



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE



REVUE ET ANALYSE DES MESURES ENGAGEES A COURT ET MOYEN TERME EN REPONSE A LA HAUSSE DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Auteurs : Soulé B.G. ¹, Blein R. ²

Coordination de l'étude pour FARM : Bellora C.

¹ Laboratoire d'Analyse régionale et d'expertise sociale, ² Bureau Issala

Contact: Cecilia Bellora, cecilia.bellora@fondation-farm.org, +33 1 43 23 68 14

L'étude est disponible dans son intégralité sur le site <http://www.fondation-farm.org>

En Afrique de l'Ouest, depuis 2007, les prix ont évolué différemment selon les céréales et les pays considérés. Les prix aux consommateurs du riz importé ont augmenté alors que la hausse des prix des céréales locales a été plus faible. En outre, les pays côtiers fortement dépendants des importations pour leur approvisionnement (Sénégal, Mauritanie) ont été plus touchés que les pays produisant une part importante des céréales consommées (Mali, Burkina Faso) ou ayant des régimes alimentaires diversifiés (Togo, Bénin, Ghana, Nigéria).

La diversité des situations observées s'explique par la multitude de facteurs qui concourent à la formation des prix des céréales en Afrique de l'Ouest. Les prix internationaux n'ont été qu'un de ces facteurs, ensuite amplifié, ou au contraire atténué, par des paramètres locaux.

Face à la complexité du phénomène de hausse des prix, comment ont réagi les gouvernements d'Afrique de l'Ouest? Quelles mesures ont été prises? A qui ces mesures s'adressent-elles? Dans quels objectifs? Seront-elles efficaces? Durables? La présente étude s'efforce de faire le point sur les mesures prises, sur leur application ainsi que sur leurs implications.

Deux types de mesures: la réduction du coût de l'alimentation et la relance de la production de céréales

Les gouvernements ont été confrontés à deux préoccupations divergentes difficiles à concilier dans le court terme : d'une part, exploiter un contexte de prix élevés constituant une opportunité historique d'augmenter la production agricole, de rémunérer le travail des producteurs vivriers et de financer la transformation des agricultures ouest africaines; d'autre part, assurer l'accès à l'alimentation des populations pauvres, urbaines

comme rurales.

Pour répondre à ces deux objectifs, la quasi-totalité des États et des institutions régionales ont mis en place deux types de mesures: des actions d'urgence visant à réduire le coût de l'alimentation et des mesures de court/moyen terme destinées à relancer la production domestique de céréales.

Les mesures destinées à réduire le coût de l'alimentation intègrent trois composantes essentielles :

- L'atténuation des effets de la flambée des prix : suspension totale ou réduction de moitié des droits de douane sur les denrées alimentaires de première nécessité (riz, farine de blé, sucre, huile alimentaire), contrôle des prix et subvention de la consommation de carburant et de l'énergie électrique dans certains pays ;
- L'approvisionnement du marché : déstockage et facilitation des importations, assouplissement des restrictions d'allocations de devises, création de magasins témoins et vente à prix modérés, fermeture des frontières aux exportations de céréales ou de l'ensemble des produits alimentaires ;
- L'accès à l'alimentation des populations les plus vulnérables : distributions gratuites de denrées alimentaires, opérations « vivres contre travail » notamment dans les pays du Sahel, appuis financiers spécifiques au monde rural, renforcement des stocks de proximité, renforcement des programmes d'appui aux cantines scolaires, renforcement des programmes nutritionnels.

Les mesures destinées à relancer la production agricole visent la relance des productions céréalières, essentiellement le riz, à court terme. Différentes mesures incitatives ont été adoptées par les Etats : essentiellement la subvention des intrants (engrais et semences) et, à un moindre degré, allocation de crédits de campagne, aménagement sommaire de périmètres agricoles, promesse de collecte des produits, éventuellement à prix garantis par l'Etat (cas du riz au Burkina Faso et au Bénin et du niébé au Niger). Ces mesures ont été regroupées dans le cadre d'initiatives faisant l'objet de grands efforts de communication dans les différents pays: Initiative Riz au Mali et en Guinée, Programme riz au Burkina Faso et en Côte-d'Ivoire, GOANA au Sénégal, PUASA au Bénin...

Les institutions régionales et internationales se sont mobilisées pour appuyer les États

Les institutions régionales et internationales ont pris des mesures visant à accompagner les initiatives des États. Cela comprend à la fois :

- des allocations financières – souvent sous forme d'aides budgétaires – pour faire face aux charges supplémentaires (UEMOA – Union économique et monétaire ouest-africaine);
- des lignes de crédits ou des dons pour financer des importations de produits alimentaires et l'acquisition d'intrants (FAO – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, PAM – Programme alimentaire mondial, Banque Mondiale, BAD – Banque africaine de développement) ;
- des appuis techniques à la formulation des programmes d'urgence.

La CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) a défini une offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim en recherchant la cohérence des programmes nationaux à l'échelle de la région et à articuler la réponse à court terme avec la politique agricole de la région (Ecowap) pour le long terme. Elle a en outre entrepris des concertations pour évaluer la faisabilité d'un achat régional groupé de denrées sur le marché mondial, avec les importateurs et les banques.

L'impact des mesures est difficile à évaluer et semble nuancé

L'impact des mesures mises en place est difficile à analyser du fait du manque de données. En effet, la plupart des pays disposent d'outils d'analyse - et d'intervention - conçus pour des crises alimentaires limitées à des zones identifiées du monde rural. Ces outils sont moins bien adaptés à l'analyse de la crise de l'été dernier, qui a touché une part importante de la population, y compris en milieu urbain.

Les mesures de relance de la production interviennent dans une année exceptionnelle sur le plan climatique. Au niveau régional, les perspectives de production sont bonnes. Selon, le centre Agrhymet, les prévisions de production totale de céréales sont estimées à 54 millions de tonnes, soit une augmentation de 15% par rapport à l'année précédente. Cependant, les bonnes récoltes annoncées font craindre des risques d'effondrement des prix aux producteurs. Toutefois, il faut noter que cette baisse n'est pas observée à ce jour (janvier 2009).

Les mesures de défiscalisation (suppression des droits de douane et de la TVA) des produits importés font l'objet d'un vif débat. Les opinions publiques et une partie des administrations estiment que les commerçants n'ont pas ou peu répercuté les allègements des taxes sur les prix aux consommateurs. Toutefois, dans un contexte de hausse continue et importante des prix internationaux, il est difficile de relier la baisse des droits de douane et l'évolution des prix à la consommation. Néanmoins, la défiscalisation des importations a contribué à atténuer la dureté de la saison de soudure. Elle a également limité la transmission de la hausse des prix depuis les marchés internationaux vers les marchés locaux.

Les mesures d'interdiction des exportations ont eu pour principal effet de rassurer l'opinion publique. Elles ont eu peu d'impact sur les flux commerciaux puisqu'elles ont été contournées par les commerçants. Par contre, ces contournements étant coûteux, ces mesures se sont traduites par une hausse des prix pour les consommateurs des zones déficitaires et une baisse des prix pour les producteurs des zones excédentaires.

À la fois les mesures de défiscalisation et les mesures d'interdiction d'exportation ont été prises au niveau national, de façon unilatérale. Ceci a donc remis en cause le processus d'intégration régionale dans lequel se sont engagés les États de la CEDEAO et dont un des éléments les plus significatifs est la mise en place d'un tarif extérieur commun.

De plus, ces mesures ont des impacts budgétaires considérables, en particulier à cause de la perte de recettes fiscales qu'elles engendrent. Ainsi l'UEMOA prévoit des pertes comprises entre 300 et 580 milliards de FCFA pour 2008. À cela s'ajoutent les coûts des mesures de soutien à la production agricole et des subventions à la consommation. Par exemple, le coût de l'initiative riz au Mali est estimé à plus de 40 milliards de FCFA dont 10 milliards prélevés sur le budget de l'État. Au Sénégal, le montant des subventions s'élèverait à 43 milliards de FCFA pour les produits alimentaires et 49 pour le gaz.

Des mesures d'urgence à compléter par des actions plus structurelles

Les mesures de gestion de la crise ont été décidées dans l'urgence, sous la pression de la rue. Les actions devaient déboucher rapidement sur des résultats. Selon l'étude, il semblerait que dans certains cas cela ait conduit à ne pas consulter l'ensemble des acteurs socio-professionnels, en particulier les organisations de producteurs.

Les États ont souhaité promouvoir surtout l'autosuffisance nationale, sans toujours s'inscrire dans un espace régional ouvert. Ainsi les mesures ont été décidées en concertant peu ou *a posteriori* les institutions régionales et les gouvernements des autres États. Certaines mesures sont allées à l'encontre des engagements régionaux, notamment en matière de politique commerciale.

Les mesures prises dans l'urgence traitent peu des problèmes plus structurels tels que les questions foncières, la politique de financement de l'agriculture ou encore les modes de commercialisation. Ces questions semblent revenir sur le devant de la scène à un moment où la crise fait moins ressentir ses effets.

Des appuis principalement concentrés sur la production de riz

Les mesures à l'importation et celles favorisant la relance de la production se sont concentrées principalement sur le riz. Ceci s'explique par l'importance de la place qu'occupe cette céréale dans l'alimentation des populations et également par les potentialités d'accroissement de sa production. Cette prédilection pour le riz pose plusieurs questions:

- les investissements effectués seront d'autant plus rentables que le prix du riz sera élevé, ce qui va à l'encontre des intérêts des consommateurs. Le soutien à la production sera-t-il maintenu en cas de baisse durable des cours internationaux du riz? En outre, la régulation du marché du riz, telle que certains États l'ont imaginée, impliquera des arbitrages complexes entre la facilitation de l'accès à la nourriture et la promotion de prix aux producteurs rémunérateurs.

- les plans de relance ne considèrent le plus souvent que des aspects techniques de la production et ne se placent pas dans un espace régional ouvert dans lequel s'exerce une certaine compétitivité entre les bassins de production.

- la question de la commercialisation a été peu abordée alors que l'atomisation de la production et la concentration des commerçants peuvent empêcher une mise en marché et un approvisionnement des marchés de consommation efficaces. Il faut noter que les thématiques liées à la commercialisation sont davantage traitées en ce début d'année 2009.

Les plans d'action dénotent une forte volonté politique de soutenir l'agriculture

L'étude montre que les gouvernements d'Afrique de l'Ouest, face à l'augmentation des prix alimentaires, ont pris des mesures d'urgence. Des actions de plus long terme, et pas uniquement palliatives, restent à mettre en place. Le contexte semble s'y prêter car les questions agricoles et alimentaires restent au centre des préoccupations des décideurs politiques. Les réponses à la crise ont montré la volonté politique des gouvernements et leur capacité à mobiliser des moyens financiers. De plus, les mesures prises concernent à la fois l'accès des consommateurs à l'alimentation et la promotion d'une certaine indépendance des importations, mettant ainsi fin à une période où les arbitrages semblaient être plus en faveur des consommateurs que des producteurs. Les décisions prises par les gouvernements impliquant la relance de l'agriculture laissent espérer que des mesures plus structurantes seront prises afin d'appuyer les producteurs. Mais la question posée par ces mesures est celle de leur viabilité. En effet, les mesures mises en place supposent des financements publics importants qui risquent de ne pas être soutenables à terme.