

Quel prix pour le riz ? Du grain à moudre pour les politiques nationales et régionales

Le riz, céréale stratégique dans la sécurité alimentaire au Mali et au Sénégal, illustre des logiques différenciées pour l'élaboration de politique sectorielle au niveau national et de l'Uemoa¹.

On peut rappeler la situation géographique de ces deux pays, qui n'est pas extérieure aux stratégies adoptées : le Mali, « pays de l'intérieur » est naturellement protégé des exportations de par son éloignement du littoral ; le Sénégal, « pays côtier », est en revanche plus ouvert sur l'extérieur et facile d'accès pour les produits extérieurs. Mais d'autres facteurs sont aussi des enjeux.

Des potentialités et des performances différentes

Grâce à d'importantes disponibilités en eau (fleuves Niger et Sénégal), le Mali est doté d'énormes ressources en terres irrigables : environ 2 200 000 ha, dont moins de 10 % sont exploités. La double récolte annuelle se généralise et la production de paddy avoisine 735 000 tonnes. Selon des estimations optimistes, la production pourrait – grâce à l'irrigation et l'extension de nouveaux aménagements – dépasser 4,5 millions de tonnes à l'horizon 2010, concrétisant alors le slogan « Mali, grenier à riz du Sahel ».

Au Sénégal, des estimations situent le potentiel en terres irrigables autour de seulement 400 000 ha. La principale contrainte à la production est le manque d'eau. Chaque année, plus de 200 000 tonnes de riz paddy sont produites (équivalent 130 000 tonnes usinées).

Des enjeux immenses au Mali comme au Sénégal...

Enjeux économiques

Au Mali, la production locale permet une relative autosuffisance en riz au niveau national (+ de 90 %). La filière est l'une des plus compétitives d'Afrique, avec de faibles coûts en ressources internes. En 1999, elle contribuait à hauteur de 44 milliards de francs CFA au PIB du pays (5 % du PIB), juste derrière l'élevage et le coton.

La filière malienne dispose d'avantages comparatifs et affiche de sérieuses perspectives d'entrée de devises d'exportation pour le pays dans les prochaines années (1,5 milliard de recette d'exportation, enregistrée en 1996). À son rythme de croissance actuel, le riz tend à devenir une véritable culture de rente. Dans l'hypothèse d'une réelle volonté politique forte, l'État devra trouver des ressources supplémentaires pour financer cette croissance. En clair, tout dépendra à la fois des orientations que les décideurs donneront à la politique rizicole, de la capacité du budget de l'État et, surtout, des contraintes du plan d'ajustement structurel à supporter de tels engagements. L'État profite déjà opportunément de l'implication des bailleurs de fonds dans le financement des aménagements pour justifier son appui à la production. Mais est-ce suffisant ?

Au Sénégal, la production locale couvre actuellement à peine 20 % des besoins nationaux. La moins compétitive de toutes au sein de l'Uemoa, la filière est très capitalistique et budgétivore : avec des recettes de 33,3 milliards et des coûts de 35,2 milliards, la filière subit une perte de 1,9 milliard. En revanche, les recettes douanières levées sur le riz importé (plus de 700 000 tonnes de riz par an²) alimentent le budget de l'État. À cause des faibles performances technico-économiques, l'autosuffisance en riz ne saurait être un objectif crédible sur le court terme. Le gros enjeu économique pour le pays est de parvenir à atténuer de manière durable l'évasion des devises liées aux importations massives de riz (87 milliards de FCFA dépensés annuellement depuis 7 ans).

Enjeux sociaux

Au Mali, un habitant consomme en moyenne 43 kg de riz/an. Le prix du riz local oriente le prix sur le marché national. Le consommateur malien semble afficher sa préférence pour le riz local, ce qui améliore la rémunération des efforts du producteur. Parce qu'elle crée des emplois et des revenus considérables, la riziculture est un important outil de fixation des populations en zones rurales au Mali.

Au Sénégal, un habitant consomme en moyenne 72 kg de riz/an. Le marché est dominé par du riz importé et le prix intérieur à la consommation est largement dirigé par le cours des brisures asiatiques (+ de 95 % des importations). Le choix du riz brisé importé traduit une longue tradition de consommation alimentaire au Sénégal. Cependant, un cheminement progressif vers un changement des habitudes de consommation est sujet à débat dans ce pays, afin d'encourager la consommation du riz local³. Au niveau actuel de dépendance extérieure du pays, tout renchérissement durable ou même momentané du prix des brisures importées serait une source potentielle d'instabilité sociale au Sénégal. Dakar concentre à elle seule un tiers de la consommation nationale !

Enjeux politiques

La dimension politique de la question du riz dans ces deux pays est profonde. Le poids démographique des villes est décisif, et les consommateurs urbains disposent d'une rente de position considérable.

Consommation de riz (kg/hab)

	Sénégal	Mali
Pays	72	42
Ville	60-80	62
Campagne	65	37

Le riz, un produit politiquement sensible

¹ Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest.

² Les importations sont passées de 435 500 à 709 575 tonnes entre 1995 et 2002 (riz brisé principalement).

³ La campagne « Afrique Nourricière », lancée par le Roppa en octobre 2003, traite justement de ce sujet.



- Au Mali, le riz est devenu progressivement un produit « politiquement sensible » : sensible d'abord pour le Gouvernement et les bailleurs de fonds, qui tenaient à préserver leurs efforts d'investissement dans la filière face à l'ouverture au marché mondial ; puis pour les grands commerçants, qui souhaitaient préserver l'importante source de rente constituée par l'importation de riz depuis que le différentiel de prix entre le cours mondial et le marché intérieur s'est accru (fin des années 1980) ; il est, enfin, devenu produit aussi encore plus sensible à partir du moment où les populations à bas revenus sont aussi devenues consommatrices de riz.

Au Sénégal, par contre, le riz est un produit politiquement sensible depuis plusieurs décennies déjà et est toujours présent dans le débat politique et les campagnes électorales :

Caractéristiques des filières riz

- Équipement : au Mali, recours limité aux biens échangeables importés et généralisation de la traction animale ; au Sénégal, une filière caractérisée dès ses débuts par une mécanisation lourde (moissonneuse, tracteur...);
- Fourniture d'intrants : au Mali, de nombreux acteurs de toutes tailles ; au Sénégal, deux gros fournisseurs dominent et fixent les prix du marché ;
- Transformation : au Mali, des petites décortiqueuses villageoises ont remplacé des rizeries industrielles ; au Sénégal, encore des rizeries industrielles suréquipées.

les gouvernements successifs jouent habituellement la carte du « riz moins cher » pour capter le maximum de bulletins de vote.

... Se traduisant par des divergences en terme de politique rizicole nationale

Bien avant la libéralisation de la filière, la politique rizicole malienne a toujours été sous-tendue par la nécessité de concilier la double contrainte de développer et de protéger la production nationale, en facilitant en même temps l'accessibilité du riz aux consommateurs. Il semble que les mêmes motivations aient été affichées au Sénégal. Pourtant, après quelques décennies de riziculture, les caractéristiques des filières dans les deux pays (voir encart) et les résultats sont assez contrastés.

Au Mali, grâce à la faiblesse des coûts en ressources internes et aux potentialités (terres propices à la riziculture et disponibilité en eau), un choix en faveur de la riziculture irriguée s'est très tôt affirmé. Plus tard, le succès de la libéralisation et de la construction de la filière riz n'a pas été le résultat direct de simples mesures de politiques économiques ponctuelles mais davantage celui d'un long processus au cours duquel des producteurs ont été impliqués petit à petit dans l'organisation et la gestion des différents segments de la filière. En fait, l'émergence du secteur privé y est intervenue après la mise en place par les pouvoirs publics de l'ensemble des volets de la libéralisation. À l'instar du Mali, certains autres pays de la région ouest-africaine avaient mis en œuvre des politiques de libéralisation sélective, caractérisées par un libre fonctionnement du marché intérieur et associées à un certain contrôle des importations (Burkina, Guinée, etc.). Ces politiques ont abouti à une forte protection des producteurs ainsi qu'à une amélioration de la rentabilité des filières. Avec la dévaluation du franc CFA, le prix du riz local est presque toujours resté inférieur au prix du riz importé sur le marché de Bamako, malgré une baisse de 46 à 11 % des taux de fiscalité sur les importations. Le riz local est ainsi resté plus attractif que les importations.

Au Sénégal, c'est le contraire qui semble s'être produit : il y a d'abord eu une forte intervention de l'État dans la commercialisation extérieure et intérieure du riz. Cette politique d'encadrement serré de la filière visait la protection d'une frange limitée des producteurs (de la vallée du fleuve Sénégal) et la défense du pouvoir d'achat des consommateurs urbains. La décision de libéraliser la filière riz a été quelque peu brutale, et les changements ont été plus rapides que ne le prévoyaient les engagements par rapport aux plans d'ajustement structurel : la prise en main de la filière par un secteur privé y a été insuffisamment préparé comparé

au Mali. Avec l'application depuis 2002 du TEC (tarif extérieur commun), la loi sur le riz brisé a été abrogée, laissant le riz local en concurrence directe avec le riz importé. Par ailleurs, en instaurant la TVA sur les importations d'intrants agricoles (tracteurs, moteurs, pièces détachées...), la politique rizicole a renchéri les coûts supportés par le producteur. Le surcoût a été répercuté sur le prix de vente, diminuant d'autant la compétitivité du riz local. Pas du tout protégée, cette filière n'est pas rentable (malgré quelques disparités entre régions).

Au-delà des contextes propres à chaque pays, une politique rizicole régionale est-elle possible?

Les jeux d'acteurs et les logiques nationales en place au sein même de l'Uemoa limitent la convergence autour d'accords régionaux communs.

L'enclavement territorial représente une précieuse protection naturelle contre les importations massives et concurrentes pour les pays enclavés. Ces pays seraient de fait plus enthousiastes pour une politique rizicole régionale dans un espace protégé. Les pays côtiers (Gambie, Bénin, Togo...) pratiquent depuis longtemps l'importation du riz et sa réexportation vers les pays « intérieurs » et seraient moins favorables à une protection de l'espace régional : poids des puissants oligopoles d'importateurs insérés dans des réseaux transnationaux ; poids des retombées douanières pour les États, par ailleurs sensibles à l'argument du « riz pas cher » des électeurs.

De plus, des pays « intégrés » au sein de cet espace régional peuvent avoir des relations plus tenues avec des voisins hors Union venant s'ajouter à la difficile coordination. En effet, l'intérêt des États membres de l'Uemoa pour une intégration croissante peut varier en fonction de leur voisins géographiques : ainsi le Niger a des relations éco-

nomiques privilégiées avec le Nigeria (83% de ses exportations agricoles officielles, accord commercial...) ; le Togo et le Bénin ont des flux d'échanges importants avec le Ghana et le Nigeria, formels ou non, importants et favorisés par des différences de taxation des produits et des frontières perméables. La position charnière du Bénin entre l'Uemoa et le Nigeria se traduit par de faibles transactions commerciales avec les autres États membres et un développement exceptionnel des échanges avec le Nigeria. Aussi, même si la dévaluation a largement contribué à renforcer la dynamique d'intégration et la spécialisation (légumes, fruits, poissons, etc. sont désormais importés du Burkina ; mil et sorgho viennent du Mali...), **l'intégration au sein de l'Uemoa reste faible au regard des échanges individualisés de ses membres avec le géant voisin.**

Cet exemple du riz illustre des difficultés pour l'élaboration de politique sectorielle au niveau régional. Au-delà du cas particulier du riz, l'on peut se poser la question de l'articulation de la politique agricole de l'Uemoa dans son ensemble (politique agricole unique : voir encart) avec d'autres accords régionaux, voire internationaux. En effet, la multiplicité d'échelles d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest induit une importante superposition d'institutions et de textes parfois contradictoires ; viennent s'y ajouter quelques accords bilatéraux, plurilatéraux et multilatéraux d'envergure, parfois sources d'imbroglios juridico-institutionnels. La dimension institutionnelle ne pourra être omise, si l'on vise une véritable coordination des négociations agricoles en Afrique de l'Ouest. ■

*Augustin Wambo Yamdjeu
agro-économiste,
doctorant à l'université Paris-Sud,
augustinwambo@yahoo.fr*

Pour en savoir plus...

Wambo Yamdjeu A.-H. (2003). *Intégration régionale et (re)négociation de l'Accord agricole à l'OMC : le cas de l'Uemoa*, mémoire de DEA, ENSA, université Montpellier-I, Montpellier, 97 p.

Uemoa, PAU... vers des négociations internationales

Espace économique présentant une réelle dynamique d'intégration des politiques sectorielles et des initiatives émergentes de négociations agricoles dans un cadre multilatéral, l'Uemoa est considérée comme le niveau le plus abouti d'intégration régionale en Afrique francophone. En adoptant en 2001 sa Politique agricole de l'Uemoa (PAU) sur la base d'engagements communs de ses États membres, l'Union visait à relever trois grands défis : (1) nourrir une population atteignant difficilement ses objectifs prioritaires de sécurité alimentaire, (2) accroître durablement la production agricole et (3) réduire la pauvreté par l'amélioration du revenu et du statut des agriculteurs.

Aujourd'hui, la construction de la PAU peine à prendre effet. Nombreux facteurs sont en jeu, entre autres : l'absence de réel pays leader ; le difficile consensus autour de questions-clé (par exemple l'application du TEC à 20 %) et la réticence de certains États et opérateurs privés

influent ; les divergences d'intérêts et stratégies agricoles entre notamment le groupe de pays de l'intérieur, enclavés et céréaliers (Burkina, Mali, Niger...) et celui des pays côtiers (Côte-d'Ivoire, Guinée-Bissau, Sénégal, Bénin...) ; manque de réelles complémentarités entre les économies, etc.

Des avancées cependant !

Les États de l'Uemoa témoignent depuis quelque temps de leur bonne perception du sens à donner au discours sur les questions multilatérales ; l'Uemoa a demandé et obtenu depuis peu le statut d'observateur à l'OMC ; et beaucoup d'actions d'envergure récemment engagées à l'OMC en faveur de l'agriculture africaine (initiative coton...) trouvent leurs racines dans la région ouest-africaine.