dans l'augmentation de la production agricole.

Quatre stratégies émergentes

Quatre stratégies principales ont émergé ou ont été préconisées en tant que solutions pour résoudre la crise alimentaire dans le court terme tout en stimulant la croissance agricole dans le long terme. Nous discutons brièvement, ci-dessous, des principaux avantages et inconvénients de chaque approche.

1. Autosuffisance alimentaire nationale

Du milieu à la fin des années 80, la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, plus particulièrement les pays francophones, sont passés d'une politique préconisant l'autosuffisance alimentaire nationale à une politique prônant la sécurité alimentaire basée sur une combinaison de production nationale et d'échanges, notamment des échanges régionaux qui tiennent compte de la complémentarité des ressources dans le sous-région. L'abandon de cette approche d'autarcie envers la sécurité alimentaire a été initialement poussé par les donneurs externes en tant qu'élément des politiques d'ajustement structurel, mais a été adopté plus tard comme élément central des stratégies préconisées par des organismes régionaux tels que la CEDEAO, l'UEMOA, le CMA/WCA et le CILSS.

La crise actuelle, suite aux interdictions à l'exportation des pays d'Afrique de l'Ouest et des pays producteurs de riz d'Asie, a favorisé la réémergence d'une telle politique commerciale et a conduit certains pays à lancer des programmes visant à accroître l'autosuffisance concernant les produits de bases (et à revenir vers l'autarcie). L'exemple le plus saisissant est la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance du Sénégal – GOANA, qui vise à augmenter l'autosuffisance alimentaire du Sénégal en riz de 20% à 100% d'ici 2015.

Un des avantages principaux d'une stratégie nationale d'autosuffisance, si elle réussit, est la réduction de la dépendance aux aléas des politiques d'exportations d'autres pays pour des produits de bases politiquement importants. Une telle stratégie concentre également l'attention sur le secteur agricole et peut arrêter le sous-investissement historique dans la production agricole dans la plupart des pays africains. En outre, si l'agriculture est le fournisseur principal d'emploi et de revenus pour la majorité de la population, alors de telles politiques peuvent favoriser le développement général si elles stimulent des investissements rentables supplémentaires dans l'agriculture, permettant ainsi au pays de réaliser des coûts de production unitaires plus bas. Cet objectif a de meilleures chances d'être atteint si le pays se concentre sur l'investissement à long terme dans les

secteurs clés du développement agricole plutôt que sur les subventions de production à court terme.

Les coûts d'une telle stratégie dépendent essentiellement :

- Du degré auquel la production nationale peut être accrue en augmentant la *productivité* (entraînant une réduction du coût de production unitaire) ou en utilisant de plus importantes quantités d'intrants, qui sont de plus coûteux, tout en conservant les mêmes technologies de faible productivité. Par exemple, si la production est augmentée en utilisant des intrants subventionnés, ces subventions mèneront-elles à l'adoption de nouvelles technologies (par exemple, des variétés plus réceptives à l'emploi des engrais) qui entraîneront par la suite une réduction des coûts de production unitaires? Ou les subventions devront-elles continuer (et être financées) indéfiniment tandis que les producteurs appliquent les intrants subventionnés à leurs systèmes de production actuels ?
- Quel sera le degré de stabilité de la production nationale vis-à-vis de l'offre mondiale. Une justification traditionnelle pour le commerce est qu'il permet de stabiliser l'offre locale, vu que la production mondiale ou régionale est susceptible d'être plus stable que la production dans un seul pays.

Les arguments traditionnels contre une politique d'autarcie des produits de base comprennent deux volets. Premièrement, si le coût de production unitaire du pays est sensiblement plus élevé que le prix auquel les produits de base peuvent être importés, alors soit les consommateurs (par des prix plus élevés) ou les contribuables (par des impôts visant à payer les subventions de production) supporteront les coûts plus élevés de la production locale. L'argument soutient que ces ressources pourraient fournir des revenus plus élevés au pays en question si elles étaient investies dans d'autres secteurs de l'économie et les recettes ainsi générés pourraient être utilisées pour importer des produits alimentaires. Si la production est augmentée en utilisant des subventions (par exemple, pour les engrais), la question critique est le coût d'opportunité des ressources entrant dans la subvention. Elles auraient probablement pu créer des revenus plus importants dans l'économie avec d'autres utilisations sinon elles auraient entrées dans la production des produits de base sans action du gouvernement. Deuxièmement, comme mentionné ci-dessus, le commerce peut être utilisé comme stabilisateur des marchés locaux du fait que la production mondiale est généralement plus stable que la production dans un seul pays. Mais afin d'utiliser le commerce de cette façon, il doit y avoir certaines infrastructures commerciales en place ainsi que des relations avec des partenaires commerciaux dignes de confiance, ce qui n'est pas susceptible d'être le cas si le pays poursuit une politique alimentaire d'autarcie. En outre, si le pays a des surplus, sans relations commerciales continues avec ses voisins, il peut avoir plus de mal à trouver des acheteurs pour écouler ses surplus, menant à des prix locaux encore plus volatils.

Cependant, les récentes interdictions d'exportation de certains pays tels que l'Inde, le Viet Nam, le Mali, et le Burkina Faso remettent ces deux arguments contre l'autarcie en question. Même si les interdictions d'importation n'ont vraiment pas complètement coupé aucun pays des réserves alimentaires extérieures, les pays d'importation ont des raisons de questionner les risques élevés de dépendance envers le marché international. Si les interdictions d'exportation ne permettent pas aux produits de base d'être disponibles à n'importe quel prix, alors les avantages d'une politique basée sur le commerce disparaissent.

2. Zone de libre-échange régionale avec protection contre les importations extérieures

La CEDEAO repose sur la notion de la libre circulation des biens et des personnes au sein des états membres, tout en offrant un certain degré de protection contre des importations extérieures. Dans cette mesure, elle a suivi, en principe, le modèle de la plupart des zones de libre-échange en générant les effets bien connus de création d'échange (augmentation des échanges au sein de la communauté) et du détournement d'échange (réduction des échanges avec les exportateurs à bas-coût qui ne font pas partie de la communauté). Comme mentionné ci-dessus, en pratique, la zone CEDEAO souffre de l'existence de nombreuses barrières commerciales internes, rangeant des interdictions commerciales officiellement imposées aux pots-de-vin soutirés le long des principaux itinéraires commerciaux. Même si la CEDEAO et l'UEMOA appliquent un certain degré d'imposition sur les exportations des produits agricoles en provenance des zones extérieures à la communauté, les niveaux de taxation ont été historiquement modestes. Par exemple, le *prélèvement communautaire* de la CEDEAO (taxe sur la valeur ajoutée) sur le riz importé en provenance de zones extérieures s'élevait à 0.5% en 2007 tandis qu'un impôt de UEMOA équivalent s'élevait à 1%.

Les états Ouest Africains ont encore récemment réitérer leur soutien pour une plus grande protection régionale au sein de la communauté afin de stimuler la production des aliments de bases dans la sous-région. De tels discours ont souvent été conçus pour favoriser la « souveraineté alimentaire » (Berthelot, 2006 ; Blein, 2006) et sont réminiscent des discours tenus dans les années 80 en faveur d'une « zone régionale protégée » pour la production des produits de bases en Afrique de l'Ouest. L'argument principal est qu'une certaine période de protection contre la concurrence extérieure est nécessaire pour stimuler les investissements dans l'agriculture en Afrique de l'ouest, ce qui pourrait ainsi contribuer au changement technique de réduction de coût qui entraînera une réduction finalement des prix de denrées alimentaires. L'alternative de « zone régionale protégée » a été largement discutée au cours des forums régionaux organisés par le CILSS et le Club du Sahel dans les années 80, et a finalement été abandonnée pour trois raisons : (a) une appréhension envers la manière dont la hausse de prix des produits de base, du moins à court terme, affecterait un grand nombre de consommateurs à revenu faible dans la région ; (b) un

manque d' évidences solides prouvant que des prix plus élevés mèneraient à l'adoption rapide de nouvelles technique agricole abordable à court terme étant donné les nombreuses contraintes auxquelles le secteur agricole doit faire face comme le secteur des instruments aratoires (des infrastructures vétustes, des contraintes macro-économiques dont des taux de change fortement surévalués et systèmes de recherches et extension agricoles insuffisants), et (c) un manque d'intérêts communs entre les potentiels pays exportateurs agricoles, tels que le Mali et Burkina Faso (qui sont intéressés par des prix de denrées alimentaires élevés), et les principaux importateurs agricole, tels que le Sénégal (qui sont intéressés par des prix de denrées alimentaires faibles).

Plusieurs de ces mêmes contraintes existent toujours. En outre, les processus de démocratisation et d'urbanisation accrue qui ont eu lieu dans la plupart des pays d'Afrique de l'ouest au cours des 20 dernières années ont donné aux consommateurs urbains pauvres une voix politique encore plus importante, rendant l'alternative d'une zone régionale de production protégée encore moins probable. Cependant, les coûts élevés de transport et la hausse des prix des denrées alimentaires sur le marché international pourraient accroître la compétitivité de la région en matière d'importation par rapport au marché mondial, et cela même sans la mise en place de tarif protecteur élevé. Ainsi, il y a maintenant un plus grand intérêt de favoriser le développement d'un marché agricole régional reliant les bassins de production (dont certaines s'étendent sur plusieurs pays) aux grands centres de consommation de la région. Il serait donc approprié de mener de plus amples recherches sur le potentiel d'un tel marché ainsi que sur les investissements et les politiques nécessaires à la réalisation de tels objectives.

3. Approche du modèle-OMC, commerce sans entrave basé sur l'avantage comparatif

Même si cette approche a été souvent préconisée comme idéale permettant de réaliser une sécurité alimentaire durable à moindre coûts en exploitant l'avantage comparatif, elle n'a jamais n'a été entièrement embrassée par les décideurs politiques d'Afrique de l'Ouest. Depuis l'effondrement du cycle de Doha, une approche purement libérale de la sécurité alimentaire semble de moins en moins probable. La principale critique contre cette approche est bien connue : une conviction que les pays de l'OCDE ont organisé les règles d'échanges en leur faveur, ce qui à conduit les pays riches à inonder les marchés Ouest Africains avec des denrées alimentaires peu chères (riz subventionné, lait en poudre, etc.) et les producteurs subventionnés de l'OCDE (exemple du coton) à rivaliser avec les producteurs africains dans les pays du tiers-monde. Tandis que la hausse actuelle des prix mondiaux de denrées alimentaires ont réduit les subventions agricole pour le moment donné, les décideurs politiques restent circonspects quant à l'adoption d'une politique complètement ouverte, plus particulièrement à la lumière des récentes restrictions aux exportations des céréales par les principaux exportateurs de céréales tels que l'Inde et le Viet Nam.

Néanmoins, si la disponibilité physique des produits de bases sur les marchés internationaux et la réduction des subventions agricole de l'OCDE pouvaient être garantie, les avantages d'une stratégie de sécurité alimentaire basée sur le commerce demeurent attrayants. En focalisant leurs ressources dans les activités où ils sont les plus productifs, un pays et une région peuvent se procurer des denrées alimentaires à bas prix, au lieu de forcer les pauvres consommateurs à payer des prix élevés afin de soutenir une production locale inefficace. Pourtant, outre toutes les contraintes liées à l'adoption d'un système marchand international ouvert équitable et fiable, l'enjeu immédiat est d'identifier des options de politique qui permettent aux pays d'Afrique de l'Ouest de développer les stratégies de sécurité alimentaire fiables qui ne nécessitent pas un fort retour en arrière vers l'autarcie. Comme le cas de la Corée du Nord l'indique, l'autarcie est une avenue très coûteuse et rarement effective pour assurer la sécurité alimentaire.

4. Accords commerciaux bilatéraux dans le contexte des communautés économiques régionales

Les interdictions à l'exportation par les pays de la CEDEAO et les exportateurs asiatiques ont miné la confiance des pays d'Afrique de l'Ouest dans les conventions de commerce internationales et régionales. Au sein de la CEDEAO, le besoin pour les politiques nationaux de protéger les consommateurs (dont beaucoup sont pauvres) est évident et domine les engagements régionaux envers la « libre circulation des biens et des personnes », en particulier dans des pays à faible revenu tel que le Mali qui craint que ses voisins puissent les surpasser en matière d'offre pour les denrées alimentaires. Ainsi, dans ce contexte d'embargo, les pays sont de plus en plus à la recherche d'accords bilatéraux afin de sécuriser leur accès aux réserves alimentaires d'au moins un pays exportateur. Ces conventions bilatérales entraînent souvent un quiproquo de la part du pays importateur. Par exemple, le Mali offre à ses voisins la possibilité d'investir dans sa zone principale de production de riz irrigué, l'Office du Niger, ce qui donnerait vraisemblablement aux pays investisseurs (tels que le Sénégal) le droit d'exporter la production résultante. L'avantage politique de telles conventions bilatérales est qu'elles fournissent une certaine « récompense politique » au pays exportateur du fait qu'elles leur permettent de dire à leurs propres consommateurs que la nourriture n'est pas exportée sans une augmentation compensatrice de production nationale.

En outre, certains pays d'Afrique de l'ouest explorent des accords commerciaux bilatéraux avec des exportateurs agricoles en dehors de la sous-région. Par exemple, le Sénégal a récemment signé un accord de cinq ans avec l'Inde garantissant l'accès aux exportations indiennes de riz. Il n'est pas évident de déterminer la manière dont de telles conventions interagissent avec les conventions régionales, telles que les politiques agricoles communes de l'UEMOA et de la CEDEAO, qui requièrent que des tarifs externes communs soit imposés sur les importations en provenance des communautés extérieures. Le riz importé d'Inde sera-t-il donc sujet à ces tarifs ? Une fois sur le territoire

Sénégalais, il ne devrait y avoir, en principe, aucune restriction quant à la réexportation de ce riz dans n'importe quel pays au sein de la communauté. Ainsi, l'Inde a-t-elle vraiment juste signé un accord avec toute la CEDEAO ou avec le Sénégal uniquement ?

Quels chemins à suivre, et pourquoi ?

Dans l'actuel climat des prix élevés, d'environnement post-Doha, quelle sont les alternatives pour la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest? Une approche qui a du potentiel est celle d'une zone de libre-échange régionale avec de modestes protections contre des augmentations subites des niveaux d'importation dues à d'importantes fluctuations du taux de change ou subventions d'exportation. Une telle approche aurait les avantages suivants :

- Des marchés régionaux plus larges élimineront la petitesse des marchés nationaux (« marchés étroits ») qui les rendent si volatils. L'intégration régionale fournira une plus grande stabilité des prix aux producteurs et consommateurs, et augmentera ainsi les incitations du secteur privé à investir dans l'agriculture. Elle permettra également des économies d'échelle dans la vente et la transformation des produits
- Une zone de commerce régionale permettra l'exploitation des complémentarités écologiques et des avantages comparatifs entre pays-- par exemple, entre le Sahel et les pays côtiers (Badiane et Resnick 2005)
- La région offre l'opportunité de rassembler les ressources de la recherche agricole et de réaliser des économies d'échelle dans la génération de technologie sur différents bassins de production, qui empiètent souvent sur les frontières nationales.
- La région peut également permettre la création ou le renforcement des capacités des centres de formation agricoles régionaux existants.

En principe, l'approche régionale décrite ci-dessus est vraiment similaire à la vision adoptée par la CEDEAO dans le cadre du programme compréhensif du développement agricole en Afrique du NEPAD (CAADP). Cependant, l'histoire des accords commerciaux régionaux en Afrique de l'Ouest a démontré que passer de la vision à la réalité n'est pas chose facile. Plus particulièrement, surmonter les pressions politiques qui freinent les échanges (de par les interdictions commerciales et la persistance des barrières non-tarifaires) nécessite que l'on adresse les questions suivantes :

- La politique commerciale peut-elle à elle seule protéger l'accès des pauvres à la nourriture sans détruire les incitations et les ressources à investir dans le développement de la production agricole? Si oui, comment ?

- Quelle combinaison du commerce national et régional, investissements, et politiques de subvention sont politiquement faisables, financièrement soutenables, et plus probable d'aboutir à une sécurité alimentaire durable dans le contexte ouest Africain compte tenu de la perméabilité des frontières et de diverses configurations de production nationale, ressources, consommation, et revenus?
- Quelles sont les changements de politiques nécessaires pour transformer le climat actuel de prix élevés en opportunité afin d'attirer les investissements privés et les investissements directs étrangers (FDI) dans l'agriculture ? L'Afrique de l'ouest devrait-elle adopter des approches nationales ou régionales pour attirer les FDI dans la production agricole (par exemple, bassins régionaux de production) ?
- Est-il possible de développer un modèle de prise de décisions de politiques alimentaires plus prévisible et basé sur des règles au niveau national et régional ? Si oui, comment ? L'expérience de l'Afrique de l'Ouest (en particulier avec UEMOA) de rendre les actions de la banque centrale politiquement indépendantes, transparentes, et basées sur des règles fournit-elle un modèle approprié pour la prise de décision en matière de sécurité alimentaire ?
- Quelles sont les options politiques appropriées pour faire face aux risques et incertitudes créés par les interdictions à l'exportation sur les marchés alimentaires mondiaux au niveau national, régional, et international.

Ce que nous ignorons : implications pour des recherches futures

La capacité de répondre aux questions précédentes dépendra non seulement d'un bon jugement politique mais également des réponses aux questions empiriques clés qui aideront à déterminer la faisabilité des différentes options politiques. Il est important d'adresser les questions empiriques suivantes tant au niveau national et régional en termes de variations par pays et de bassin de production :

- Quel est le degré de substituabilité entre les produits alimentaires importés et régionalement produits (le blé et le riz contre des produits locaux « semi-échangeable » comme le millet, le sorgho et le manioc) ?
- Dans quelles mesures les hausses de prix ont-elles été retransmises aux producteurs au lieu d'avoir été retenues par d'autres acteurs dans la chaîne de valeurs ? Pouvons-nous faire mieux ?
- Si les prix mondiaux restent élevés au cours des 10 prochaines années comme projetés par le FAO, comment les avantages comparatifs de produire différentes denrées vont-ils être repartis parmi les pays

d'Afrique de l'Ouest ? Quel sera le degré de compétitivité entre les denrées produites localement et les produits alimentaires importés ?

- Quels sont les principaux bassins de production pour les céréales dans la région et quelles sont les réponses d'offre les plus probables dans ces bassins étant donné la persistance de prix élevés ? Quelles sont les principales contraintes de la réponse de l'offre ?
- Parmi les technologies actuellement disponibles, quelles sont celles qui sont le plus susceptibles d'augmenter les offres alimentaires régionales le plus rapidement ?
- Quels sont les régimes d'aide alimentaire aux pauvres qui sont les plus compatibles avec les incitations de production améliorée ?