

Le marché du riz au Sénégal

Dans le débat sur l'impact du commerce mondial et de l'OMC sur les exportations agricoles des pays en développement, on oublie souvent que bon nombre de ces pays sont également des importateurs de produits agricoles. En effet, la plupart des pays africains les plus pauvres sont des importateurs nets de denrées agricoles et cette tendance suit une courbe ascendante. Les raisons sont extrêmement variées et peuvent être dues à des facteurs aussi bien internes qu'externes.

Michael Brüntrup
Thao Nguyen
Christian Kaps
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik – DIE
Bonn, Allemagne
Michael.Bruentrup@die-gdi.de

Une forte subordination aux importations de produits alimentaires a des conséquences graves sur la sécurité alimentaire, les revenus et la réduction de la pauvreté. Il importe dans ce contexte de faire une distinction entre les ménages qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires et ceux qui vendent une partie de leur récolte. De fortes importations agricoles poussent les prix des produits alimentaires à la baisse et ont tendance à favoriser les consommateurs urbains alors que les prix élevés profitent aux producteurs ruraux.

En réalité, toutefois, la situation est souvent plus complexe car dans les pays en développement, notamment, presque chaque ménage – qu'il soit rural ou urbain – achète et vend des produits agricoles. C'est ce tissu complexe d'achat et de vente de produits alimentaires par divers types de ménages qui détermine l'impact global des changements intervenant sur le marché agricole mondial. Dans ce contexte, les prix des produits alimentaires sont des facteurs déterminants du revenu et du pouvoir d'achat des ménages pauvres. Le présent article examine les liens complexes de la dépendance aux importations en

s'appuyant sur l'exemple d'un pays d'Afrique occidentale, le Sénégal. Exprimée en chiffres absolus, la production alimentaire sénégalaise a doublé depuis 1960, mais compte tenu de la forte croissance démographique du pays, la production de denrées alimentaires par habitant a chuté de près de 50 pour cent. Pratiquement aucun autre grand pays d'Afrique subsaharienne ne dépend autant des importations alimentaires, et de surcroît d'un produit unique, à savoir le riz. Après le Nigeria – un pays nettement plus grand – le Sénégal est le deuxième plus grand importateur de riz de l'Afrique

subsaharienne, le dixième à l'échelle mondiale.

Compte tenu de l'augmentation des importations alimentaires, notamment en ce qui concerne le riz, dans presque tous les pays de l'Afrique subsaharienne, la situation du Sénégal a des chances d'être symptomatique de ce qui attend de nombreux pays du continent africain. L'étude de cas qui suit met en lumière les nombreux aspects dont il faut tenir compte lorsqu'on évalue cette situation.

Importations de riz brisé sur le marché des céréales du Sénégal

Le riz est le produit vivrier le plus important du monde. Ce n'est toutefois pas un produit homogène. Le marché mondial du riz est extrêmement complexe et ses segments individuels sont très volatiles. Cela tient aux conditions naturelles de produc-

tion ainsi qu'à de nombreuses interventions des pays industrialisés et des pays en développement.

Le riz importé au Sénégal est presque exclusivement du riz brisé (voir également la note de la figure 1, p. 25). Le riz brisé est un sous-produit de la transformation du riz. Sur les marchés

internationaux, le riz brisé est considéré comme un produit inférieur qui est par conséquent nettement moins cher que le riz entier. Toutefois, les consommateurs sénégalais préfèrent assez nettement le riz brisé, si bien qu'en 2003, le riz brisé vendu à St-Louis (à proximité du centre de production locale de riz de la vallée du fleuve Sénégal) coûtait 20 à 40 francs CFA/kg, soit, selon la saison, de 10 à 20 pour cent plus cher que le riz complet produit localement. Cette préférence pour le riz brisé est probablement due au changement des habitudes alimentaires des consommateurs qui se sont habitués aux

Depuis l'indépendance, en 1960, la consommation de riz au Sénégal a augmenté de près de 1 000 pour cent en quatre décennies et se situe actuellement à environ 1 million de tonnes.

types de produits disponibles pendant les périodes coloniale et post-coloniale.

Certaines variétés de riz étaient disponibles au Sénégal avant la période coloniale, mais c'était alors un produit de luxe et non pas un aliment de première nécessité. Ce n'est que pendant la période coloniale, que le riz est devenu un élément intégral du régime alimentaire des Sénégalais. Depuis l'indépendance, en 1960, la consommation de riz au Sénégal a augmenté de près de 1 000 pour cent en quatre décennies et se situe actuellement à environ 1 million de tonnes. La consommation de riz est aujourd'hui supérieure à 70 kg par habitant et par an et, depuis les années 1970, ce produit a remplacé le mil comme principal aliment de base. Dans les ménages vivant en milieu urbain, le riz représente 54 pour cent de la consommation céréalière et 18 pour cent des dépenses totales des ménages. En zones rurales, ces chiffres sont respectivement de 24 pour cent et de 25 pour cent. Ce dernier chiffre s'explique du fait que les ménages ruraux sont plus pauvres et que, proportionnellement, ils ont moins d'argent à dépenser en produits non alimentaires.

Cette augmentation spectaculaire de la consommation de riz est due à plusieurs facteurs qui sont également révélateurs des tendances dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne et de l'approche poursuivie par les politiques pour infléchir ces tendances.

Pendant la période coloniale, le riz était importé en grandes quantités afin de maîtriser les prix des denrées alimentaires et, parallèlement, de favoriser la production de l'arachide dont l'importance commerciale était considérable. Le Sénégal exportait déjà de l'huile d'arachide en Europe avant la colonisation. Après la colonisation, l'arachide est devenue le principal produit d'exportation du Sénégal. Un autre facteur encourageait les importations de riz : en Indochine, autre colonie française, la production et l'exportation du riz étaient sous contrôle français. La

majeure partie du riz exporté par l'Indochine était destinée aux colonies d'Afrique occidentale.

Dans les vingt années qui ont suivi l'indépendance, cette politique d'importation est restée inchangée et on a continué d'exporter de l'arachide et d'importer du riz. Toutefois, l'industrialisation rapide a semblé offrir les meilleures possibilités de développement économique, d'autant plus que le Sénégal ne dispose pratiquement d'aucune richesse naturelle. Pour atteindre cet objectif, il fallait disposer d'une main-d'œuvre bon marché – mais une main-d'œuvre bon marché a besoin que les produits alimentaires soient également bon marché car ce sont eux qui déterminent le pouvoir d'achat et par conséquent les salaires minimums payés aux faibles revenus. Les importations sont le moyen le plus simple de se procurer des produits alimentaires bon marché car il est autrement plus complexe de mettre en place un système viable de production locale à partir d'une économie de subsistance. De plus, en Afrique subsaharienne post-coloniale, le poids politique de la population urbaine était – et est toujours – extrêmement important et les stratégies visant à promouvoir la production alimentaire locale par des augmentations de prix se sont heurtées à une ferme opposition.

En plus de ces circonstances propres au Sénégal, un autre facteur a son importance : la préparation des plats de riz prend nettement moins de temps, consomme moins de bois et exige moins de travail que celle des plats traditionnels sénégalais à base de mil. Dans les ménages urbains, notamment, ces trois facteurs sont des denrées rares, ce qui explique en grande partie pourquoi les taux élevés d'urbanisation des États d'Afrique occidentale s'accompagnent souvent d'une augmentation de la consommation de riz. La promotion des importations, la politique d'industrialisation, le niveau élevé d'urbanisation du Sénégal (environ 50 %) et l'image positive du riz comme produit

alimentaire ont créé un nouveau schéma de consommation basé sur le riz comme aliment de base. Les importations répondaient – et répondent toujours – à la majeure partie de la demande de riz (voir diagrammes). Aujourd'hui, les importations de riz s'élèvent à environ 100 milliards de francs CFA et représentent de 7 à 8 pour cent du total des importations, ce qui grève considérablement la balance commerciale et des devises du pays. Comme une partie seulement de la production alimentaire du Sénégal est effectivement mise sur le marché (pour le riz, elle est de 40 à 50 %), cela en dit long sur l'importance des importations de riz pour le marché sénégalais des céréales.

Promotion de la production locale de riz

Des efforts plus intensifs visant à encourager la production alimentaire locale ont été entrepris au début des années 1980, lorsqu'il est devenu évident que l'ancien modèle d'industrialisation aux dépens du développement agricole n'était pas viable. La stratégie d'industrialisation a donné peu de résultats en ce qui concerne la compétitivité des produits sur les marchés internationaux. L'économie sénégalaise – qui, un temps, était prometteuse en Afrique subsaharienne – a sombré dans une crise structurelle. Les zones rurales ont été les plus touchées, d'autant plus que le « parti pris urbain » de la politique sénégalaise s'appuyait dorénavant sur une base démographique solide. Les mesures d'austérité imposées par l'intermédiaire de programmes d'ajustements structurels internes et externes ont par conséquent principalement touché les populations rurales.

L'utilisation de méthodes culturelles non durables, notamment pour la production de l'arachide, et la pression exercée sur les ressources naturelles, ont entraîné une diminution considérable de la fertilité des sols des systèmes de production fragiles du Sahel. Dans les années 1970, plusieurs périodes de sécheresse se sont également soldées par une réduction permanente de la pluviosité et des rendements agricoles. Cette situation a été exacerbée par des fluctuations des marchés mondiaux de l'huile végétale qui ont considérablement réduit les marges bénéficiaires des exportations.

Photo: Schuecht



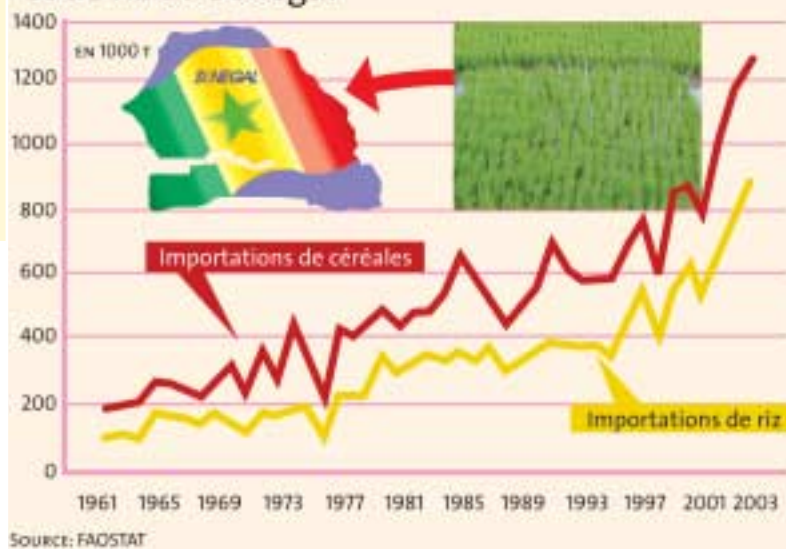
Stockage de la récolte de riz dans une coopérative : l'Union de Boundom.

tations d'huile d'arachide. À partir du début des années 1980, le passage progressif à une production alimentaire locale s'est par conséquent opéré dans des conditions environnementales et économiques bien plus difficiles que 20 ans auparavant. La stratégie de développement était essentiellement axée sur la culture du riz s'appuyant sur une irrigation à grande échelle. Au cours des dernières décennies, plus de 60 pour cent des investissements dans le secteur agricole ont été consacrés à la culture en irrigué, notamment dans la vallée du fleuve Sénégal. Les vallées fluviales ont toujours été considérées comme les régions qui offraient le plus grand potentiel pour une intensification de l'agriculture, alors qu'elles abritent à peine 10 pour cent de la population rurale. Les conditions techniques nécessaires à la culture du riz en irrigué semblent être réunies : l'inconvénient d'une dépendance coûteuse à un système d'irrigation faisant appel à des motopompes est largement compensé par les conditions climatiques exceptionnelles qui prédominent dans ces régions, notamment pendant la saison sèche, et qui sont extrêmement propices à la croissance des végétaux. À l'opposé, l'agriculture pluviale est considérée comme fragile et offre peu de possibilités de pratiquer une agriculture plus intensive, même si 90 pour cent des exploitations agricoles dépendent de ce mode de production.

Jusqu'au milieu des années 1990, les importations de riz étaient un élément clé de la politique économique centralisée et réglementée du Sénégal. Le fonds de stabilisation des prix avait le monopole des importations, organisait la commercialisation et fixait les prix du riz importé et du riz local. Le prix du riz brisé était fixé à environ 50 pour cent de celui du riz entier. Avec ce système, le riz importé était considérablement taxé ; en 1994/95, année qui a précédé l'abolition du système, la différence entre le prix CAF du marché mondial et le prix de gros au Sénégal était de 28 à 31 francs CFA/kg (contre 8 à 19 francs CFA/kg avec le système libéralisé adopté après 1996). Si une partie des recettes tirées du monopole des importations servait à promouvoir la production locale, une autre, assez considérable, servait à financer le fonds de stabilisation des prix lui-même, mais également le parti unique.

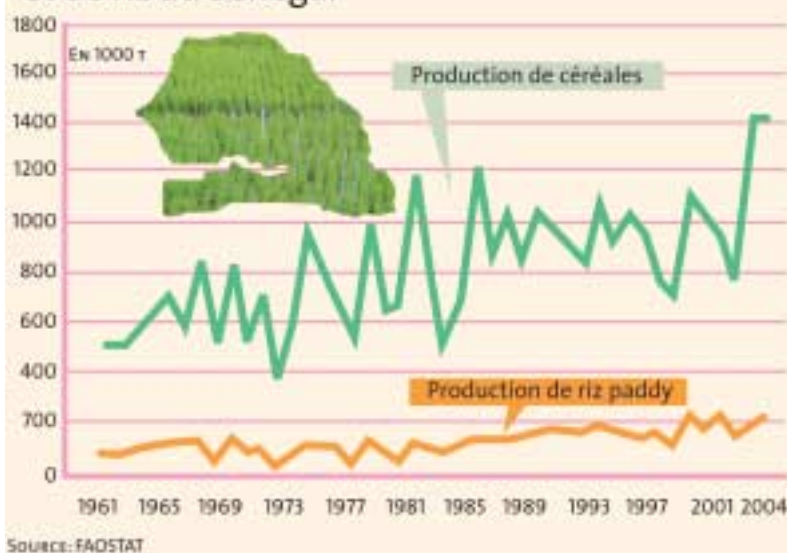
Pourtant, malgré ce protectionnisme non intentionnel et l'injection de fonds considérables de l'État et de bailleurs internationaux, le développement de la production de riz au Sénégal n'a jamais été vraiment satisfaisant. Comparativement au grave ralentissement constaté au cours des décennies précédentes, la production a légèrement augmenté mais la tendance

Tendances des importations de céréales et de riz au Sénégal



Les données de la FAO sur les importations de riz brisé ne sont disponibles que pour la période 2001-2003 pendant laquelle ce produit a représenté 99 pour cent des importations totales de riz.

Tendances de la production de céréales et de riz au Sénégal



générale pendant la période allant de 1980 à 1996 était de 3,1 pour cent par an seulement, soit à peine plus que le taux de croissance démographique (voir diagramme). L'évolution des principaux facteurs de production – rendements, nombre de récoltes par an, consommation d'eau et expansion des zones irriguées – restait très loin en deçà du potentiel du Sénégal. Le rôle important mais souvent inefficace de l'État dans tous les aspects du développement de la production, partant de la recherche dans le domaine de la gestion de l'irrigation, de la vulgarisation agricole, de l'attribution de prêts et de la fourniture d'intrants de production et allant jusqu'à la transformation et la commerciali-

sation, a été un facteur important. Confrontés à ces résultats non satisfaisants, les bailleurs de fonds ont réduit leur participation au financement des projets d'irrigation, ce qui a entraîné une aggravation de la stagnation de la production de riz. La surévaluation croissante de la monnaie sénégalaise à partir de la fin des années 1980 a également contribué à affecter la production sénégalaise de riz. Elle a poussé le prix des importations à la baisse et a augmenté la pression des prix sur les marchés alimentaires locaux, contribuant de la sorte à rendre l'agriculture encore moins attrayante. Les autres cultures – pluviales, celles-là – ont encore été plus touchées que le riz ; leur production n'a

Photo: Schucht



Les accords de l'OMC devraient permettre au Sénégal d'adopter des mesures modérées de protection contre les importations pour protéger la production locale de riz.

augmenté que de 1,3 pour cent pendant cette période, alors même que l'abolition des interventions de l'État, véritables entraves à la croissance, au niveau de la production et de la commercialisation dans ces secteurs a été plus rapide que dans celui du riz.

Entre le début de 1994 et le milieu de 1996, les conditions économiques de la culture vivrière ont radicalement changé. La monnaie a été dévaluée de 100 pour cent, les importations ont été libéralisées et privatisées, et le rôle des sociétés de développement rural a été limité à quelques tâches majeures telles que l'octroi de crédits, la vulgarisation agricole et le soutien des producteurs privés et des entreprises de transformation. Par contre, le transfert de la responsabilité des importations de riz de l'État au secteur privé s'est effectué sans problèmes, bien qu'on ait pu craindre le contraire et qu'avec le temps on ait constaté un important processus de concentration. Toutefois, la libéralisation des importations a entraîné la disparition du système de taxes et de quotas imposé par l'État, si bien que la charge constituée par les droits de douane se situait à environ 15 pour cent. En conséquence, les importations de riz ont considérablement augmenté. Entre 1996 et 1998, deux tentatives d'imposition d'une taxe spéciale sur les importations de riz brisé n'ont été que moyennement efficaces, bien qu'il soit difficile de dire si cette inefficacité était due à un manque de volonté politique et/ou à une mauvaise mise en œuvre du système de taxation. Depuis 2001, la protection externe du marché du riz a été réglementée par la politique commerciale commune de

l'Union économique et monétaire de l'Afrique occidentale et varie entre 5 et 10 pour cent. En tout, les importations de riz brisé sont passées d'environ 400 000 à près de 900 000 tonnes depuis 1994.

Pourtant, même après l'ajustement structurel, la production alimentaire n'a pas connu la reprise attendue. Elle est au contraire entrée dans une phase de stagnation, voire de déclin. Une augmentation notable de la production n'a été constatée dans le secteur du riz qu'à partir de 1999 et, pour l'ensemble de la production céréalière, à partir de 2002. En raison des importantes fluctuations de la production (voir diagramme en page 25), il reste impossible de dire si cela correspond au début d'une tendance à long terme. En dernière analyse, la production alimentaire est non seulement influencée par l'évolution des marchés alimentaires mais également par les tendances dans le secteur de l'arachide, si bien qu'il est difficile de tirer des conclusions sur ces diverses interactions.

Bilan

Les niveaux élevés des importations alimentaires, notamment de riz brisé, au Sénégal posent incontestablement un problème majeur aux producteurs locaux de denrées alimentaires. Ils ont créé des habitudes de consommation que l'agriculture locale est pratiquement dans l'impossibilité de satisfaire, si bien que désormais elle ne concurrence plus du tout les producteurs étrangers qui peuvent facilement répondre à cette demande puisqu'il s'agit de sous-produits agricoles. Reste à savoir si les importations sont l'unique raison, ou plutôt le résultat, de la faiblesse de la production locale de riz. L'expérience montre que les politiques antérieures qui auraient pu assurer une certaine protection contre les importations ont eu très peu d'impact sur la production locale. Un

environnement économique défavorable, et en particulier l'interventionnisme appuyé de l'État, ont souvent empêché les producteurs de répondre en augmentant l'offre.

L'actuelle libéralisation des importations et de la production, en cours depuis 1995, va-t-elle stimuler la production locale dans le long terme? Cela dépendra en grande partie de la capacité des acteurs privés et publics à assurer un approvisionnement suffisant des producteurs en crédits, technologies, vulgarisation agricole, semences et intrants de production, ainsi qu'à garantir la sécurité juridique et à gérer efficacement les activités de transformation et de commercialisation. L'actuel scénario laisse peu de place à l'optimisme. Ces dernières années, la situation dans le pays a globalement empiré et le nombre de pauvres en milieu rural stagne à un niveau très élevé au Sénégal malgré un taux acceptable de croissance économique.

La question de savoir si le Sénégal pourrait en faire plus pour promouvoir et protéger sa production alimentaire locale ne se pose pas seulement au vu de la situation des pauvres vivant en milieu rural. Il importe de se demander aussi si un pays qui dépend si lourdement de l'exportation d'un petit nombre de produits pour ses réserves de devises étrangères doit autant s'en remettre aux marchés mondiaux pour assurer sa sécurité alimentaire.

Avec la libéralisation croissante des marchés mondiaux du riz, d'autres augmentations et fluctuations de prix ne sont pas impossibles. Le développement futur de la Chine constitue un risque particulier à cet égard. Même si les politiciens étaient capables d'affirmer leur volonté face aux intérêts du lobby extrêmement influent en faveur des importations, il serait pratiquement impossible de faire appliquer une augmentation massive de la protection externe en raison de l'impact sur les prix que cette mesure ne manquerait pas d'avoir pour la population urbaine. L'application de prix très élevés pour les produits alimentaires réduirait également la compétitivité internationale des autres secteurs économiques du Sénégal. La solution à ce dilemme consiste à adopter des mesures modérées de protection contre les importations de produits agricoles, mesures qui doivent être accompagnées d'une action énergique en faveur de l'amélioration de la productivité agricole et d'un éventail d'options de diversification dans les zones rurales. L'OMC offre probablement la latitude nécessaire à la mise en œuvre de telles mesures. En outre, le Sénégal appuie la demande formulée par de nombreux pays en développement pour l'adoption de mesures spéciales de protection contre les importations.