

Le riz en Afrique de l'Ouest : dynamiques, politiques et perspectives

Patricio Mendez del Villar¹
Jean-Martin Bauer²

¹ Cirad
UMR TETIS
Campus International de Baillarguet
TA C-91/F
34398 Montpellier cedex 5
France
<patricio.mendez@cirad.fr>

² Programme alimentaire mondial
Via C.G. Viola 68/70
00148 Rome
Italie
<jean-martin.bauer@wfp.org>

Résumé

Le riz occupe une place prépondérante dans la diète alimentaire des Africains. Il représente plus de 25 % du total des céréales consommées, se plaçant au deuxième rang derrière le maïs. C'est en Afrique de l'Ouest que le riz a connu l'essor le plus important au cours des 20 dernières années. Malgré les progrès observés, en termes d'extension des surfaces rizicoles et d'intensification, la production rizicole africaine reste insuffisante pour faire face aux besoins qui progressent sous la triple pression de la croissance démographique, de l'urbanisation et de l'augmentation de la consommation par habitant. Le taux de couverture de ces besoins est de 60 % seulement, contre 80 % au début des années 1960. Les importations de riz ont donc fortement augmenté durant les 20 dernières années, en particulier en Afrique de l'Ouest. Du fait de sa dépendance extérieure, cette région est soumise à l'instabilité des marchés internationaux. La crise des prix mondiaux des denrées alimentaires en 2008 a constitué un choc conséquent, surtout pour les catégories sociales les plus démunies. Elle a aussi donné lieu à des réactions positives de la part des acteurs privés et publics, avec notamment un retour sur scène des États par le biais de nouvelles politiques de soutien à la production rizicole. Des initiatives de relance plus ou moins ambitieuses ont aussi été prises, avec une certaine réussite. Toutefois, ces dynamiques semblent s'essouffler et l'on constate une reprise de l'augmentation des importations de riz depuis 2010. Aujourd'hui, l'Afrique de l'Ouest constitue le premier pôle d'importation avec près de 20 % du total mondial.

Mots clés : consommation ; importation ; politique alimentaire ; riz ; sécurité alimentaire.

Thèmes : productions végétales ; systèmes agraires.

Abstract

Rice in West Africa: Dynamics, policies and trends

Rice is a staple in the African diet. The commodity accounts for 25% of overall cereal consumption, second only to maize. Over the past 20 years, West Africa has specifically experienced a large surge in rice consumption. Although local production has progressed, through the expansion of planted areas and improvement in yields, Africa's rice production remains insufficient to cover the rising needs that are driven by demographic growth, the increase in per capita consumption and urbanization. The continent, that was 80 per cent self-sufficient for rice in the 1960s, now covers only 60 per cent of its needs. Import volumes have boomed over the past 20 years, especially in West Africa. Due to its dependence on external supply sources, West Africa is exposed to instability on the international market. The 2008 price crisis constituted a significant shock, especially for the most deprived strata of the population. The crisis, however, led to positive reactions by private and public actors, including the adoption of new policies to support and develop domestic rice production. More or less ambitious initiatives were launched, and met with some initial success. However, the trend is weakening as rice imports have been increasing

Tirés à part : P. Mendez del Villar

doi: 10.1684/agr.2013.0657

Pour citer cet article : Mendez del Villar P, Bauer JM, 2013. Le riz en Afrique de l'Ouest : dynamiques, politiques et perspectives. *Cah Agric* 22 : 336-44. doi : 10.1684/agr.2013.0657

Key words: consumption; food policy; food security; imports; rice.

Subjects: farming systems; vegetal productions.

La population de l'Afrique subsaharienne devrait plus que doubler d'ici 2050 pour atteindre 2 milliards d'habitants alors qu'elle n'était que de 800 millions en 2010 (Pnud, 2012). Dans le même temps, ses besoins alimentaires seront multipliés par quatre. Dans le cas du riz, et dans l'hypothèse d'une consommation moyenne par habitant constante, la consommation totale en Afrique subsaharienne devrait passer de 20 à 48 millions de tonnes en 2050, et à 88 millions dans une hypothèse d'accroissement de 1,5 % par an (Agrimonde, 2009). C'est en Afrique de l'Ouest, où la population totale s'élevait à 310 millions en 2010, que la consommation de riz est la plus importante ; elle représente 60 % de la consommation totale de l'Afrique subsaharienne. Or, malgré les progrès observés grâce à l'extension des surfaces cultivées et à l'augmentation des rendements, la production locale ne couvre que 60 % des besoins de consommation. La région est donc fortement dépendante des importations. Cette dépendance s'est même amplifiée au cours des deux dernières décennies, avec des importations multipliées par trois, passant de 2 millions de tonnes au début des années 1990 à près de 8 millions en 2012. Aujourd'hui, l'Afrique de l'Ouest constitue le principal pôle d'importation mondial de riz, devant l'Asie du Sud-Est et le Moyen-Orient. La flambée des prix mondiaux du riz en 2008 a, de ce fait, fortement touché la région ouest-africaine. Les États ouest-africains ont dû se mobiliser en mettant en place de nouvelles politiques de soutien à la production rizicole. Les mesures de relance, plus ou moins ambitieuses, ont, dans un premier temps, connu une certaine réussite, mais, depuis 2010, la production tend à s'essouffler et l'on constate une reprise des importations de riz. Après avoir positionné la place du riz en Afrique de l'Ouest, nous examinons l'impact de la crise de 2008 et les réactions diverses des pouvoirs

publics pour en atténuer les effets négatifs. Cela nous permettra d'analyser pourquoi les politiques mises en place ont manqué de cohérence et de constance face aux enjeux de sécurité alimentaire et aux contraintes de développement des filières rizicoles.

Méthode et outils

Cet article est issu d'études menées auprès des principaux acteurs de la filière riz en 2010 dans six pays de la région : le Bénin, le Ghana, le Liberia, le Mali, le Nigeria et le Sénégal. Les enquêtes ont été réalisées, entre mai et décembre 2010, à l'aide de guides d'entretien comprenant des directives spécifiques pour chaque type d'acteur (structures d'encadrement, producteurs, commerçants et consommateurs). Des entretiens plus ouverts ont eu lieu avec les structures techniques impliquées dans la filière riz – principalement les ministères chargés de l'Agriculture, les commissariats à la sécurité alimentaire, les offices chargés de la gestion des stocks céréaliers et les instituts de recherche. Les auteurs ont aussi exploité les bases de données de l'organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Département américain pour l'Agriculture (USDA, *United States Department of Agriculture*), des ministères chargés de l'Agriculture et des systèmes nationaux d'information sur les marchés. Les travaux de terrain ont été financés par le ministère français des Affaires étrangères.

Résultats et discussion

La place prépondérante du riz dans l'alimentation des pays ouest-africains

Le riz constitue l'une des principales céréales consommées en Afrique de

l'Ouest avec le maïs et le mil. C'est aussi la région où la consommation de riz par habitant a connu la plus forte progression ces vingt dernières années, passant d'environ 30 kg/hab/an au début des années 1990 à près de 45 kg en 2010, soit une augmentation de plus 50 % (*figure 1A*). Cette moyenne est cependant minorée par le poids du Nigeria, où la consommation de riz est certes importante, et en progression, mais où elle vient derrière celle du sorgho, du maïs et du mil. Hors Nigeria, le riz arrive ainsi en première place avec 58 kg/hab. contre 47 kg pour le maïs, 49 kg pour le mil et 34 kg pour le sorgho (*figure 1B*), soit 29 % du total des céréales consommées en 2010, contre 23 % au début des années 1990.

Le riz, le produit préféré des urbains

De nombreuses études (Reardon *et al.*, 1989 ; Requier-Desjardins, 1989 ; Lançon *et al.*, 2004) ont montré que le riz est la céréale préférée des urbains de par sa facilité et sa rapidité de préparation, à l'inverse des céréales traditionnelles. Or, les urbains représentaient 45 % de la population totale d'Afrique de l'Ouest en 2010 contre 30 % au début des années 1990, et ils devraient en représenter 70 % en 2050 (FAO, 2012), soit un taux de croissance moyen de 4 % par an. L'urbanisation rapide en Afrique de l'Ouest explique donc en grande partie la place croissante du riz dans la consommation céréalière, et cette part devrait continuer à augmenter, notamment en l'absence de progrès dans la transformation des céréales pluviales locales.

Cette domination croissante du riz dans l'alimentation africaine implique des risques accrus d'insécurité alimentaire, en particulier dans les zones urbaines à forte consommation, où le riz mobilise à lui seul le quart des dépenses alimentaires (PAM, 2008). Ainsi, une étude de la Banque mondiale au Liberia (2007), indique

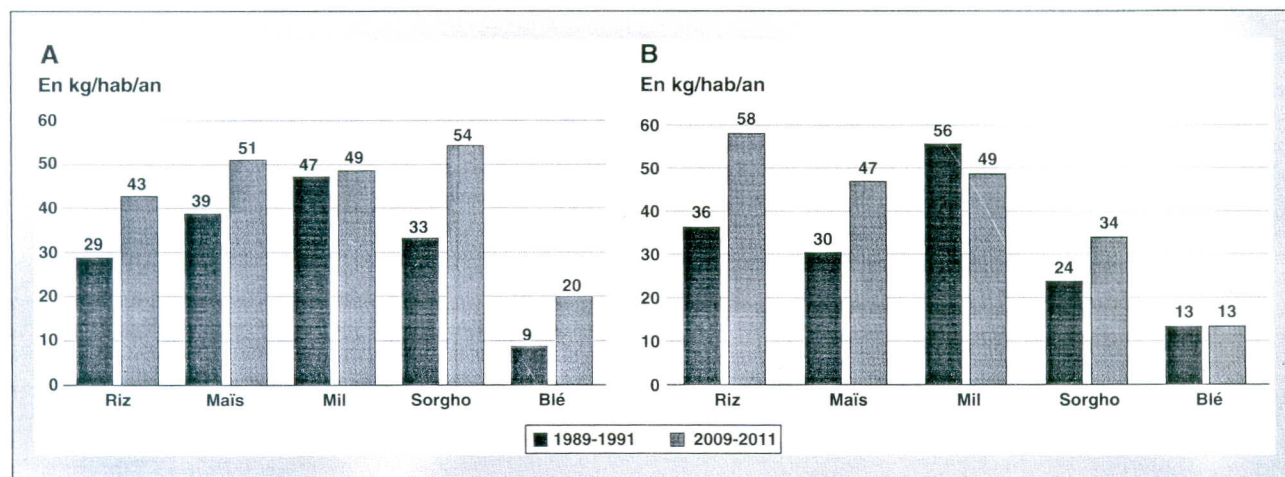


Figure 1. Consommation des céréales en Afrique de l'Ouest.

Figure 1. Cereal consumption in West Africa.

Source des données : USDA (2013).

A) tous pays ; B) hors Nigeria.

qu'une hausse de 20 % du prix du riz se traduirait par une augmentation de 3 % du taux de pauvreté.

Une consommation en constante augmentation et une production rizicole toujours insuffisante

Depuis le début des années 1990, la consommation de riz en Afrique de l'Ouest a connu une augmentation moyenne de 4,6 % par an (*tableau 1*). Cette progression s'explique par une croissance démographique de 3 % par an et une consommation par tête en augmentation de 2 % par an. Or, la production n'a augmenté que de 3 % par an à peine, dont les deux tiers sont imputables à l'extension des surfaces rizicultivées. La progression des rendements en Afrique de l'Ouest a en effet été décevante si on la compare à celle qui est observée dans le reste du monde (*figure 2*). Sur une longue période, les rendements ont connu une quasi-stagnation autour de 1,5 t/ha et l'écart avec les rendements moyens mondiaux n'a cessé de se creuser. Toutefois, depuis 2009, un renouveau technologique semble émerger, même si les performances restent encore à confirmer. Les niveaux de rendements actuels, entre 2,0 et 2,1 t/ha, restent cependant inférieurs de moitié à la moyenne

mondiale, qui dépasse aujourd'hui les 4,0 t/ha.

Principales régions productrices de riz en Afrique de l'Ouest

Les systèmes de riziculture ouest-africains sont d'une grande diversité.

Le riz de mangrove et de bas-fonds prédomine dans les zones côtières le long du golfe de Guinée, tandis que le riz pluvial est cultivé dans des zones de plateaux comme en Guinée, dans le Sud du Mali, dans l'Ouest du Bénin et au Nigeria (*figure 3*). Le riz irrigué occupe trois grandes zones : la vallée du fleuve Sénégal, l'Office du Niger au Mali, et l'État de Kano au Nigeria. Des

Tableau 1. Consommation totale de riz en milliers de tonnes.

Table 1. Rice domestic consumption in thousands of tons.

Pays	Moyenne 1989-1991	Moyenne 2009-2011	Taux de croissance annuel (%)
Afrique de l'Ouest	5 585	12 625	4,6
Bénin	43	248	10,3
Burkina Faso	95	325	7,1
Côte d'Ivoire	642	1 247	3,8
Gambie	85	134	2,7
Ghana	183	533	6,1
Guinée	433	1 080	5,2
Guinée-Bissau	139	192	1,8
Liberia	205	343	2,9
Mali	256	1 110	2,9
Mauritanie	83	142	3,0
Niger	47	265	10,1
Nigeria	2 467	5 300	4,3
Sénégal	501	999	3,9
Sierra Leone	344	551	2,7
Togo	64	155	5,1

Source des données : USDA (2013).

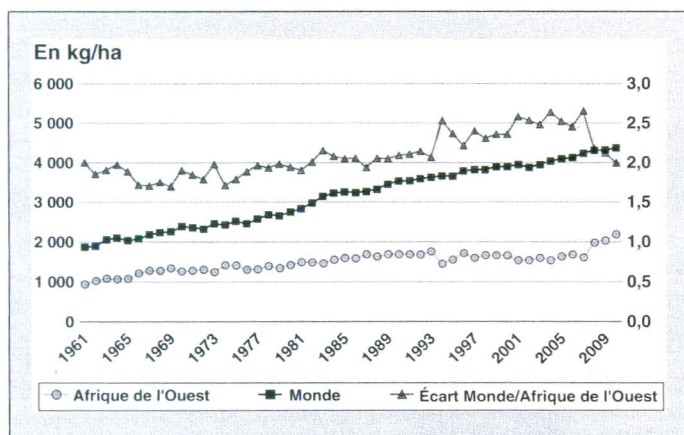


Figure 2. Évolution des rendements rizicoles 1961-2010.

Figure 2. Rice yields trends 1961-2010.

Source des données : FAO (2012).

permètres rizicoles de petite taille se développent le long des cours d'eau permanents mais aussi temporaires avec l'aménagement des bas-fonds en zone de savane.

Une dépendance chronique aux importations

Les besoins de riz de l'Afrique de l'Ouest sont assurés à plus de 40 % par le marché international. Les importations de riz ont fortement augmenté au cours des deux dernières décennies, de 6,5 % par an (tableau 2) passant de moins de 2 millions de tonnes à près de 8 millions (figure 4A). Aujourd'hui, elles représentent 70 % des importations céréalières d'Afrique subsaharienne et 20 % des importations mondiales de riz. Cette tendance est générale dans tous les pays de la

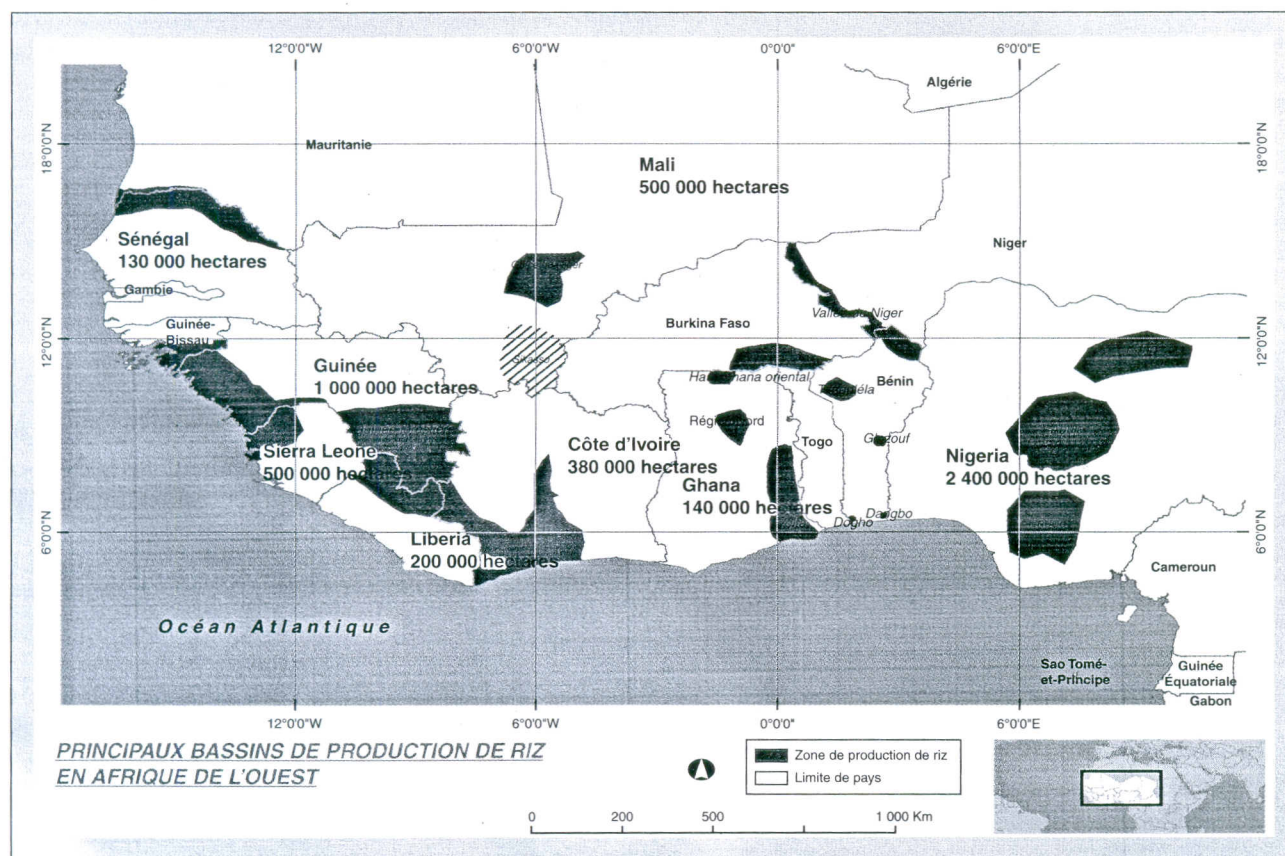


Figure 3. Principaux bassins de production de riz en Afrique de l'Ouest.

Figure 3. Main areas of rice production in West Africa.

Source : les auteurs, d'après Mendez del Villar *et al.* (2011).

Tableau 2. Importations de riz en milliers de tonnes.

Table 2. Rice imports in thousands of tons.

Pays	Moyenne 1989-1991	Moyenne 2009-2011	Taux de croissance annuel (%)
Afrique de l'Ouest	1 613	5 364	6,5
Bénin	29	148	8,9
Burkina Faso	50	196	7,5
Côte d'Ivoire	281	871	6,1
Gambie	69	98	1,8
Ghana	79	321	7,7
Guinée	116	206	3,1
Guinée-Bissau	22	104	8,4
Liberia	88	174	3,6
Mali	10	111	13,6
Mauritanie	63	83	1,5
Niger	12	213	16,5
Nigeria	352	1 956	9,5
Sénégal	334	679	3,8
Sierra Leone	65	114	3,0
Togo	44	91	3,9

Source des données : USDA (2013).

région, même si le poids de certains d'entre eux – Nigeria, Sénégal, Côte d'Ivoire – est déterminant.

Une forte exposition à des chocs externes

La crise de 2008 s'est inscrite dans une situation générale de hausse des prix agricoles et de l'énergie. Pour le riz, ce

sont les mesures de restriction des exportations prises par les principaux exportateurs mondiaux qui ont été à l'origine d'une hausse sans précédent des prix internationaux (figure 5). Elle a mis en exergue la volatilité des marchés et la fragilité du commerce international des matières premières (Galtier, 2012), dont dépend, pour une large part, la sécurité alimentaire des pays ouest-africains. Cette crise a

aussi révélé le poids des politiques commerciales des pays exportateurs et de certains grands pays importateurs solvables, tels que les pays du golfe Persique, les Philippines, l'Indonésie et le Nigeria. Au plus fort de la crise mondiale, ces pays n'ont jamais cessé d'acheter du riz, même à des prix très élevés. D'autres pays, en revanche, ont dû soit diminuer leurs achats, soit les différer de quelques mois. Ce fut le cas des pays ouest-africains (hors Nigeria) qui ont vu leur facture de riz augmenter de 50 % entre 2007 et en 2008 (figure 4B).

Les fournisseurs de riz

Les principaux ports d'entrée du riz en Afrique de l'Ouest sont situés au Nigeria, au Bénin, au Sénégal et en Côte d'Ivoire. Les importations proviennent essentiellement des pays asiatiques (tableau 3). Jusqu'en 2011, la Thaïlande était le principal fournisseur, avec 60 % des importations ouest-africaines, suivie par le Vietnam (20 %). La Thaïlande est toutefois en train de perdre des parts de marché en raison de sa nouvelle politique de prix internes, au bénéfice du Vietnam et de l'Inde. De son côté, le Brésil a fait depuis 2008 une entrée remarquée sur le marché africain. Avec près de 9 % du marché en 2011, ce pays espère consolider sa position stratégique dans cette région du monde. En 2012, l'Afrique subsaharienne représentait 65 % de exportations brésiliennes du riz avec le

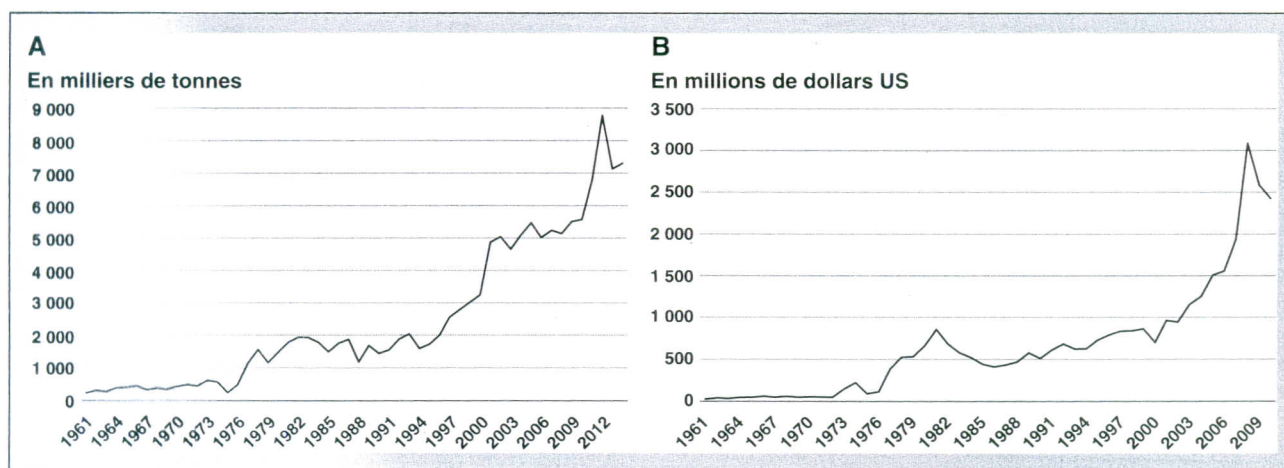


Figure 4. Évolution des importations annuelles de riz en Afrique de l'Ouest.

Figure 4. Evolution of yearly rice imports in West Africa.

A) en volumes ; B) en valeurs.

Source des données : USDA (2013).

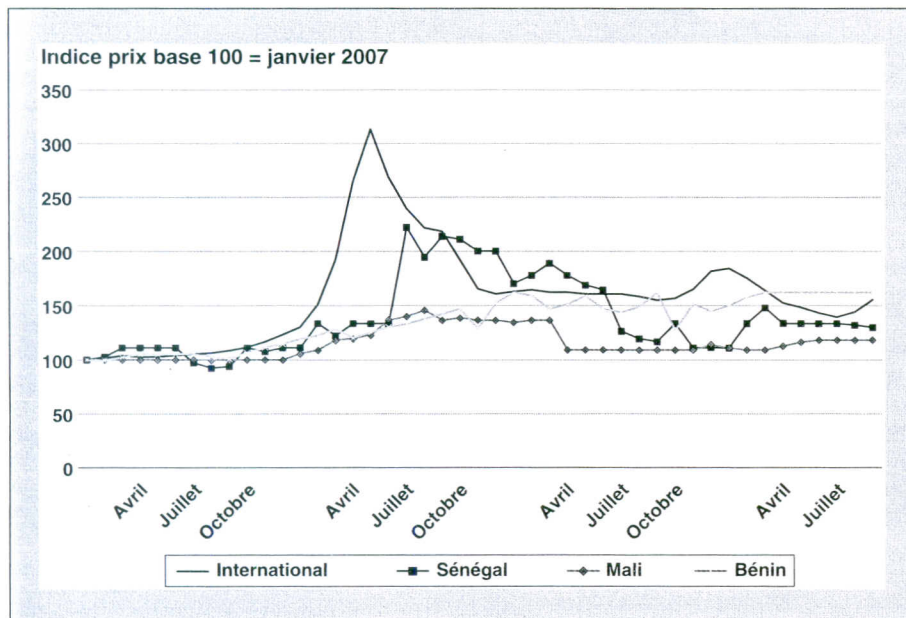


Figure 5. Indice du prix du riz importé à la consommation.

Figure 5. Price index of imported rice.

Sources des données : Sénégal (CSA/SIM, 2013) ; Mali (OMA, 2013) ; Bénin (RESIMAO, 2013) ; International (Osiriz, 2012).

Nigeria et le Sénégal comme principaux clients (Aliceweb/MDCI, 2012).

Convergence d'intérêts économiques et politiques pour un riz importé à bas prix

Les gouvernements ouest-africains, souvent dépourvus de moyens pour mettre en œuvre de véritables politiques de protection sociale, ont

longtemps cherché à assurer l'approvisionnement des villes avec des céréales à bon marché, en particulier avec du riz importé (Hirsch, 1998). Les populations les plus pauvres ont ainsi trouvé leur compte dans la disponibilité de riz importé à la portée de leur pouvoir d'achat, fut-il de médiocre qualité (fort taux de brisures et d'impuretés, grains jaunâtres...). Les pays à forte consommation, comme le Sénégal ou le Liberia, ont, depuis la

libéralisation du secteur au début des années 1990, appliqué une *politique de prix bas* avec des droits de douanes de 12,5 %, avant 2008, ce qui a favorisé l'essor de la consommation de riz importé, tout en limitant la compétitivité des riz locaux. L'essor des importations a favorisé aussi la montée en puissance de *lobbies* du riz importé s'intéressant peu, sauf exception, au sort de la filière locale. Au Bénin, les droits de douane sur le riz importé constituent la principale recette du port de Cotonou. Le Nigeria et le Ghana, tous deux pays à consommation de riz intermédiaire, malgré des politiques volontaristes visant à protéger les filières locales, n'ont pas réussi à enrayer la progression des importations durant les années 1990 et 2000 (USDA, 2010).

Impact de la crise de 2008

En Afrique de l'Ouest, l'impact de l'envolée des prix mondiaux en 2008 a été variable selon les pays. Ainsi, alors que les prix ont été multipliés par trois au niveau mondial, entre janvier et mai 2008 (*figure 5*), au Bénin et au Mali les prix internes ont augmenté de 50 % seulement, tandis qu'ils ont doublé au Sénégal. La réaction des pays a également été diverse. Le Nigeria, favorisé par ses exportations d'hydrocarbures, a acheté plus que jamais du riz durant cette période, tandis que le Sénégal a diminué ses importations de 30 % en 2008-2009 (USDA, 2013).

Tableau 3. Origine des importations de riz en Afrique de l'Ouest entre 2007 et 2011 (en tonnes).

Table 3. Rice imports by origin in West Africa from 2007 to 2011 (in metric tons).

Pays	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	5 106,6	6 193,7	5 985,0	6 439,9	6 412,7
Thaïlande	3 067,5 (60,1%)	3 580,0 (57,8%)	2 791,3 (46,6%)	3 888,5 (60,4%)	3 777,1 (58,9%)
États-Unis	157,7 (3,1 %)	146,3 (2,4 %)	183,0 (3,1 %)	189,5 (2,9 %)	189,479 (3,0%)
Vietnam	718,3 (14,1%)	1 266,4 (20,4%)	1 454,9 (24,3%)	1 317,0 (20,5%)	1 317,0 (20,5%)
Brésil	193,2 (3,8 %)	409,1 (6,6 %)	355,5 (5,9 %)	475,2 (7,4 %)	559,4 (8,7 %)
Autres	969,8 (19,0%)	792,0 (12,8%)	1 200,3 (20,1%)	569,7 (8,8%)	569,7 (8,9%)

Sources des données : Thaïlande (Board of Trade [BOT], Thaïlande) ; USA, Vietnam (United States Department of Agriculture [USDA]) ; Brésil (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - Brasil [MDCI]).

La crise du riz a entraîné aussi une augmentation de l'insécurité alimentaire, notamment dans les zones urbaines où le riz occupe une place importante dans la consommation alimentaire (Lançon *et al.*, 2004). Selon une étude réalisée par les Nations unies au Liberia (Ahpoe *et al.*, 2008), le taux d'insécurité alimentaire a doublé à Monrovia entre 2006 et 2008 ; pour maintenir leur consommation de riz, les ménages ont dû fortement réduire les achats de viande, d'œufs, de produits laitiers et de légumes. En milieu rural, en revanche, les ménages ont moins souffert, compte tenu des opportunités d'autoconsommation et de l'augmentation des prix des produits de rente. La baisse du pouvoir d'achat des consommateurs a par ailleurs empêché l'effet d'aubaine pour les commerçants qui ont dû à leur tour diminuer leurs marges (Mendez del Villar *et al.*, 2011), voire même vendre à perte pour pouvoir récupérer des liquidités et rembourser leurs dettes. Seuls les producteurs locaux qui disposaient de stocks ont pu réaliser des bénéfices grâce à une revalorisation du prix du paddy. À l'Office du Niger au Mali et dans la vallée du fleuve Sénégal par exemple, le prix du riz décortiqué payé au producteur est ainsi passé respectivement de 266 à 381 F CFA¹/kg et de 234 à 370 F CFA/kg entre janvier et septembre 2008 (Mali [OMA, 2013] ; Sénégal [CSA/SIM, 2013]).

Réponses à la crise

À court et moyen terme, les mesures visaient à limiter les incidences négatives de la hausse des prix sur les consommateurs. Certaines mesures d'urgence, coûteuses, étaient toujours en vigueur en 2013, plus de cinq ans après le début de la crise. D'autres mesures, à plus long terme, visaient à accroître la production et développer des filières rizicoles industrielles ou semi-industrielles, en partenariat avec le secteur privé.

Mesures d'urgence de soutien à la consommation

En 2008, tous les gouvernements ouest-africains ont procédé à la défis-

calisation des importations de denrées alimentaires, en particulier pour le riz. Ces mesures ont coûté cher, comme par exemple au Liberia, 1,2 % du produit intérieur brut (PIB), ou au Sénégal, 0,8 % du PIB (FMI, 2008). Si le Nigeria et le Sénégal ont rapidement rétabli la fiscalité sur le riz fin 2008, au Liberia, le riz importé demeure toujours exonéré de toute taxe début 2013. Ces mesures ont souvent été accompagnées de restrictions sur l'exportation des produits alimentaires ; elles demeurent en vigueur en Guinée, au Liberia et au Mali. Au Sénégal, une subvention sur le riz importé a même été mise en place de mai à août 2008. De plus, compte tenu de l'impact de la crise sur les consommateurs les plus pauvres, les gouvernements ont cherché à instaurer des programmes d'atténuation. Ainsi, les agences des Nations unies avaient lancé un appel en 2008 (OCHA, 2011) pour la mise en œuvre d'activités d'assistance alimentaire et nutritionnelle dans 16 pays ouest-africains. Cet appel qui rassemblait des projets d'un coût global de 221 millions de dollars US a été financé à hauteur de 133 millions, soit 60 %.

À la recherche d'une cohérence des politiques rizicoles

En réaction à la crise de 2008, outre la mobilisation des ressources pour les mesures d'urgence, les gouvernements ouest-africains et leurs partenaires ont lancé des programmes de soutien à moyen terme à la production. On citera l'« Initiative Riz » au Mali, la « Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance » au Sénégal. Les bailleurs de fonds, pour leur part, ont adopté des programmes, tels que le « Food Facility » de l'Union européenne, et le « Feed the Future » de l'Agence américaine de développement (USAID, *United States Agency for International Development*), ce qui témoigne du renouveau d'intérêt des bailleurs de fonds pour les questions d'agriculture et de sécurité alimentaire. En matière de commercialisation, les États ont renforcé leur intervention, notamment par le biais d'achats

publics de paddy aux producteurs ou aux organisations de producteurs à des prix « rémunérateurs ». Ce modèle de revalorisation des prix d'achat du paddy contraste avec la pratique habituelle des offices céréaliers, qui se sont longtemps approvisionnés auprès de commerçants grossistes au plus bas prix par appel d'offres. Les partenaires internationaux ont, ici aussi, accompagné la dynamique : le projet « Achat au service du progrès », P4P du Programme alimentaire mondial (PAM), mis en place depuis 2008, vise à structurer l'accès au marché des producteurs locaux de riz.

Mais, si la crise de 2008 a déclenché, ou accéléré, la refonte en profondeur des politiques rizicoles, notamment par un retour des États sur le terrain de la production et de la commercialisation du riz, les politiques tarifaires demeurent encore peu cohérentes à l'échelle ouest-africaine. L'arrivée des grands investisseurs, engagée avant les événements de 2007-2008, avec des concessions foncières, telles que l'emblématique projet Malibya à l'Office du Niger, pose aussi la question de l'accès des petits producteurs à la terre (Bélières *et al.*, 2011), et des possibles conséquences sociales de la transition de la riziculture vers un modèle plus capitalistique et intensif (Adamczewski *et al.*, 2013).

S'il est clair que les producteurs réagissent aux incitations des prix, le morcellement foncier est tel que très peu de producteurs peuvent couvrir leurs besoins d'autoconsommation, produire des surplus commercialisables et tirer profit des programmes d'appui à la commercialisation. On peut s'interroger aussi sur l'avenir de ces initiatives dans des pays à faible compétitivité comme le Liberia, où la politique tarifaire favorise surtout les importations de riz (USAID, 2009). Depuis 2008, certains États ont mis en place des subventions pour l'achat des semences et des engrais. Or, ces intrants ont servi à l'extensification de la production plutôt qu'à l'intensification des systèmes. Ces coûteux programmes sont aussi peu prévisibles, comme au Mali en 2010, où les paysans ne savaient pas, à deux mois du début de la campagne agricole, s'ils pourraient bénéficier des subventions, ce qui tendait à limiter leur portée. Malgré les déclarations entendues en 2008 à la gloire du retour à la terre et

¹ 655, 96 francs CFA (F CFA) = 1 euro.

de la production locale, les politiques tarifaires demeurent largement favorables aux importations dans les pays à forte consommation de riz, où il constitue un élément important de la stabilité sociale. En Guinée, on constate des importations massives de riz exonérées de droits de douane. Certains États privilégient ainsi la réponse aux besoins des populations par les importations et condamnent les filières locales, peu compétitives, à l'autoconsommation des producteurs ou à des parts de marché réduites.

À l'inverse, au Ghana et au Nigeria, le riz est soumis à des droits de douane de 35 % et on y constate un afflux de capitaux privés vers la filière. Ainsi, la société singapourienne Olam est partenaire de l'État de Bénoué pour la réhabilitation de la rizerie étatique ; elle est en relation contractuelle avec 13 000 producteurs et est capable de produire un riz de qualité comparable à celui qui est importé. Cependant, l'essor de la production locale se heurte à la revalorisation des taux de change, et aux flux transfrontaliers provenant de pays appliquant des droits de douane moins élevés. L'application effective du tarif extérieur commun de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), visant à résoudre le problème des incohérences des politiques douanières des États membres, se heurte à l'impératif local de répondre aux pressions sociales.

Conclusion et perspectives

L'essoufflement des politiques de relance des filières rizicoles, la mise en question de la durabilité, de la continuité et de la cohérence des mesures d'accompagnement... tels pourraient être les enseignements des mesures *post-crise*. Cet épisode a démontré toutefois que des prix élevés pouvaient constituer un signal suffisamment fort pour déclencher la mobilisation des acteurs publics et privés. Mais, de ce point de vue, la flambée des prix mondiaux aura probablement été *trop courte* pour que la dynamique se maintienne et provoque des changements structurels durables.

L'Afrique de l'Ouest dispose de nombreux systèmes rizicoles qui peuvent encore être améliorés (Seck *et al.*, 2010), mais ils ne suffisent pas, à eux seuls, à répondre aux défis du développement de la filière régionale qui tiennent, pour beaucoup, aux contraintes de commercialisation et au contenu des politiques publiques. En particulier, les politiques d'accompagnement au décollage de la production locale ont manqué de cohérence. Ainsi au Sénégal, dans la Moyenne et Haute Vallée, on a continué à construire des « *aménagements de la pauvreté* » : des périmètres trop petits pour le nombre des bénéficiaires, conduisant à attribuer 0,15 hectare par famille de 10 à 15 actifs (Mendez del Villar *et al.*, 2011) – juste de quoi satisfaire l'autoconsommation, mais insuffisant pour rembourser les crédits de campagne (un tiers de la production), souvent payés avec l'argent de la migration. À l'Office du Niger, on a attribué récemment des microparcelles de 0,25 hectare par famille, alors que le seuil de viabilité est de 3 hectares (Adamczewski *et al.*, 2013).

Par ailleurs, alors que le marché international du riz connaît une relative accalmie depuis 2009, la *filière riz importé* subit encore des soubresauts en Afrique de l'Ouest. Les distorsions importantes subies par le marché du riz importé en Guinée en 2011 sont un exemple de la persistance du *risque-prix* sur le plan local et régional. En effet, les autorités guinéennes nouvellement élues, ont mis en place en 2011 une opération de vente subventionnée de 100 000 tonnes de « *riz du changement* ». Or, cette opération a provoqué une flambée des prix en Guinée – 50 % au premier trimestre 2011 –, alors qu'elle visait à stabiliser le prix du riz importé. Ce phénomène a aussi eu des répercussions dans les pays voisins. Au Liberia, du fait de la réexportation du riz vers la proche Guinée, le prix du riz a augmenté de 40 % à la mi-2011 par rapport à l'année précédente. Durant sa période électorale, début 2012, le Sénégal a aussi connu une hausse des prix du riz importé, sans aucun rapport avec les tendances internationales.

Ces exemples montrent que la dépendance au marché international est loin de constituer l'unique facteur de vulnérabilité des filières riz ouest-africaines. L'imprévisibilité des inter-

ventions politiques et le caractère fortement concentré des importations sont des éléments susceptibles de provoquer de graves dysfonctionnements dans l'approvisionnement, les prix internes et la sécurité alimentaire des ménages les plus pauvres.

La question des politiques publiques face à la flambée des prix mondiaux est ainsi posée. Elle est posée d'abord par les échecs de la libéralisation de l'économie et des marchés ouest-africains dans les années 1990 (Lançon *et al.*, 2012). Elle est ensuite posée par les restrictions sur le commerce régional et les subventions nationales qui ont montré leurs limites en 2008. Depuis cette date, les acteurs des filières sont à la recherche de repères vis-à-vis d'actions publiques devenues imprévisibles.

On peut se demander aussi dans quelle mesure les pays ouest-africains auront la capacité de financer une politique de protection sociale à coup d'exonérations du riz importé. Avec cinq ans de recul, la crise n'a pas sonné le glas des politiques de prix bas ni marqué un point d'inflexion dans la dépendance de la région au marché international. Un instant tentés par la revalorisation des prix internes, certains gouvernements sont finalement revenus aux exonérations douanières ou aux arrangements avec les importateurs pour s'assurer des prix les plus bas possibles (Guinée, Liberia, Mali, Sénégal), sacrifiant ainsi les perspectives d'autosuffisance face à l'urgence sociale. Dès que les marchés internationaux se sont calmés, les importations ont souvent repris de plus belle, mais en diversifiant davantage les sources d'approvisionnement, comme par exemple en Gambie, où les importateurs tendent à privilégier maintenant les importations de riz d'Amérique du Sud (Argentine, Brésil). On peut aussi se poser la question de la pertinence des projets visant à favoriser l'accès au marché des petits producteurs par le biais d'achats publics directs. C'est le cas dans la Moyenne Vallée du fleuve Sénégal, où la structure foncière exclut la perspective de la production d'excédents commercialisables par des acteurs autres que les grands producteurs.

La crise de 2008 a aussi poussé certains États à renforcer leurs stocks céréaliers publics afin de tenter d'agir en tant qu'instruments de régulation des prix

(Galtier, 2009). Or, dans la plupart des cas, ces stocks ont servi avant tout à mettre des vivres à disposition des populations jugées vulnérables – et non à assurer la sécurité alimentaire à l'ensemble de la population ou à réguler les prix sur les marchés. Une régulation des prix, fondée sur des achats institutionnels prévisibles, avec des objectifs de prix et de volumes d'achats connus publiquement, favoriserait une stabilité des marchés – mais elle coûterait excessivement cher. À cet égard, la tentative de mise en place d'une réserve alimentaire régionale par la CEDEAO illustre la possibilité d'avancer concrètement sur ce terrain, malgré la grande complexité technique et politique de ce type de mécanisme. Pour limiter la trop grande volatilité des prix, une action publique régionale devrait s'appuyer davantage sur le pouvoir régulateur du commerce interrégional. Mais, en raison des limitations aux exportations régionales des céréales, on est encore loin de la construction d'un grand espace ouest-africain d'échanges commerciaux des céréales. ■

Références

- Adamczewski A, Jamin JY, Burnod P, Boutout Ly EH, Tonneau JP, 2013. Terre, eau et capitaux : investissements ou accaparements fonciers à l'Office du Niger ? *Cahiers Agricultures* 22 : 22-32. doi: 10.1684/agr.2012.0601
- Agrimonde, 2009. *Agricultures et alimentation du monde en 2050 : scénarios et défis pour un développement durable*. Note de synthèse, 2^e éd. INRA/CIRAD. Montpellier : Cirad. www.cirad.fr/publications-ressources/edition/etudes-et-documents/agrimonde
- Ahpoe C, Balzer N, Bauer JM, 2008. *The impact of high food prices in Liberia. Joint Assessment, July 2008*. Rome : World Food Program. <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp190461.pdf>
- Aliceweb, 2012. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet, MDIC. <http://aliciweb.desenvolvimento.gov.br/>
- Banque mondiale, 2007. *Rice prices and poverty in Liberia*. Washington (DC) : Banque mondiale. <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-4742>
- Bélières JF, Hilhorst T, Kébé D, Keïta MS, Keïta S, Sanogo O, 2011. Irrigation et pauvreté : le cas de l'Office du Niger au Mali. *Cahiers Agricultures* 20 : 144-9. doi: 10.1684/agr.2011.0473
- CSA/SIM, 2013. Commissariat à la sécurité alimentaire, Système d'information des marchés. *Sénégal*. www.csa.sn/
- FAO, 2012. FAOSTAT. Rome : FAO. <http://faostat.fao.org/>
- FMI, 2008. *Fiscal implications of food and fuel international price increases*. Washington (DC) : FMI. http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/2805581138289492561/2158434-1215439855252/Coady_Fiscal_Implications.pdf
- Galtier F, Diakité L, Diarra S, 2009. *Efficacité des politiques de stabilisation des prix alimentaire en Afrique subsaharienne : le cas du Mali*. Novembre 2009. www.fondation-farm.org/zoe/doc/conference09_resumemali.pdf
- Galtier F, 2012. *Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement : une analyse critique des stratégies et des instruments*. Coll. A Savoir, 17. Paris : AFD. www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/17-A-Savoir.pdf
- Hirsch R, 1998. *La riziculture dans les pays de l'UEMOA : de la dévaluation à la libéralisation 1993-1997*. Paris : AFD.
- Langçon F, Mendez del Villar P, 2012. Effets comparés des politiques publiques sur les marchés du riz et la sécurisation alimentaire en Afrique de l'Ouest : dépasser le débat libéralisation versus protection. *Cahiers Agricultures* 21 : 348-55. doi: 10.1684/agr.2012.0586
- Langçon F, Erenstein O, Touré A, Akpokodje G, 2004. Qualité et compétitivité des riz locaux et importés sur les marchés urbains ouest-africains. *Cahiers Agricultures* 13 : 110-5.
- Mendez del Villar P, Bauer JM, Maïga A, Laouali I, 2011. *Crise rizicole, évolution des marchés et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*. Rome : PAM ; Cirad ; CILSS ; FAO ; FEWS. www.wfp.org/content/afrique-de-l-ouest-crise-rizicole-evolution-des-marches-et-securite-alimentaire-avril-2011
- OSIRIZ, 2012. Observatoire des statistiques internationales du riz. Montpellier. www.infoarroz.org
- OCHA, 2011. Financial Tracking System. [http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R32_A788_16_February_2011_\(02_05\).pdf](http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R32_A788_16_February_2011_(02_05).pdf)
- OMA, 2013. Observatoire du marché agricole. Mali. www.oma.gov.ml/bulletins.html
- PAM, 2008. *Impact de la hausse des prix sur la sécurité alimentaire en milieu urbain. Sénégal Pikine, Kaolack, Ziguinchor*. Rome : PAM. <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp219601.pdf>
- Phud/UNDP, 2012. *Demographic projections, the environment and food security in sub-Saharan Africa*. <http://web.undp.org/africa/knowledge/WP-2012-001-zuberi-thomas-demography-environment.pdf>
- RESIMAO, 2013. Réseau des systèmes d'informations de l'Afrique de l'Ouest. www.resimao.org/html
- Requier-Desjardins D, 1989. *L'alimentation en Afrique : manger ce qu'on peut produire*. Paris : Karthala.
- Reardon TA, Thiombiano T, Delgado C, 1989. L'importance des céréales non traditionnelles dans la consommation des riches et des pauvres à Ouagadougou. *Economie Rurale* 194 : 9-14.
- Seck PA, Tollens E, Wopereis M, Diagne A, Bamba I, 2010. Rising trends and variability of rice prices: Threats and opportunities for sub-Saharan Africa. *Food Policy* 35 : 403-11.
- USDA, 2010. *Nigeria, rice trade. Quarterly. Nigeria's rice import from the US is increasing*. GAIN Report #NI 1001. February.
- USDA, 2013. *Production, supply and distribution online*. www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx
- USAID, 2009. Global food security response. Liberia rice value chain analysis. <http://liberia.usaid.gov/node/253>