

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : EGG, Johnny ; IGUE, John O

Titre : « Espaces régionaux d'échanges et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest », in *L'avenir de l'agriculture dans les pays du Sahel, Actes du XI e séminaire d'économie rurale, 12-14 septembre 1990*, pp. 91-99

Date : septembre 1990

Espaces régionaux d'échanges et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest

Johnny Egg - INRA-ESR, Montpellier, France

John O. Igué - UNB, Département de Géographie, Cotonou

Le débat, lancé en 1986 lors du colloque de Mindelo¹, sur la protection des productions céréalières sahéliennes vis-à-vis du marché mondial, est aujourd'hui dans l'impasse. Pourtant, responsables des politiques et chercheurs s'accordent en grande partie sur les inquiétudes quant à l'avenir des paysanneries du Sahel qui fondent ce débat. Comment expliquer cette situation ?

Certes, il est difficile de cerner de près les effets attendus d'une politique de protection ou de libéralisation, car de nombreux facteurs, qui débordent du cadre du secteur céréalière, doivent être pris en compte. De surcroît, le débat n'est pas exempt d'a priori doctrinaux ou d'arrière-pensées politiques. Il n'en reste pas moins que l'on doit se demander si le problème a été bien posé.

A partir des résultats des recherches sur les échanges régionaux² et du consensus qui se fait jour pour un renforcement de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, il nous semble aujourd'hui possible d'aborder le problème autrement. En effet, le débat sur la protection n'a jusqu'ici pas pris suffisamment en compte l'intérêt d'une intégration régionale des agricultures. Il est resté pour l'essentiel circonscrit à une réflexion sur la manière dont les états devraient gérer leurs relations avec le marché mondial. Certes le colloque de Mindelo a bien affirmé que la protection ne sera efficace que si elle est régionale, mais l'autre facette de la question régionale, la valorisation des complémentarités entre les agricultures et la régulation du marché régional, n'a pas été au centre des préoccupations.

Pour souligner la nécessité d'une autre approche, deux questions en particulier nous semblent devoir retenir l'attention³ :

- la référence prioritaire au marché mondial dans la recherche d'avantages comparatifs pour les agricultures est-elle adaptée aux besoins actuels ? Pour élargir les débouchés de la production, ne faut-il pas au contraire mettre au centre de l'analyse la valorisation des complémentarités régionales ?
- le cadre économique et politique des "Etats-Nations"

actuels est-il adapté à la mise en œuvre des politiques de développement ? Etant donné que les états sont en crise, que les marchés "nationaux" sont eux-mêmes mal intégrés et que les échanges transfrontaliers créent une intégration régionale de fait, ne faut-il pas au contraire chercher à inscrire les politiques agricoles dans le cadre d'espaces régionaux correspondant mieux à la dynamique des échanges existante ?

Nous aimerions montrer dans ce papier que l'approche en termes "d'espaces régionaux", parce qu'elle correspond mieux à la réalité des faits, permet de sortir de l'impasse du débat actuel sur la protection et ouvre de nouvelles perspectives de recherche et d'action.

L'impasse du débat sur la protection

Le constat fait à Mindelo en 1986 pour invoquer la nécessité de protéger la céréaliculture des pays du Sahel reste valable aujourd'hui : fort accroissement des importations, bas prix des céréales sur le marché mondial (en raison des soutiens accordés à l'agriculture dans la plupart des pays exportateurs et du besoin d'écouler les excédents), existence de rentes de situation dans le secteur de l'import/réexportation (du fait de l'écart entre les cours internationaux et les prix intérieurs et de la disparité des politiques de protection entre les pays de la région), manque d'intensification et faible compétitivité des agricultures sahéliennes, insuffisance des débouchés rémunérateurs pour la production locale, etc.

Pour les pays de l'ouest de la zone que nous avons suivie de plus près⁴, la situation globale ne s'est pas améliorée, malgré la succession de bonnes récoltes dans les pays du Sahel. Le Mali a certes adopté en 1989/90 une politique de fermeture aux importations de riz et a réussi à empêcher la chute des prix en période d'abondance des récoltes par une politique de crédit à la commercialisation et par des ventes sur les marchés voisins. Mais les importations n'ont pas véritablement baissé par ailleurs, en raison de la persistance des flux non déclarés de réex-

portation : alors que la Gambie et la Mauritanie réduisaient les volumes de riz réexportés vers le Sénégal et le Mali, la Guinée (dont les importations ont plus que doublé entre 1987 et 1989) et la Guinée-Bissau prenaient le relais. En Mauritanie, au cours de la campagne 1989/90, la libéralisation de la filière riz et la privatisation de la transformation ont créé de graves difficultés de commercialisation pour les petits producteurs, qui ne pouvaient plus écouler leur paddy sur le marché sénégalais voisin (à la suite de la fermeture de la frontière), alors que les importations n'étaient pas freinées. Enfin, le cours mondial du riz a enregistré une nouvelle baisse : 80 FCFA CAF le kilo rendu Dakar en moyenne pour 1989 et 55 FCFA en mai 1990 (riz brisures).

Malgré ce constat renouvelé, le débat ouvert au colloque de Mindelo sur la protection régionale des agricultures des pays du CILSS⁵ n'a donné lieu jusqu'ici à aucune proposition suffisamment structurée pour permettre d'engager une discussion concrète sur les avantages et les inconvénients d'une telle politique et sur les moyens de la mettre en œuvre⁶. Partisans et adversaires de la protection continuent donc d'échanger des arguments contradictoires qui, il faut bien le dire, se situent souvent sur des plans différents, ce qui conduit à biaiser le débat, puis à l'enliser.

Dans ce débat, plusieurs auteurs se sont attachés à mettre en évidence les incertitudes, voire les risques, qui entourent les résultats attendus d'une politique de hausse des prix du riz ou, plus généralement, de l'ensemble des céréales⁷ : il n'est pas certain que cette hausse de prix provoque une augmentation de la production (on sait que le prix n'est pas le seul déterminant du comportement du producteur en la matière), ni de la commercialisation ; comme il n'est pas certain que les consommateurs diminueront leur consommation de riz importé au profit des céréales locales. En outre, pour ces auteurs, la hausse des prix des céréales va pénaliser les consommateurs urbains à faibles revenus, ainsi que les nombreux producteurs acheteurs net, et elle risque d'entraîner des distorsions entre les différentes branches du secteur agricole, ainsi qu'entre ce dernier et les autres secteurs. Un débat contradictoire s'est engagé sur ces hypothèses, enquêtes à l'appui. Il montre que nous manquons encore singulièrement de données sur le comportement des acteurs (les différentes élasticités-prix) dans un milieu très diversifié⁸.

De ce fait, ces contributions au débat, aussi importantes soient-elles, ne permettent pas de cerner avec suffisamment de précision les effets attendus d'une politique de protection (d'autant qu'il faudrait intégrer à cette réflexion les mesures d'accompagnement nécessaires).

Un débat de même nature s'est engagé sur les effets d'une dévaluation du franc CFA comme substitut à une politique de protection. Là aussi, le débat n'a pas débouché sur des conclusions claires, étant donné les différences d'appréciation de l'évolution du taux de change réel⁹, le rôle stabilisateur de la zone franc et l'évidente

répercussion d'une telle mesure sur les autres secteurs de l'économie¹⁰. Du reste, on peut aussi penser qu'une dévaluation "raisonnable" du franc CFA ne suffirait pas à assurer l'effet protecteur recherché de la production céréalière.

Enfin, on peut aussi s'interroger sur la pertinence des méthodes statistiques utilisées pour mesurer la compétitivité des productions céréalières africaines¹¹. Du côté de l'offre nationale, le calcul des avantages comparatifs se heurte à la diversité des conditions de production et à la variabilité des rendements (et donc des coûts de production) dans un milieu soumis à de forts aléas. Mais le principal problème (sur lequel nous reviendrons plus loin) est celui du prix international de référence retenu pour la comparaison, dans la mesure où l'on sait que ce prix est souvent très différent du coût de production dans les pays exportateurs et, surtout, qu'en raison de la fragmentation du marché international¹², il n'y a plus aujourd'hui un seul prix de référence mais une gamme variée de conditions d'achat¹³.

Les travaux menés depuis 1987 par l'équipe INRA-IRAM-UNB¹⁴ sur les échanges agricoles entre pays du Sahel et pays côtiers d'Afrique de l'Ouest ont également contribué au débat. Ils ont montré que :

- ces échanges sont importants bien qu'en majeure partie ils ne soient pas enregistrés dans les comptabilités nationales ;
- un espace régional marchand existe de fait à travers les réseaux marchands transnationaux et l'organisation commerciale des zones frontalières ;
- la circulation régionale des céréales importées (riz et farine de blé) est plus importante que celle des céréales locales, sous l'effet de la multiplication des stratégies de réexportation des pays côtiers. Le fonctionnement du marché régional n'élargit pas les débouchés des productions locales, il favorise au contraire l'entrée des produits importés (céréales et viandes notamment) ;
- la disparité des politiques économiques des Etats d'Afrique de l'Ouest (notamment des politiques monétaires et de protection) détermine une grande partie des flux transfrontaliers actuels. De ce fait, bien que la coopération régionale ne progresse pas, les politiques économiques des Etats sont devenues dans une certaine mesure interdépendantes.

L'intégration des marchés ouest-africains, mise en évidence par ces travaux, a donné lieu à des interprétations contradictoires quant aux implications pour les politiques agricoles. L'ampleur des phénomènes de réexportation de céréales a été notamment au centre du débat. Elle a renforcé la conviction des partisans d'une protection régionale des agricultures : parce qu'elles détournent les politiques nationales et contribuent à accroître les volumes de céréales importées, les réexportations exercent une concurrence déloyale sur la production et les échanges de céréales locales. Mais les tenants d'une ouverture plus grande sur le marché international ont eux aussi trouvé dans ces résultats de quoi conforter leur thèse : la capacité démontrée des commerçants à tirer

parti des disparités de politiques nationales (souvent de connivence avec les administrations), constitue pour eux la preuve que toute mesure de protection est vouée à l'échec et ne sera qu'une source supplémentaire de distorsions du marché.

L'existence d'une intégration commerciale de fait de la zone ouest-africaine est apparue aux décideurs comme une occasion à saisir pour avancer dans la libéralisation des marchés : il "suffit" de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires pour stimuler les échanges et "officialiser" les flux informels. Mais si les décideurs s'accordent sur la nécessité de libéraliser les échanges régionaux, ils ne se fixent pas tous le même objectif : pour les uns, la libéralisation des échanges entre les pays d'Afrique de l'Ouest est un premier pas vers l'ouverture aux marchés internationaux ; pour les autres, elle est la base de la constitution d'un espace régional protégé.

Ces interprétations différentes des résultats à attendre de l'approche régionale n'ont pas empêché qu'un consensus s'établisse sur l'importance à accorder au développement des échanges régionaux. Ainsi, plusieurs études et réflexions sont lancées aujourd'hui sur ce thème : le projet PRISAS¹⁵ de l'Institut du Sahel (CILSS, Bamako) et de la Michigan State University, qui cherche à améliorer la sécurité alimentaire et à stabiliser les marchés¹⁶ ; les travaux de l'AIIRD (Boston) qui visent à redéfinir les politiques agricoles¹⁷ ; la recherche en cours à l'IFPRI sur les avantages comparatifs à long terme des pays du Sahel¹⁸ ; le projet de recherches intégrées du réseau néerlandais, burkinabé et ghanéen ; l'appui de l'Université Laval aux chercheurs du CIRES (Abidjan) et du CEDRES (Ouagadougou). Ces initiatives convergent avec la relance de réflexions plus globales sur l'intégration régionale et la croissance économique, notamment par la Coopération Française¹⁹, la Communauté Européenne, la Banque Mondiale²⁰ et la Banque Africaine de Développement²¹.

Cependant, pour la plupart des décideurs, l'approche régionale semble jusqu'ici se limiter à l'harmonisation des politiques nationales et à la concertation entre Etats, autrement dit aux actions qui prennent le cadre territorial des Etats pour référence unique.

Or, on l'a vu, il existe un décalage important entre l'espace d'intervention des Etats et la réalité des espaces économiques. Pour prendre en compte cette réalité, il faut donc introduire des découpages plus opératoires dans l'espace régional. La crise actuelle des Etats africains, qui est aussi la crise des politiques nationales de développement, nous questionne dans ce sens.

L'échec des politiques menées dans le cadre des "Etats-Nations"

L'Afrique noire connaît aujourd'hui de graves crises économiques et sociales. Pour de nombreux observateurs, ces crises résultent de l'inefficacité des politiques autocratiques menées par les dirigeants africains depuis l'acces-

sion de leurs pays à l'indépendance. Rares sont ceux qui pensent que ces crises sont liées à la structure même des Etats. Aussi, sans minimiser l'apport de la démocratisation des régimes politiques à la solution des crises qui secouent le continent noir, nous voudrions attirer l'attention sur l'inadaptation des espaces de manœuvre politique actuels pour faire face de façon durable aux besoins des populations.

Lorsque l'on tire le bilan de trente années de politiques nationales, il apparaît de façon explicite que les "Etats-Nations" hérités de la colonisation ne sont plus aujourd'hui des cadres appropriés pour les politiques de développement. Leur gestion occasionne des dépenses supérieures à leur capacité de financement.

Pendant longtemps, les Etats nouvellement indépendants ont cru que la mise en œuvre d'un vigoureux programme de développement, notamment agricole, pouvait générer des moyens suffisants pour couvrir la gestion courante, financer le développement et engager l'industrialisation. Malheureusement, à quelques exceptions près, ces faux espoirs ont été largement déçus et les politiques menées dans ce cadre ont conduit presque tous les pays à la faillite économique.

Aujourd'hui, tous les Etats ouest-africains, quelles que soient leur taille ou leurs ressources, sont confrontés à des difficultés du même ordre et celles-ci sont encore plus manifestes dans les pays dotés d'abondantes ressources naturelles. Ce constat est troublant car trente ans plus tôt, à la veille de l'accession à l'indépendance des colonies d'Afrique de l'Ouest, on s'accordait pour diviser celles-ci en trois catégories :

- les colonies d'avenir, mieux dotées que les autres par la nature, telles que la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Ghana et la Guinée ;
- celles qui, sans avoir d'aussi grands atouts, disposaient de ressources appréciables : la Sierra Leone, le Libéria et le Sénégal ;
- enfin, les territoires enclavés ou les petites entités de la côte, dont l'avenir risquait d'être précaire.

Aujourd'hui, cette classification a perdu une grande partie de son sens. En effet, la mauvaise gestion des principaux atouts des pays autrefois promis à un bel avenir, notamment la richesse du sous-sol, a entraîné une forte dépendance vis-à-vis du marché mondial. Les grands investissements, les lourdes dépenses d'équipement et les importations de biens de consommation résultant des niveaux relativement élevés de salaires ont abouti à un endettement excessif. A l'image du Nigeria, au moment où le prix du pétrole a chuté sur le marché international, le remboursement de la dette a obligé le gouvernement à engager un sévère programme de récession. Chômage, baisse des salaires, hausse des prix, tensions sociales sont les manifestations d'une évolution qui a éloigné ces pays de la prospérité.

Dans les pays moins favorisés, la crise économique et financière et les programmes d'ajustement structurel n'ont

pas eu des répercussions aussi brutales, en raison de la faiblesse du niveau de vie et du soutien de l'aide internationale.

On assiste donc à un certain nivellement par le bas de la hiérarchie des pays ouest-africains.

Dans le même temps, on constate que les populations se sont organisées, en dehors de l'action de l'Etat, pour faire face aux nombreuses pénuries qu'ont connues la plupart des pays depuis le début des années 80. L'intensification des échanges informels, notamment à travers les frontières des Etats, a permis de suppléer aux insuffisances de la gestion des pouvoirs publics et d'atténuer les effets de la crise ; elle a aussi contribué à renforcer l'intégration régionale de l'espace ouest-africain.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, le commerce informel a joué un rôle important de régulation et de redistribution des ressources à l'échelle régionale.

Cette organisation de l'espace par les échanges fait preuve d'un dynamisme qui contraste singulièrement avec l'enlisement des actions de développement mises en œuvre par les Etats ou les groupements régionaux tels que la CEAO ou la CEDEAO. Ceci tient en grande partie au fait que les Etats n'ont pas su insérer leurs actions de développement dans un cadre autonome. La mobilisation des ressources a finalement davantage servi le marché international que l'espace national ou régional. Quant aux expériences de groupements régionaux mis en place pour alléger les contraintes du cadre territorial limité à l'espace national, elles n'ont pas progressé. Toutes sont minées par des contradictions internes résultant de la disparité des politiques nationales, au premier rang desquelles figure la question monétaire.

Les effets de l'absence de coopération régionale dans la mise en œuvre du développement agricole se font aujourd'hui clairement sentir. Les programmes nationaux de développement des cultures d'exportation se font mutuellement concurrence et, dans le cas des politiques alimentaires, chaque pays s'est lancé dans des investissements de même nature non coordonnés. Ainsi par exemple, les Etats forestiers se sont engagés au cours des années 60 et 70 dans d'ambitieux programmes de modernisation de la culture du palmier à huile. Conçus dans le cadre de politiques propres à chaque Etat, ces programmes ont contribué à saturer le marché à partir d'une concurrence inutile entre les Etats producteurs de la région. Cette concurrence s'est avérée d'autant plus néfaste que la grande disparité des conditions de production dans la zone, et donc des prix de revient, a empêché les Etats producteurs d'adopter des attitudes communes face au marché international.

Or l'arrivée de nouveaux exportateurs asiatiques et latino-américains sur les marchés concurrents des spéculations africaines nécessite des efforts de productivité, mais aussi la mise en œuvre de politiques concertées, difficilement réalisables dans le cadre des stratégies nationales de

développement actuellement pratiquées en Afrique.

Les politiques vivrières définies dans le cadre national ne permettent pas de tirer parti des complémentarités agro-écologiques de la zone ouest-africaine. Elles se caractérisent le plus souvent par des orientations similaires et ne tiennent pas compte de celles des pays voisins. C'est ainsi que la production de riz des grands périmètres irrigués de la SEMRY, au Nord-Cameroun, approvisionne davantage le marché nigérian que les villes camerounaises et concurrence des projets similaires au Tchad et au Nord-Nigeria, dans une zone fortement intégrée par les échanges.

En conséquence, les expériences nationales de développement sont devenues de plus en plus fragiles. Les travaux sur les échanges régionaux montrent que l'espace agricole ouest-africain ne se structure pas en priorité autour des Etats, en tant qu'entité nationale au sens moderne du terme, et encore moins autour des organisations régionales qu'ils ont créées, mais bien davantage à travers les relations d'échanges.

Le marché régional est déjà bien maîtrisé par les commerçants africains qui l'exploitent de longue date pour la circulation des denrées produites localement et des produits importés. Basé sur des réseaux marchands qui ont tissé des liens du Sahel aux zones côtières, ainsi que sur le développement d'importants pôles d'échanges situés aux frontières des Etats et sur les principaux axes commerciaux, le marché régional est un réel atout pour le développement des agricultures ouest-africaines. Or, jusqu'ici, les Etats ont fonctionné en dehors de ces réalités.

Aujourd'hui, il paraît difficile d'intégrer cet atout dans le processus de développement sans une véritable intégration régionale, c'est-à-dire une intégration qui ne soit pas fondée sur des politiques définies dans le cadre territorial de chacun des "Etats-Nations", mais sur la recherche de complémentarités régionales en fonction des potentialités respectives des différentes zones agro-écologiques.

Les espaces régionaux de complémentarité et de concertation

Si l'on donne la priorité à la recherche de complémentarités entre le Sahel et les pays côtiers, la manière de poser la question des avantages comparatifs des agricultures sahéniennes s'en trouve modifiée. En effet, il ne s'agit plus de calculer en priorité ces avantages par rapport au marché mondial, mais de rechercher quels sont, dans l'espace régional ouest-africain, les avantages comparatifs de chacun des pays à partir desquels peuvent se développer des courants d'échanges durables et susceptibles d'entraîner un développement des productions et une amélioration de la sécurité alimentaire.

Faire passer la recherche d'avantages comparatifs régionaux (c'est-à-dire entre pays ouest-africains) avant la

recherche d'avantages, plus hypothétiques, par rapport au marché mondial, est une idée qui a progressé lors du séminaire de Lomé²². Cette nouvelle approche (du moins pour les politiques sahéliennes) ouvre des perspectives dans le débat sur la protection évoqué plus haut. En effet, quand on aura avancé dans la mise en évidence de complémentarités régionales, la question de la compétitivité vis-à-vis du marché mondial se posera certainement de manière différente. Il est probable que certaines productions, qui n'ont pas d'avantages absolus par rapport au marché international, présenteront malgré tout des avantages sur le plan régional, que l'on pourra qualifier d'avantages relatifs par rapport au marché international.

Si l'on ajoute que partisans et adversaires de la protection soutiennent tous la nécessité de restructurer les filières céréalières, d'améliorer leur compétitivité et de rechercher des politiques de stabilisation des prix et des revenus, on peut penser qu'un accord sur une politique de protection sera plus facile à trouver si elle a pour objectif de stimuler la production dans une perspective de développement des échanges régionaux.

En effet, quel peut être l'avenir de ces échanges si la croissance des importations à bas prix du marché mondial n'est pas maîtrisée ? L'amélioration de la compétitivité des filières locales et l'augmentation des productions dépendent de l'élargissement des débouchés et d'une certaine stabilité des prix. Or les stratégies de dumping des exportateurs de viande, comme le niveau bas et fortement fluctuant des cours internationaux des céréales, restreignent le marché des produits locaux et découragent l'investissement dans la production. Une certaine protection est donc nécessaire pour que le potentiel de complémentarités régionales entre les agricultures puisse s'exprimer. Dans ce sens, la protection devient d'une certaine manière un vecteur de réussite de la libéralisation des marchés à l'échelle régionale.

La recherche d'avantages comparatifs régionaux peut être l'objectif principal et, à condition que des efforts soient entrepris pour améliorer la productivité, la recherche de compétitivité internationale peut devenir un objectif de second rang. Il ne s'agit pas de mettre entre parenthèses la référence nécessaire à cette dernière, mais lorsque l'on examinera les potentialités du maïs produit au sud du Burkina Faso, par exemple, on cherchera en priorité à savoir s'il est compétitif par rapport au maïs du Ghana et du Togo.

Cette approche ouvre un vaste champ de recherche, dans la mesure où :

- les études sur les filières doivent être prolongées dans les pays voisins, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici, à l'exception des courants d'échanges traditionnels à longue distance, comme le bétail ou la cola ;
- des études comparatives doivent être lancées, notamment entre pays sahéliens et pays côtiers hors zone franc ;
- un décloisonnement des approches doit être opéré. L'analyse des déterminants des échanges frontaliers et

régionaux a montré qu'ils relèvent de plusieurs facteurs d'ordre différent : les coûts comparés de production jouent un grand rôle, comme les coûts de transport, mais les échanges sont aussi fonction de l'attrait du franc CFA pour les commerçants des pays à monnaies non convertibles, de la disponibilité de marchandises de contrepartie, de la structuration de l'espace commercial en réseaux marchands, etc.

C'est donc un ensemble de facteurs qu'il faut étudier pour cerner la compétitivité de tel produit dans telle zone. A condition que ces éléments soient réunis - ce qui est une lourde tâche - cette approche est évidemment plus réaliste que celle qui vise avant tout à déterminer la compétitivité d'une production vis-à-vis du marché mondial.

Mais l'espace marchand ouest-africain n'est pas "unifié". Nos enquêtes ont montré qu'autour de certains pôles des échanges plus denses dessinent des "sous-espaces régionaux". Ainsi, les échanges entre les pays de l'ouest de la zone (Sénégal, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, ouest du Mali et Mauritanie), les échanges entre le Nigeria et ses voisins, ceux entre les pays du Golfe de Guinée et le Burkina Faso et le sud du Mali structurent la zone en différents espaces d'intenses activités économiques et sociales.

Les relations commerciales qui fondent ces sous-espaces attestent de l'impact de l'histoire, dans la mesure où elles tirent en grande partie leur dynamisme des solidarités ethniques et sociales et des réseaux marchands constitués de longue date qui, tous, traversent les frontières des Etats modernes. En réalisant le lien entre "l'économique" et "le culturel", ces "solidarités marchandes régionales" sont un facteur essentiel de développement.

Ces sous-espaces constituent donc des lieux privilégiés pour la mise en œuvre de l'approche décrite ci-dessus de recherche de complémentarités entre les différentes zones agricoles. En ne raisonnant plus sur le marché national mais sur celui du sous-espace régional, on étudiera par exemple si le riz de Moyenne Guinée peut trouver de meilleurs débouchés dans la région de Kayes au Mali : actuellement il ne peut être acheminé à Conakry en raison des coûts de transports élevés alors que, pour la même raison, le riz de l'Office du Niger ne peut concurrencer les importations clandestines de Mauritanie et du Sénégal dans l'ouest du Mali.

Dans ces sous-espaces, l'intensité des échanges marchands "informels" a rendu les politiques des Etats interdépendantes. Ces interactions²³ font donc aussi de ces espaces des lieux privilégiés de concertation entre Etats. C'est donc dans ce cadre que le dialogue sur l'harmonisation des politiques de protection pourra être le plus concret et que la réduction des réexportations et la maîtrise des importations auront le plus de chance d'aboutir.

Ainsi, bien que le débat sur la protection n'ait pas débouché jusqu'ici sur des propositions d'actions, la

réflexion n'a pas pour autant marqué le pas : le colloque de Lomé sur les espaces céréaliers régionaux a, à notre avis, apporté une contribution importante à l'approche des problèmes en plaçant explicitement le débat sur les politiques sahéliennes dans le contexte régional ouest-africain.

L'approche régionale nous fait avancer en premier lieu parce qu'elle prend en compte des réalités ignorées jusqu'ici par les politiques nationales (alors qu'elles ont une influence importante sur le comportement des acteurs et les interventions des Etats), en deuxième lieu parce qu'elle déplace le débat sur la protection et les avantages comparatifs dans un champ plus réaliste où les propositions d'action sont plus tangibles. □

Notes

(1) Cf: CILSS-Club du Sahel/OCDE.- Les politiques céréalières dans les pays du Sahel.- Actes du colloque de Mindelo, 1-6 décembre 1986.

(2) Voir les travaux de l'équipe INRA-UNB-IRAM (cités plus loin) réalisés dans le cadre des réflexions du Club du Sahel et de la Coopération française.

(3) Dans cette communication, J. Egg a développé la première question et J. O. Igue la deuxième.

(4) Les enquêtes en cours au moment de cette communication ont donné lieu à un rapport de synthèse publié en avril 1991: COSTE J., EGG J. et al.- Echanges céréaliers et politiques agricoles dans le sous-espace ouest (Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal): quelle dynamique régionale?- IRAM, INRA-ESR, UNB. Paris: Club du Sahel/OCDE, 1991.- 217 p. + ann.

(5) Cf: Gabas JJ., Giri J. et Méttetal G.- Un espace régional céréalier protégé: première exploration d'une idée nouvelle.- Club du Sahel/OCDE, novembre 1987.

(6) Sans compter que les Etats qui tirent parti -par le biais des réexportations- de la disparité des politiques nationales, ne sont certainement pas prêts à entrer dans le jeu de l'harmonisation des politiques sans compensations.

(7) Voir notamment: Réardon T.- La demande de céréales en Afrique de l'Ouest et ses conséquences pour la protection régionale au Sahel.- Communication au séminaire CILSS/Club du Sahel sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest, Lomé (Togo), 6-11 novembre 1989; et Delgado C.- Questions à propos d'un espace régional protégé pour les céréales au Sahel.- Economie Rurale, mars 1989.

(8) Cf par exemple: Gentil D. et Ledoux G.- Commentaires sur l'étude "The Competitiveness of Sahelian Agriculture" (Berg et Shapiro, octobre 1988).- Paris: IRAM-INRA, février 1989, 19 p.

(9) Voir notamment: Guillaumont Jeanneney S.- Dévaluer en Afrique?- In Observations et diagnostic économiques, n°25, octobre 1988; et les travaux de l'AIRD (en cours au moment de cette communication et publiés ultérieurement): Salinger L. et Stryker D.- Exchange Rate Policy and Implications for Agricultural Market Integration in West Africa.- Boston: AIRD, mai 1991, 48p.

(10) De manière plus générale, cf: Vallée O.- Le prix de l'argent CFA, heurts et malheurs de la zone franc.- Paris: Karthala, 1989.

(11) Pour une application de cette méthode aux pays ouest-africains, cf notamment: Stryker D. et al.- Incentive System and Economic Policy Reform in Mali.- AIRD, 1987; et Barry A., Stryker D. et Salinger L.- Incitations, avantages comparatifs et échanges régionaux de céréales dans le sous-espace ouest: cas de la Guinée, du Mali et du Sénégal.- Boston: AIRD, Paris: Club du Sahel, version provisoire, avril 1991.

(12) Cf Tubiana L. et Leclercq V.- La remise en cause du rôle des Etats-Unis dans le fonctionnement oligopoliste du marché du blé et du soja.- In Economie et Société, n° 11-12, 1988.

(13) Cf Daviron B.- Les prix des céréales à l'exportation vers les pays d'Afrique de l'Ouest.- INRA-IRAM-UNB, juillet 1991, 35p.

(14) Voir notamment les contributions suivantes de l'équipe INRA-IRAM-UNB au séminaire CILSS/Club du Sahel sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest, Lomé (Togo), 6-11 novembre 1989:

- . Coste J.- Esquisse régionale des flux de céréales en Afrique de l'ouest.
- . Igue J.- Les périphéries nationales: support des échanges régionaux.
- . Grégoire E.- Etat et réseaux marchands dans le commerce des vivres au Niger.
- . Lambert A.- La dynamique des réseaux marchands en Afrique de l'ouest.
- . Gentil D.- Production agricole, échanges régionaux et importations au Sahel.
- . Egg J.- Disparité des politiques et échanges régionaux en Afrique de l'Ouest.
- . Lambert A. et Egg J.- L'intégration régionale par les échanges: le cas du sous-ensemble Sénégal-Mali-Gambie-Mauritanie-Guinée-Ginée Bissau.
- . Harre D. et Igue J.- La dynamique des échanges agricoles dans l'espace Tchad, Nord Cameroun, Nord-Nigeria.
- . Somé P.H.- Les échanges entre les marchés frontaliers: le cas du Burkina Faso.
- . Vallée O.- La dimension monétaire des échanges régionaux à partir du Bénin et de la Gambie.

(15) Programme régional de renforcement institutionnel en matière de recherche sur la sécurité alimentaire au Sahel (PRISAS).

(16) Cf Dioné J.- Sécurité alimentaire au Sahel: point sur les études et projet d'agenda de recherche.- Bamako: CILSS, PRISAS/INSAH-MSU-USAID; document de recherche n°90-02, octobre 1990 et aussi Staatz J., Dioné J. et Dembélé, N.- Cereals Market Liberalization in Mali.- In World Development, 17, n°5, 1989.

(17) Cf Barry A., Stryker D. et Salinger L. (1991), op. cit.

(18) Voir notamment: Badiane O.- Espace régional céréalier en Afrique de l'Ouest: potentiel et importance pour la sécurité alimentaire.- Communication au séminaire CILSS/Club du Sahel sur les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest, Lomé (Togo), 6-11 novembre 1989.

(19) Voir les travaux du LAREA/CERED, Université de Paris X, Nanterre: Hugon P.- Les différentes formes d'intégration régionale en Afrique Sub-saharienne et les programmes d'ajustement structurel.- mai 1990 et Coussy J.- Politiques économiques nationales, programmes d'ajustement structurel et intégration africaine.- mai 1990.

(20) Mansoor A. et al.- Intra-regional Trade in Sub-Saharan Africa.- Washington: Banque Mondiale, 1989.

(21) Cf Groupe de la BAD.- Le commerce intra-africain.- Rapport introductif du symposium des assemblées annuelles 1990, Abidjan, 28 mai 1990.

(22) CILSS-Club du Sahel.- Les espaces céréaliers régionaux en Afrique de l'Ouest.- Séminaire de Lomé (Togo), 6-11 novembre 1989.

(23) Pour une analyse des interactions des politiques de protection, voir: Hibou B.- Analyse comparée des politiques de protection et de régulation des marchés céréaliers ouest-africains: le cas des pays du sous-espace ouest.- EHESS/LAREA-CERED; Paris: INRA-IRAM-UNB, octobre 1990, 74p.

Commentaires et débats sur l'intervention de J.O. Igué et J. Egg

D. STRYKKER, H. JOSSERAND, J. DIONÉ

L'idée qu'une protection régionale des céréales pourrait avoir des effets bénéfiques sur la production locale est venue de deux observations. D'abord, le fait que les prix mondiaux des céréales apparaisse comme anormalement bas, notamment en raison des subventions à la production pratiquées par les grands pays exportateurs, a légitimé l'idée que les pays d'Afrique de l'Ouest pouvaient protéger leur secteur céréalier menacé par ces bas prix. Ensuite, observant que les frontières entre les pays sont très peu contrôlables, on a considéré qu'une protection n'était envisageable qu'à l'échelle de la grande région.

Dès lors qu'une telle politique serait mise en place, l'existence d'un grand marché ouest-africain aboutirait à une spécialisation sous-régionale des différentes zones productrices par le jeu de la concurrence interne. On imagine souvent que les complémentarités naturelles permettraient à chaque sous-espace d'avoir sa part de bénéfice dans la nouvelle situation.

Le principe de la protection ne fait pas l'unanimité des économistes. En revanche, l'homogénéisation des politiques nationales à l'échelle de la région est une idée qui fait son chemin, mais elle est encore peu explorée. En réalité, peu de travaux permettent aujourd'hui d'étayer des politiques agricoles répondant au problème posé par les bas prix des céréales importées et par l'intégration régionale. Il faudrait pouvoir répondre à de nombreuses questions, qui portent sur la protection : le contrôle des importations au niveau des ports permettrait-il une protection ou une modulation de l'offre régionale ? Pourra-t-on gérer l'aide alimentaire de manière à ne pas déstabiliser les marchés locaux ?

Ces questions portent aussi sur les filières céréalières : la productivité dans les filières céréalières sahéniennes pourra-t-elle s'accroître pour concurrencer le riz dans l'assiette des ménages, sachant qu'il faut prendre en compte le fait que le temps de préparation culinaire du riz est beaucoup moins important que celui des céréales locales ? Comment réagiraient les transporteurs et importateurs de riz qui se concurrencent pour approvisionner les marchés locaux ?

Des questions quant aux avantages comparés locaux des différents produits dans l'ensemble de la région se posent aussi : les pays côtiers seront-ils importateurs de céréales et de viandes sahéniennes ? Les prix relatifs des céréales et de la viande entraîneront-ils une utilisation des céréales sahéniennes dans l'alimentation du bétail ?

Enfin, l'intégration régionale pose les questions relatives aux politiques monétaires sous un angle nouveau : peut-on raisonner le taux de change du franc CFA dans un cadre régional ? Quels seraient les effets de la convertibilité des monnaies ?

Au delà des analyses économiques qui pourront être faites dans l'avenir, il reste que la question de la protection régionale et son corollaire, l'intégration régionale, trouveront avant tout des réponses d'ordre politique.