

Tribune : pour un véritable commerce intra-africain

Pierre Baris (baris.p@noos.fr) et Marc Lévy (marc.levy1@club-internet.fr)

► Pierre Baris est consultant indépendant et docteur en économie. Il est spécialisé dans les politiques agricoles, l'analyse économique des filières et l'intégration régionale. Il a récemment conduit plusieurs études dans le cadre de la préparation du G20 agricole.

► Marc Lévy travaille dans le monde du développement depuis de nombreuses années. Il vient de passer deux ans à *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) aux Pays-Bas, où il a suivi la mise en œuvre du processus CAADP. Il rejoint cette année le Gret au sein de l'équipe « Politiques publiques et régulations internationales ».

LES VERTUS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE dans une économie globalisée ne sont plus à prouver, en Afrique comme ailleurs. Pourtant aujourd'hui, pas plus de 10 % des échanges commerciaux du continent africain ne se font entre nations africaines. Présentation de quelques bonnes raisons de promouvoir un véritable commerce intra-africain.

PAR DEUX FOIS en moins de quatre ans, la flambée des prix attaque les pays africains en dépendance alimentaire. Le prix du riz a triplé et celui du maïs a doublé en 2008, les prix du blé et de l'huile sont fortement repartis à la hausse en début d'année 2011 (voir graphique). L'impact sur le pouvoir d'achat des populations urbaines est très important. D'après le Fonds monétaire international (FMI), au Burkina Faso, pays pourtant moyennement dépendant, la hausse des prix en 2008 a engendré une perte de pouvoir d'achat de 7 % pour les populations urbaines et de plus de 10 % pour les plus pauvres.

Ceux qui ont cru aux vertus nourricières des marchés internationaux déchantent aujourd'hui. La promotion continue d'une agriculture d'exportation et le désarmement tarifaire ont rendu de nombreux pays africains très vulnérables à la volatilité des changes et aux flambées des prix sur les marchés internationaux. Depuis le début des années 1990, la facture alimentaire de nombreux pays « pauvres » a été multipliée par cinq ou six du fait de la croissance démographique et d'un manque d'investissement dans l'agriculture vivrière. Le Mozambique, par exemple, importe 60 % du blé consommé par sa population, et l'Égypte importe la moitié de ses besoins alimentaires. Dans ces conditions, toute hausse de prix des produits alimentaires affecte directement la capacité des pays à se nourrir à des coûts acceptables. Cette tendance doit être inversée au plus vite.

Les limites du marché mondial. On ne peut aujourd'hui que constater les limites du marché mondial pour assurer la sécurité alimentaire de l'Afrique. Pourtant, les avis continuent à diverger sur ce point. Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), se dit en désaccord avec Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur le Droit à l'alimentation, lorsque ce dernier affirme « que le monde doit cesser d'être dépendant de produits alimentaires à bas prix ». Certains pays jouent un double jeu. L'Argentine et la Thaïlande, gros exportateurs agricoles et défenseurs de la libéralisation des marchés agricoles, n'ont pas hésité à limiter leurs exportations pendant la crise.

La réponse des pays africains. Face à la crise de 2008, la plupart des pays ont réagi par des mesures de soutien général à la consommation, principalement avec :

– Des outils tarifaires : suppression des droits de douane ;

– Des outils fiscaux : suppression de la TVA sur les produits importés ;
– Des subventions à la consommation pour les produits de base.

Les instruments tarifaires et fiscaux sont stratégiques parce qu'ils peuvent être doublement efficaces pour stabiliser les prix des produits importés, mais aussi, dans certaines situations, ceux des produits locaux substituables. Ces mesures ont coûté très cher aux États et n'ont été compensées que pour une petite partie par les aides budgétaires extérieures. Pourtant, quand un africain paye le double son riz ou son pain, c'est autant de revenus supplémentaires qu'empochent les entreprises commerciales et les producteurs européens ou asiatiques !

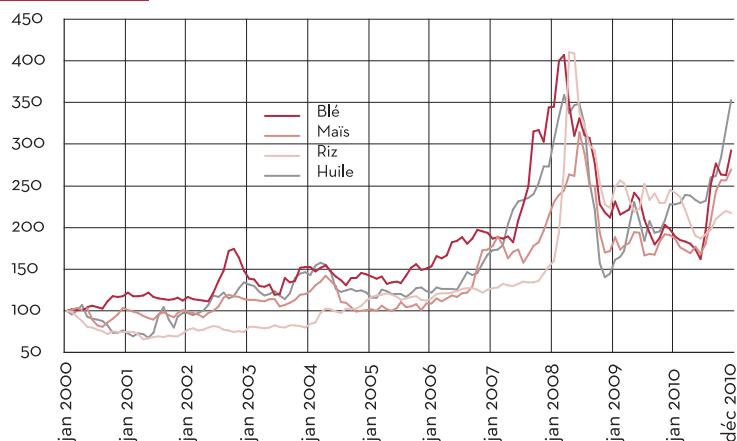
Certains pays ont pris des mesures plus graves. En 2008, mais aussi en 2010, certains pays ont interdit les exportations de céréales vers les pays voisins ou fortement entravé ces exportations. Cette année, en février 2011, certains ont bloqué par décret le prix des produits de base et conquis les importateurs « spéculateurs » au risque de décourager ces derniers à importer.

Des mesures qui affaiblissent la cohésion régionale. Dans plusieurs Unions ou Communautés régionales, ces mesures ont été prises séparément par les pays, contrairement aux règlements communautaires. Ceci crée des distorsions, entrave le développement des marchés régionaux et ne fait que renforcer une tendance lourde au non respect des réglementations communautaires par les États, y compris celles concernant la libre circulation des produits du cru et les règlements tarifaires.

Néanmoins, il ne faut pas noircir le tableau. La crise a aussi renforcé la solidarité régionale en Afrique de l'Ouest avec la mise en place du Réseau des sociétés chargées de la gestion des stocks de sécurité alimentaire (Resogest), l'envoi de vivres vers des pays en grande difficulté (cas du Niger en 2010), la rédaction de la « Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires », etc.

La réponse des donateurs

Traitement des symptômes ou de la maladie. Les positions des donateurs dans le cadre du G20 diffèrent sur les mesures à prendre. En janvier, le président de la Banque Mondiale, Robert Zoellick, propose 9 mesures qui vont de l'amélioration de la transparence sur les stocks de céréales, au renforcement des filets de sécurité sociale pour les pauvres, en passant par



Indices des prix alimentaires importés

Source : Banque mondiale

☉ un soutien rapide aux pays victimes de hausses de prix. Olivier De Schutter pense que ces mesures sont nécessaires mais qu'elles traitent des symptômes du mal, laissant de côté les causes. Ainsi soutient-il 8 priorités qui vont de la constitution de stocks vivriers, à la réglementation des marchés des produits financiers dérivés des matières premières agricoles pour éviter la spéculation, en passant par la création de filets de sécurité sociale par un mécanisme mondial de réassurance, le droit à l'alimentation et la protection de l'accès à la terre.

À quelques rares exceptions près, le renforcement des marchés régionaux n'est pas évoqué. Pascal Lamy souligne que « les échanges de denrées alimentaires au niveau régional sont limités, parfois par manque de complémentarité des produits, mais parfois aussi parce que l'intégration régionale est tout simplement insuffisante ». Malgré ces allusions, il est clair que les marchés régionaux africains sont des préoccupations de second ordre pour les donateurs. Pourtant, différents instruments permettant de limiter la volatilité des prix alimentaires, et d'atténuer les effets négatifs de cette volatilité peuvent être utilisés avec plus d'efficacité au niveau régional. Citons :

- la mutualisation régionale des stocks de sécurité, dans la mesure où des économies d'échelle peuvent être trouvées et que les risques des pays peuvent être différents;
- des fonds régionaux pour financer les filets de sécurité en milieu urbain, réduisant l'effet des flambées des prix importés sur les populations vulnérables;
- des mécanismes régionaux de régulation tarifaire ajustant les droits de douanes pour lisser les prix des produits importés de façon permanente en cas de baisse et de hausse;
- des bourses régionales de produits agricoles et la mutualisation d'assurances prix par couverture financière ou physique;
- l'harmonisation au niveau régional de fonds de lissage permettant pour certains produits de réguler à la hausse et à la baisse les prix à la consommation et de stabiliser les prix au producteur.

Les idées ne manquent pas. Elles pourraient être portées dans les enceintes internationales sous la bannière du renforcement de l'intégration régionale et de la reconquête des marchés agricoles régionaux.

La « reconquête des marchés agricoles régionaux »

Le nouveau dynamisme de l'agriculture. Même si c'est difficile à admettre pour les populations urbaines et les

décideurs africains, la flambée des cours des céréales est une chance pour le développement de l'agriculture africaine qui devient maintenant compétitive par rapport aux importations. La croissance a repris en Afrique (4,7 % en 2010) et selon la Banque Mondiale, le rebond provient d'une meilleure productivité agricole et de l'augmentation de l'investissement direct étranger.

Le commerce intra-africain et intra-régional. Ce commerce reste faible : 10 % des échanges commerciaux du continent se font entre nations africaines, mais le potentiel est considérable. Les villes de la sous-région « Afrique de l'Ouest », par exemple, seraient d'ores et déjà nourries aux 4/5 par des produits locaux et issus du commerce régional. Elles constitueraient donc un débouché plus important que les marchés à l'exportation. Compte tenu de la poursuite de la croissance démographique et de l'urbanisation, on peut dire que le grand défi qui se pose aux pays africains est d'assurer le plein accès des systèmes nationaux de productions agricoles et alimentaires au marché intra africain.

Il convient donc de replacer dans les débats actuels le développement du commerce intra-régional malmené par la crise et délaissé par les dirigeants nationaux et la communauté des donateurs. Un tel projet passe par une argumentation à mettre à disposition des acteurs concernés : opérateurs, OP, décideurs africains et donateurs. Défendre cette reconquête du marché agricole régional suppose de travailler (au moins) sur trois ensembles de questions :

- Dans la mesure où il s'agit de construire, ou de consolider, des politiques communes, quels sont les instruments innovants expérimentés dans d'autres politiques d'intégration régionale (y compris la PAC et ses innovations pour 2013) pouvant s'appliquer aux marchés régionaux agricoles africains ?
- L'intensification de l'agriculture et la sécurité alimentaire dans les différents pays du continent africain, passent-elles par la reconquête des marchés intra-africains ?
- Jusqu'à présent le commerce extérieur des produits agricoles africains se faisait principalement avec l'Europe avec des flux d'importations qui ont pu générer des compétitions dommageables. Quelles sont les conséquences, pour les marchés intra-africains, de la réorientation des échanges africains vers les pays émergents ?

Pour la constitution d'un groupe de travail « commerce intra-africain ». L'idée a été lancée de constituer un groupe de travail au sein d'Inter-réseaux pour aborder ces questions. Il s'agirait de capitaliser les données et travaux disponibles, de les mettre en circulation et de faire vivre un débat. L'objectif étant de promouvoir le commerce intra-africain via la constitution d'argumentaires à usage et à destination des décideurs politiques et de la société civile. Si vous êtes intéressés, et prêts à participer d'une façon ou d'une autre, vous êtes les bienvenus. Faites-le nous savoir. ■