

Politiques rizicoles en Afrique de l'Ouest : petite revue historique et enjeux actuels

► Benoît Faivre Dupaigne et Laurent Liagre, Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (Iram).
b.faivredupaigne@iram-fr.org,
l.liagre@iram-fr.org

LE RIZ n'est que la troisième céréale la plus produite en Afrique de l'Ouest (après le mil et le sorgho) et se situe largement derrière les tubercules pour ce qui est de l'apport calorique ; il attire cependant toute l'attention lorsqu'on parle de sécurité ou de souveraineté alimentaire. En effet, le marché du riz a subi des mutations spectaculaires au cours des 30 dernières années. Les importations étaient négligeables au début des années 70. Les investissements importants consentis de la fin des années 60 jusqu'au tournant du siècle ont permis d'accompagner la hausse de la demande et de limiter la hausse des importations. Les années 2000 ont vu une explosion des achats externes. Selon l'Uemoa¹, le déficit pourrait doubler d'ici 2020. Le riz est déjà le premier poste d'importations agroalimentaires, plaçant la région parmi les plus grands importateurs mondiaux (cf. graphique ci-contre).

Depuis les années 1950 : cinq grandes périodes. Le riz est cultivé depuis des temps immémoriaux dans les pays des régions côtières d'Afrique de l'Ouest. Sa perception en tant que culture d'introduction récente dans la sous-région remonte à l'époque coloniale. Les premières tentatives de culture de riz en irrigation dans la vallée du fleuve Sénégal datent des années 1820. Les premiers grands projets d'aménagement hydroagricoles lancés entre les deux guerres et surtout les perturbations provoquées par la seconde guerre mondiale imposent progressivement la production de riz irrigué dans les mentalités. Il s'agit de faire face à la rupture des approvisionnements de

1. B. Faivre Dupaigne, P. Baris, L. Liagre « Étude sur la compétitivité des filières dans l'Uemoa », Iram, 2005. Les projections pour la Cedeao situent les besoins d'importations entre 6,4 et 10,1 millions de tonnes (source : Ecowap).

[1] IMPORTATIONS DE RIZ EN AFRIQUE DE L'OUEST

riz indochinois pour le Sénégal, et de contribuer à l'approvisionnement de la sous-région pour le Mali (finalisation des principaux aménagements de l'Office du Niger entre 1932 et 1944).

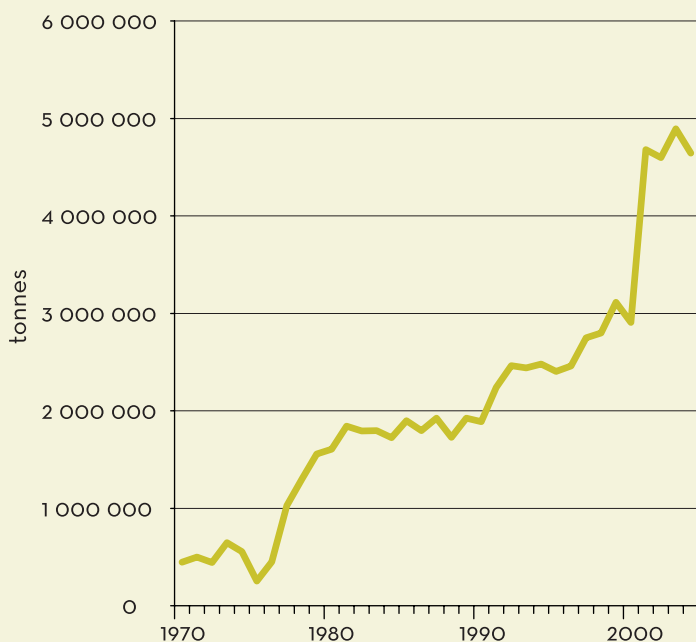
Les années 50 : l'approche volontariste de l'État colonial. Après la seconde guerre mondiale, un vaste plan de modernisation des colonies est mis en place. Il se traduit par une implication financière plus forte de l'État français dans les infrastructures routières et hydrauliques, ainsi que par un souci de satisfaction des besoins vivriers. Mécanisation, intensification, exploitation en régie sont à l'ordre du jour dans les périmètres irrigués. Au Mali, l'Office du Niger assure les missions imposées par la production irriguée (riz et coton) en amont et en aval. Au Sénégal, quelques milliers d'hectares sont aménagés dans le delta du fleuve, alors très peu peuplé. Mais à l'aube des indépendances, les projets d'irrigation se révèlent non rentables dans les deux pays. Les populations paysannes sont finalement moins malléables que prévu pour adopter les schémas intensifs imaginés à Paris !

Les années 60-75 : Indépendances et autosuffisance alimentaire. Malgré ces contraintes, les nouveaux États indépendants reprennent à leur compte cette approche volontariste. Le Sénégal poursuit la mise en place des aménage-

ments avec maîtrise totale de l'eau dans la vallée du fleuve entre 1972 et 1980, le Mali évolue vers la monoculture du riz dans les années 1970 dans la boucle du Niger. Globalement, dans les autres pays sahéliens, les premiers aménagements sont mis en place au début des années 1970, notamment suite aux années de sécheresse de 1969-1973 (Niger).

Pourtant, si la riziculture irriguée devient prépondérante dans les pays sahéliens, les rizicultures pluviales ou de bas-fonds, plus anciennes, restent largement dominantes dans les pays côtiers en termes de superficie cultivée. Dès les années 1960, le riz constitue la principale céréale consommée dans des pays tels que la Gambie, la Guinée Bissau, la Guinée, la Sierra Leone, la République de Côte d'Ivoire (de 46 à 85 % des céréales consommées).

Les années 75-85 : croissance de la consommation. L'année 1975 marque un tournant, avec une forte croissance annuelle de la consommation de riz de l'ordre de 10 % jusqu'en 1983 en moyenne dans les pays d'Afrique de l'Ouest (Nigeria compris). Cette évolution résulte de plusieurs phénomènes. Les sécheresses successives ont entraîné la rupture des approvisionnements en céréales sèches traditionnelles, remplacées en partie par le riz. L'urbanisation et l'amélioration du pouvoir d'achat de certaines classes sociales ont modifié les modèles de consommation. Les ob-



Source : FAO

jectifs affichés par les pays d'Afrique de l'Ouest sont dorénavant doubles : assurer une alimentation à bas prix dans les zones urbaines pour garantir la paix sociale, tout en tentant d'impulser des dynamiques de développement agricole à partir des aménagements hydroagricoles (Mali, Sénégal). Dès lors, les États interventionnistes vont, d'une part, appuyer les filières nationales à travers la poursuite des investissements dans les infrastructures, la mise en place de systèmes de subventions et de contrôle des prix à la production afin de promouvoir une agriculture intensive, et, d'autre part, contrôler le régime des importations.

Toutefois, les secteurs rizicoles montrent une forte hétérogénéité en zone Uemoa, que ce soit dans les systèmes de production, la teneur des politiques, les niveaux de compétitivité, etc. De fait, les politiques rizicoles ont des résultats limités, la hausse de la consommation de riz dans les pays depuis le début des années 70 n'a pu être assurée qu'au prix d'une dépendance accrue des importations.

À partir de la fin des années 85 jusqu'à 2000 : la transition libérale. La fin des années 80 marque le début des politiques d'ajustement structurel imposées par les institutions de Bretton Woods et appliquées à des vitesses variables dans les différents pays jusqu'à la fin des années 90. La lutte contre les déficits budgétaires se traduit par l'abandon progressif des politiques d'autosuffisance au profit du nouveau concept de « sécurité alimentaire » (cf. définition p.15). En clair, dans le secteur rizicole, les États abandonnent progressivement leurs prérogatives au profit des mécanismes du marché... La réduction des dépenses publiques impose la libéralisation des importations et la dissolution des cais-

ses de péréquation des prix. En matière de production nationale, le transfert de la gestion des aménagements hydroagricoles, engagé dans certains pays à la fin des années 80, s'accompagne de celui des rizeries industrielles. L'abandon des monopoles d'achat du paddy bénéficie au secteur privé. Enfin, la dévaluation du FCFA en 1994 entraîne le démantèlement progressif des systèmes tarifaires dans quasiment tous les pays pour amortir l'impact sur les consommateurs du doublement du prix des importations.

Le boom des années 2000. Toutes ces réformes et ces changements institutionnels durant les années 90 n'ont finalement pas entamé le rythme de progression des importations de riz, malgré une réelle amélioration des performances de production dans certains pays. Après un tassement au milieu des années 90, notamment suite à la dévaluation, les importations ont repris leur rythme observé durant les années 60, avant de franchir un pallier majeur à l'aube des années 2000. Les taux de croissance de la consommation de riz à 6 % par an, dorénavant observés dans les pays d'Afrique de l'Ouest, montrent que la dévaluation du FCFA n'a finalement pas affecté les nouveaux modèles de consommation faisant une place croissante au riz.

Aujourd'hui : quels enjeux ?

Les facteurs de développement de la riziculture. L'évolution de la production rizicole en Afrique de l'Ouest sera déterminée par quatre facteurs principaux. En premier lieu, les prix mondiaux risquent de grimper. Dans ce contexte, les systèmes ouest-africains devraient améliorer leur compétitivité. En deuxième lieu, le boom de la con-

sommation de riz est avant tout le fruit de changements des modes de vie et des comportements alimentaires découlant de l'urbanisation croissante. Ce sont certes des débouchés pour les producteurs, mais on doit aussi mentionner l'opportunité que représente, pour les couches les plus pauvres, l'accès à un riz déclassé : vieux stocks ou brisure vendus à bas prix, généralement importés ! En troisième lieu, la hausse du coût de l'énergie pourrait encore compliquer la redistribution des cartes puisque certains pays sont plus fortement consommateurs d'engrais, d'autres font appel au pompage, et globalement, le coût du fret devrait augmenter. En 2004, par exemple, le prix du transport de Thaïlande à Dakar est passé de 35 à 80 \$ par tonne, ce qui a eu pour incidence une hausse de 15 % du « prix CAF » (coût assurance fret). Enfin, les politiques régionales définiront le cadre dans lequel les opérateurs vont choisir ou non d'investir. Seul un environnement économique sûr permettra aux agriculteurs de prendre des risques en adoptant des technologies innovantes.

Une vision régionale de la stratégie rizicole. Mais il sera difficile de parler d'une politique rizicole régionale si l'on n'évoque pas les principes de toute politique commune : faire jouer la complémentarité et une certaine solidarité. En effet, les besoins et la demande solvable sont différents d'un pays à l'autre : les niveaux de consommation en riz au sein de l'espace Cedeao peuvent aller de 12 à 14 kg/hab au Niger ou au Bénin à près de 30 kg/hab pour le Nigeria et atteignent plus de 90 kg/hab en Guinée. Les niveaux de couverture de la demande par les importations témoignent de la même disparité et vont de 24 % pour le Mali à 36 % pour le Nigeria, jusqu'à plus de 80 % pour le Sénégal ou le Niger. Certains pays avaient fait le choix de l'approvisionnement à bas prix de riz de mauvaise qualité sur le marché mondial pendant que d'autres s'efforcent de développer une production nationale. Seul un choix clair pour l'ensemble de la sous-région, sur la base d'un engagement politique fort, permettra de réelles avancées.

Le rappel du potentiel régional de près de 10 millions d'ha de terres irrigables, dont seuls 10 % sont mis en valeur, risque de rester une incantation vaine ➔



❶ si ne se dessine pas une vision globale pour la région. La moitié des terres irriguées et potentiellement irrigables sont situées au Mali et au Nigeria. Le potentiel de développement d'une riziculture pluviale, de décrue ou de mangrove est plus largement réparti.

Promouvoir une stratégie pour le riz suppose donc que les pays reconnaissent que le développement de cette filière pourrait entraîner des sacrifices de la part de certains pays. Au-delà d'un objectif facilement partagé de recherche de la souveraineté alimentaire, il ne faut pas nier les inconvénients que certains Gouvernements pourraient voir au soutien d'une production mobilisant de forts investissements qui pénaliserait une frange de la population profitant de prix mondiaux faibles. Le débat doit probablement sortir du cercle agricole. Il doit prêter attention aux équilibres régionaux entre des pays côtiers qui pourront difficilement absorber un exode rural croissant et un important hinterland dont la croissance agricole piétine et dont la paupérisation alimentaire et dont la pression sur les ressources naturelles menace les équilibres écologiques et des zones dans lesquelles l'intensification agricole reste possible; entre une zone en voie d'industrialisation et un gisement de consommation (à condition que les revenus — notamment agricoles — s'améliorent).

De bonnes bases existent mais... Le pessimisme habituel sur les potentialités de développement en Afrique peut être tempéré par un retour sur les tendances de la production des dernières décennies. Si effectivement la production régionale reste marginale, il faut constater que la progression a été spectaculaire. Les efforts faits pour développer la culture de riz ont porté leurs fruits. Les aménagements, bien que non optimisés, ont permis d'accroître les surfaces et les rendements. Dans l'ensemble des pays sahéliens, on observe un doublement des rendements sur les 20 dernières années.

Certaines régions, comme la zone Office du Niger au Mali, connaissent des progrès très importants et voient les niveaux de rendements moyens atteindre 6 tonnes. Le taux de croissance de la production au cours des trois décennies du siècle dernier a été

le plus fort du monde. Cependant, depuis environ 10 ans, la progression est stoppée et les importations explosent. Les aménagements hydroagricoles sont difficilement entretenus, les innovations techniques ne progressent guère, la chimisation n'a pas évolué et le riz pluvial est le plus souvent ignoré. Dans la plupart des pays côtiers, le riz reste très peu intensifié. Les gains de productivité dans ces zones traditionnellement rizicoles, où les producteurs disposent d'un important savoir-faire, sont potentiellement très élevés.

... elles ont besoin de nouvelles ambitions politiques. La Politique agricole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Ecowap) considère que « *Trois grands sujets de coopération peuvent être mis en avant : la coopération dans le domaine de la recherche agronomique et de la sélection variétale, déjà très engagée dans le cadre du Centre du riz pour l'Afrique (Adrao) et du Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricole (Coraf), la facilitation des échanges commerciaux dans la région (systèmes d'information, suppression des entraves aux frontières, etc.) et la définition de politiques commerciales harmonisées aux frontières de la zone, de façon à réduire les phénomènes d'importation/réexportation qui mettent à mal l'efficacité des politiques rizicoles fondées sur la promotion des filières nationales* ».

Il convient de réaffirmer que l'Afrique de l'Ouest est sans doute une des seules régions dans laquelle il n'y a pas de politique de soutien de la production rizicole. Le Nigeria, avec une politique de prohibition des importations de riz jusqu'en 1995 puis de tarification à hauteur de 100 % dans les années suivantes, fait figure d'exception dans la région. Ailleurs, des pays développés ou en développement savent mobiliser des instruments de contrôle des importations avec des tarifs douaniers élevés, des interventions sur les marchés pour soutenir les prix, des prêts de campagne, etc. La Thaïlande, le Vietnam, l'Inde, les États-Unis utilisent ces instruments. La Chine elle-même soutient ses producteurs et fixe des prix minimums d'achats pour le riz. Les tarifs douaniers peuvent aller jusqu'à 65 %. L'exemple vient parfois de ceux que l'on blâme. ■

Ils ont dit ★

« *La première stratégie pour atteindre la souveraineté alimentaire, c'est de pouvoir développer une réflexion pertinente et de la transformer en outil de négociation avec d'autres groupes d'acteurs que sont les syndicats, les consommateurs, les élus, les États. Ensuite ouvrir des espaces de débat entre tous les groupes d'acteurs en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication et surtout être présent dans les rencontres régionales et internationales pour pouvoir convaincre et faire passer ses idées.* »

Mamadou Cissokho, président d'honneur du Roppa.

« *La souveraineté alimentaire se définit sur deux dimensions, nationale et individuelle. Au plan national, elle se définit comme étant la capacité du pays à assurer une alimentation globale à tous les Nigériens, c'est-à-dire garantir l'ensemble de base productive agricole, pastorale, sylvicole et halieutique à produire suffisamment de nourriture pour le Niger et ensuite, c'est la capacité du pays à réagir en cas d'aléas climatiques qui occasionnent éventuellement des déficits alimentaires. Sur le plan individuel la souveraineté alimentaire c'est la capacité de chaque famille à faire face au besoin alimentaire de l'ensemble de la communauté familiale.* »

Abdoukarim Mamalo, secrétaire principal du Code rural, Niger.

« *La souveraineté alimentaire exige la délimitation d'un territoire régional, la définition d'une politique alimentaire, la définition des productions à faire dans un espace, mais surtout elle exige une production adéquate pour ses filières agricoles.* »

Saliou Sarr, président de la fédération des périmètres auto-gérés du Sénégal (FPA) et coordonnateur du Roppa pour le Sénégal.

« *La société civile doit dénoncer le fait que dans les pays du Nord l'agriculture soit subventionnée et en même temps participer à l'élaboration des alternatives susceptibles de garantir l'atteinte de la souveraineté alimentaire.* »

Moussa Tchangari, secrétaire général de la coordination démocratique de la société civile du Niger (CDSCN).

★ Ces propos, à l'instar des citations des pages 12 et 14, ont été recueillis par Souleymane Maázou, journaliste nigérien, pour *Grain de sel*, lors du forum régional de Niamey (Niger) sur la souveraineté alimentaire, du 7 au 10 novembre 2006.