

DOCUMENT DE RÉFLEXION N° 283

Commerce du riz et développement de la filière riz en Afrique de l'Ouest: UNE APPROCHE POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES PLUS COHÉRENTES

Par Fabien Tondel, Cecilia D'Alessandro, Ibrahima Hathie et Clarisse Blancher

Octobre 2020

Le développement du secteur du riz en Afrique de l'Ouest représente un défi important de politique publique. Suite à la crise des prix alimentaires de 2008, les pays d'Afrique de l'Ouest ont réussi à stimuler la production de riz. Cependant, la compétitivité du secteur ne s'étant que trop peu améliorée, ils ont continué à importer des quantités croissantes de riz, ce qui les a exposés à la volatilité du marché international.

Les politiques commerciales ont contribué à ce résultat. La faible protection des importations, par rapport aux producteurs asiatiques, a été un facteur majeur, comme le montrent les activités de contrebande entre des pays ayant des niveaux tarifaires différents. Les exonérations fiscales souvent accordées arbitrairement aux importateurs de riz ont miné la stabilité des marchés intérieurs. La faible application des normes de qualité et de sécurité sanitaire a permis l'importation de riz de qualité inférieure, concurrençant ainsi injustement les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest.

Outre les politiques officielles, des intérêts complexes et interdépendants entre les acteurs privés et publics motivent les activités de commerce du riz. L'importation et la distribution du riz, qui génère des rentes importantes, sont soutenues par de puissants acteurs économiques et politiques.

Néanmoins, les développements récents suggèrent que des progrès dans la régulation des marchés du riz et le développement de filières compétitives et inclusives sont réalisables. Cela nécessite un alignement des intérêts, la promotion de politiques cohérentes liant une réglementation plus stricte des importations à la structuration des marchés intérieurs, et des incitations à l'investissement privé.

En s'appuyant sur les dynamiques existantes dans les régions transfrontalières, la facilitation des échanges pourrait contribuer davantage à l'émergence de chaînes de valeur modernes et à la sécurité alimentaire. La mise à l'échelle d'expériences prometteuses en matière de régulation du marché et du commerce, tout en développant le secteur du riz dans le cadre de systèmes agroalimentaires plus durables, dépend également des intérêts des différents États à mieux coordonner leurs politiques nationales en matière de riz et à mettre en œuvre les accords commerciaux régionaux.

Table des matières

Remerciements.....	iv
Sigles et acronymes	v
1.Introduction.....	1
1.1. Le riz, un secteur majeur du système agroalimentaire ouest-africain	1
1.2. Une étude pour éclairer les défis en matière de politiques publiques liés au commerce du riz	2
1.3. Approche méthodologique	3
1.4. Structure du rapport	6
2.Marché global du riz et tendances commerciales	6
2.1. Données sur la consommation, la production et le commerce	6
2.2. Tendances de la consommation	7
2.3. Tendances de la production.....	11
2.4. Dynamique des importations	12
2.5. Dépendance à l'égard des importations.....	14
3.Structures et dynamiques sous-régionales du commerce du riz.....	15
3.1. Modes de consommation	15
3.2. Systèmes d'importation de riz d'outre-mer.....	18
3.3. Commerce intra-régional de riz produit localement	29
3.4. Les effets du changement climatique sur la production et le commerce du riz	50
4.Analyse des politiques publiques et des facteurs institutionnels	51
4.1. Aperçu régional de l'évolution récente de la politique du riz	51
4.2. Bassin commercial central	54
4.3. Bassin commercial oriental.....	76
5.Perspectives et synthèses transnationales	91
5.1. La faible compétitivité et la forte dépendance à l'égard des importations sont au centre des préoccupations.....	91
5.2. Efficacité de la politique commerciale du riz.....	93
5.3. Organisation et stabilisation du marché intérieur.....	99
5.4. Dynamiques et obstacles au commerce intra-régional	102
6.Vers des mesures visant à mieux réguler le commerce et à promouvoir le développement du secteur du riz	103
6.1. Leçons tirées des récents changements de politiques au Sénégal.....	103
6.2. Une approche possible pour promouvoir un environnement commercial favorable au riz.....	105
6.3. Implications en termes d'économie et de sécurité alimentaire, conditions préalables aux réformes et facteurs de risque critiques.....	108
6.4. Des mesures concrètes pour la formulation et la mise en œuvre des politiques	114
7.Remarques finales	116
Bibliographie.....	120

Liste des figures

Figure 1	Arbre à problèmes illustratif des systèmes de commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest	4
Figure 2	Consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 – 2017	8
Figure 3	Consommation de riz par habitant dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 - 2017	10
Figure 4	Production de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 – 2018	11
Figure 5	Importations nettes de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 - 2017	12
Figure 6	Ratios de dépendance des pays d'Afrique de l'Ouest à l'égard des importations de riz, 1982 - 2017 (moyenne mobile sur trois ans).....	14
Figure 7	Importations de riz dans (a) huit pays d'Afrique de l'Ouest sélectionnés et dans (b) les bassins commerciaux central et oriental, par origine, 2013 – 2017.....	18
Figure 8	Flux d'importation et de transbordement de riz en Afrique de l'Ouest	21
Figure 9	Différence moyenne sur une période de cinq ans entre les exportations asiatiques vers l'Afrique de l'Ouest et les importations ouest-africaines en provenance d'Asie, 2013 - 2017	24
Figure 10	Moyenne mobile sur trois mois des écarts de prix du riz (riz importé moins riz produit localement) au niveau de la vente en gros ou au détail dans les principaux centres urbains d'Afrique de l'Ouest, 2006 - 2019.....	27
Figure 11	Production de riz et flux commerciaux transfrontaliers dans le bassin commercial central.....	32
Figure 12	Flux commerciaux informels de riz produit localement du Burkina Faso vers le Mali, 2011 – 2019	33
Figure 13	Tendances saisonnières des flux commerciaux informels du Burkina Faso vers le Mali, 2012 - 2019 (moyenne quinquennale de 2014 - 2018).....	34
Figure 14	Prix du riz produit localement et flux commerciaux informels dans l'ouest du Burkina Faso et le bassin du Mali, 2011 – 2019	36
Figure 15	Comparaison entre les prix du riz importé et du riz local dans le sud du Burkina Faso et le nord du bassin du Ghana, 2006 - 2019	41
Figure 16	Production de riz et flux commerciaux transfrontaliers dans le bassin commercial oriental	45
Figure 17	Flux commerciaux informels de riz produit localement du Bénin vers le Nigeria, 2011 - 2019	47
Figure 18	Tendances saisonnières des flux commerciaux informels du Bénin vers le Nigeria, 2012 - 2019 (2014 - 2018 moyenne sur cinq ans)	48
Figure 19	Prix du riz produit localement et flux commerciaux informels dans le bassin nord-est du Bénin-nord- ouest du Nigeria, 2011 - 2019	48
Figure 20	Quelques événements de la politique rizicole dans le bassin commercial central, 2008 – 2018	66
Figure 21	Comparaison entre les prix du riz international, importé et produit localement dans le bassin commercial central, 2006 – 2019	70
Figure 22	Comparaison des importations officielles totales du Mali avec les importations informelles du Burkina Faso, 2010 – 2018.....	73
Figure 23	Prix mensuels du riz et flux commerciaux informels du Burkina Faso vers le Mali, 2006 – 2019	74
Figure 24	Quelques événements de la politique rizicole dans le bassin commercial oriental	85
Figure 25	Comparaison des importations officielles totales du Nigeria et du Bénin avec les importations informelles du Bénin au Nigeria, 2010 – 2018	88
Figure 26	Prix mensuels du riz et flux du commerce du Benin au Nigeria, 2011 – 2019.....	90
Figure 27	Croissance annuelle moyenne des importations par rapport à la croissance annuelle moyenne de la production, 2008 – 2017	92
Figure 28	Croissance annuelle moyenne des importations (2008 - 2017) par rapport à la taxation des importations et à la dépendance à l'égard des importations	94

Liste des tableaux

Tableau 1 Croissance de la consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)	9
Tableau 2 Consommation de riz par habitant dans les sous-régions d'Afrique de l'Ouest (kg/pers./an, moyennes pondérées par pays et par période)	10
Tableau 3 Croissance de la production de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)	12
Tableau 4 Croissance nette des importations de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)	13
Tableau 5 Modèles de consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest	16
Tableau 6 Parts des importations par type de riz et par origine	20
Tableau 7 Coûts de production et de commercialisation au Mali, au Burkina Faso et au Ghana	42

Remerciements

Les auteurs expriment leur gratitude à toutes les personnes qui ont contribué, directement ou indirectement, à cette étude. Ce document a bénéficié des contributions écrites de plusieurs de leurs collègues du Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM) et de l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR). Seydina Sene, de l'IPAR, a mené le travail de terrain au Nigeria et a fourni un soutien et des informations précieuses pour l'analyse de la dynamique du secteur du riz dans le bassin commercial oriental. Nouhoum Bocoum a fourni une assistance pour le travail de terrain au Mali. Alix Afouda, du Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES), a mené le travail de terrain au Bénin, en visitant deux sites près de la frontière avec le Nigeria où le riz est transbordé entre les deux pays. Les auteurs ont bénéficié de sa connaissance approfondie des relations économiques entre le Bénin et le Nigeria. Elhadji Diagne et Thierno Niang, statisticiens à l'IPAR, ont assisté les auteurs dans la compilation des données sur la consommation, la production et le commerce du riz. La contribution de Hanne Knaepen, de l'ECDPM, à l'examen des effets passés et des risques futurs du changement climatique pour le secteur du riz en Afrique de l'Ouest et dans d'autres régions productrices de riz, est vivement appréciée. Les auteurs souhaitent également remercier Bruce Byiers et Poorva Karkare pour les discussions perspicaces liées à ce travail et leurs commentaires constructifs, ainsi que Carmen Torres et Francesco Rampa pour avoir partagé des informations utiles basées sur des travaux antérieurs sur le secteur du riz en Afrique de l'Ouest. Alexandra Beijers a apporté un soutien éditorial et logistique efficace à ce document.

Les auteurs sont particulièrement reconnaissants à Brahima Cissé, du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), qui a donné accès aux données sur le commerce transfrontalier, et à Laouali Ibrahim, du Réseau des Systèmes d'Alerte Précoce contre la Famine (FEWS NET), qui a partagé les données sur les prix du riz. Ils tiennent également à remercier sincèrement Njack Kane, d'Intervalle, qui a fourni des informations et des commentaires précieux tout au long de ce projet, et Paul Kiepe, d'AfricaRice, qui a accueilli l'atelier technique organisé à Abidjan en octobre 2019.

Les auteurs tiennent à remercier Johaness Agbahey, conseiller à la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), qui a soutenu l'étude au nom du gouvernement Allemand, pour son soutien et ses précieuses suggestions sur les précédentes versions de ce document et sur divers aspects de cette étude. Les auteurs tiennent également à remercier Andrea Wilhelmi-Some pour son aide dans la liaison avec les membres du groupe de travail sur le riz soutenu par la GIZ.

Les auteurs remercient sincèrement tous les participants à l'atelier d'Abidjan, y compris Gaoussou Touré, Ministre de la Promotion de la Riziculture de Côte d'Ivoire, et aussi et surtout toutes les personnes interviewées au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Mali et au Nigeria, qui ont généreusement pris le temps de partager des informations sans lesquelles cette étude n'aurait pas été possible.

Fabien Tondel et Cecilia D'Alessandro sont à l'ECDPM. Ibrahima Hathie est à l'IPAR. Clarisse Blancher, anciennement à l'ECDPM, est à la Direction Générale de la Protection Civile Européenne et des Opérations d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne.

Les points de vue et opinions exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'ECDPM, de l'IPAR ou de toute autre organisation mentionnée. Les points de vue exprimés dans cette publication ne reflètent pas nécessairement ceux du gouvernement allemand et du GIZ.

Sigles et acronymes

ABSSA	Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments
AHA	Alternance d'Humidification et d'Assèchement.
AIDRN	Association des importateurs et distributeurs de riz Nigeria
ANACORD-B	Association Nationale des Commerçants de Riz du Burkina Faso
APIEx	Agence de Promotion des Investissements et des Exportations du Benin
ARVA	Alliance pour une Révolution Verte en Afrique
BFU	Bordereau de Frais Unique
BICE	Bureau de l'Inspection, du Contrôle et de l'Évaluation
BNDE	Banque Nationale pour le Développement Économique
CAD	Commissionnaire Agréé en Douanes
CAF	Coût, Assurance et Fret
CBN	Banque Centrale du Nigeria
CCI	Centre du Commerce International
CCTC	Continental Commodity Trading Company
CDRA	Coalition pour le Développement du Riz Africain
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFA	Communauté Financière d'Afrique
CGP	Caisse Générale de Péréquation
CI	Côte d'Ivoire
CIC	Compagnie d'Investissements Céréalières
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CILSS	Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CIR-B	Comité Interprofessionnel du Riz du Burkina
CIRIZ	Comité interprofessionnel du Riz du Sénégal
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMTRADE	Base de Données des Nations Unies sur les Statistiques du Commerce International
CPS/SDR	Cellule de Planification et Statistiques du Secteur Développement rurale du Mali
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire du Mali
DNCC	Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence du Mali
DPI	Déclaration Préalable d'Importation
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ESOP	Entreprises de Services et Organisations des Producteurs du Benin
EU	Union Européenne
EU	États-Unis d'Amérique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FAOSTAT	Base de données statistiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBMGF	Fondation Bill et Melinda Gates
FDA	Administration Ghanéenne des Denrées et des Médicaments
FEWS NET	Réseau de systèmes d'alerte précoce à la pénurie alimentaire
FIRS	Administration Fiscale Fédérale du Nigéria
GCE	Groupe de Commerce d'Exportation
GCRAI	Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale.
GDCM	Grand Distributeur Céréaliier au Mali

GIZ	Agence Allemande de Coopération Internationale
GM	Génétiquement Modifié
GSA	Agence Ghanéenne de Normalisation
GUFE	Guichet Unique de Formalisation des Entreprises
IFAD	Fonds International pour le Développement Agricole
INSAE	Institut National de la Statistique du Bénin
INSTAT	Institut National de la Statistique du Mali
IPAR	Initiative Prospective Agricole et Rurale
LARES	Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche du Benin
MINUSMA	Mission Intégrée Multidimensionnelle de Stabilisation des Nations Unies au Mali
MSP	Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
NAFCO	National Food Buffer Stock Company
NCS	Direction des Douanes du Nigeria
OFNACER	Office National des Céréales
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONASA	Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OPAM	Office Des Produits Agricoles du Mali
PAC	Politique Agricole Commune de l'Union Européenne
PAM	Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies
PARCEDEAO	Politique Agricole Régionale de la CEDEAO
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PAU	Politique Agricole Commune de l'UEMOA
PNAR	Programme National d'Autosuffisance en Riz
PDDAA	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PICAO	Promotion de l'Intégration Commerciale en Afrique de l'Ouest
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNPR	Plateforme Nationale des Producteurs de Riz du Mali
PPA	Politique de Promotion Agricole
PPRSD	Direction de la Protection des Végétaux et des Services Réglementaire du Ghana
PRACAS	Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTA	Programme de Transformation Agricole
ROPRA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de Prévention des Crises Alimentaires
SDTM-CI	Société de Distribution de Toutes Marchandises en Côte d'Ivoire
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SLEC	Schéma de la Libéralisation des Échanges de la CEDEAO
SMIAR	Système Mondial d'Information et d'Alerte Rapide
SNDR	Stratégie Nationale pour le Développement de la Riziculture
SONACOR	Société nationale de décorticage et de commercialisation du riz
SONAGESS	Société nationale de gestion des stocks de sécurité
SONAPRA	Société nationale pour la promotion agricole
SOPROFA	Société pour la promotion des filières agricoles
SSC	Services du Secours Catholique
TCI	Taxe Conjoncturelle à l'Importation

TEC	Tarif Extérieur Commun
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNPRB	Union Nationale des Producteurs de Riz du Burkina Faso
UNSD	Division de Statistique de l'ON
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International
USDA	Département de l'Agriculture des États-Unis
ZLECAf	Zone de Libre-Échange Continentale Africaine
ZTCB	Zones de traitement des cultures de bas

1. Introduction

1.1. Le riz, un secteur majeur du système agroalimentaire ouest-africain

Le riz est devenu un aliment de base de plus en plus important dans le régime alimentaire des ménages des pays d'Afrique de l'Ouest, représentant 37 % de la consommation de céréales.¹ **La production de riz a augmenté régulièrement dans ces pays au cours des dernières décennies, cette culture étant devenue une source importante de nourriture et de revenus pour les ménages agricoles des principales régions productrices. Toutefois, avec l'augmentation plus rapide des besoins de communication, les pays d'Afrique de l'Ouest sont devenus fortement dépendants des importations de riz en provenance de l'étranger.** La flambée des prix internationaux du riz et les perturbations du commerce du riz dans différentes parties du monde ont été les événements marquants de la crise des prix alimentaires de 2008. Ces événements ont particulièrement touché les pays d'Afrique de l'Ouest, en particulier les ménages vulnérables des centres urbains (Mendez del Villar *et al.*, 2011).

Au lendemain de cette crise, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont ambitieusement renforcé le soutien public au secteur du riz. Les organisations régionales ont lancé des initiatives pour soutenir les efforts des États membres, notamment l'Offensive régionale pour la relance durable de la production de riz en Afrique de l'Ouest menée par la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les mesures prises par les gouvernements visaient principalement à augmenter rapidement la production agricole en distribuant des semences améliorées, en accordant des subventions pour les engrais, en investissant dans des projets d'irrigation à grande échelle et, dans certains cas, en soutenant les prix agricoles. Elles avaient généralement pour objectif déclaré d'atteindre l'autosuffisance nationale en riz.²

Les chiffres de la production primaire ont considérablement augmenté dans la période qui a suivi la crise des prix alimentaires de 2008. Toutefois, en général, la croissance de la production de riz est due en grande partie à l'expansion des surfaces cultivées. **À l'exception de quelques cas³, ces politiques n'ont pas entraîné de gains de productivité importants et durables, ni l'émergence de filières modernisées, mieux coordonnées (basées sur l'agriculture contractuelle) ou intégrées** (Mendez del Villar *et al.*, 2011, Mees, 2016, et Soullier *et al.*, 2020). La commercialisation du riz est encore dominée par les minotiers et les négociants traditionnels, de petite et moyenne taille (Soullier *et al.*, 2020). Dans la plupart des pays, les politiques n'ont pas suffisamment pris en compte les divers "goulots d'étranglement" de la filière, en particulier les faibles liens entre les petits exploitants rizières, les transformateurs industriels et les distributeurs. La gestion de la qualité du riz dans les chaînes d'approvisionnement locales, déjà déficiente avant 2008 (USAID, 2009), est restée généralement inadéquate et a continué à affecter l'efficacité de la commercialisation du riz produit localement. Dans le même temps, les politiques nationales ont négligé le rôle joué par le commerce transfrontalier.

¹ Calcul des auteurs basé sur les nouveaux bilans alimentaires de FAOSTAT pour la région Afrique de l'Ouest (y compris la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et la Mauritanie), incluant le riz, le maïs, le mil, le sorgho et le blé, pour les années 2015, 2016 et 2017.

² En septembre 2018, les ministres de l'agriculture d'Afrique de l'Ouest et d'autres régions d'Afrique se sont à nouveau engagés à soutenir le développement du secteur du riz, notamment par le biais d'un plan d'investissement continental pour le secteur du riz qui vise à mobiliser des financements publics et privés pour l'investissement dans les filières du riz.

³ Le Sénégal a connu le plus fort taux de croissance de la productivité du riz parmi les pays d'Afrique de l'Ouest ces dernières années (Mees, 2016). Dans ce pays, le développement de la filière du riz, largement mené par le secteur privé, a fait des progrès significatifs depuis la crise des prix alimentaires de 2008, avec une émergence plus prononcée de moulins modernes. Des progrès dans le secteur du riz ont également été réalisés au Nigeria, bien que dans une moindre mesure.

D'autre part, le riz importé, abondamment disponible, à un prix abordable - surtout avec la baisse des prix internationaux après 2012 - et attrayant pour les consommateurs urbains, a continué à faire l'objet d'une forte demande, la croissance démographique et les changements de régime alimentaire contribuant également à cette tendance. **Les pays d'Afrique de l'Ouest sont restés très dépendants des importations de riz en provenance de l'étranger.** Les importations de riz couvrent 40 % des besoins de consommation en Afrique de l'Ouest, selon Grow Africa et AGRA (2018). Les données de l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) indiquent que le riz importé représente 34 % de l'offre intérieure de riz en Afrique de l'Ouest.⁴ Les données officielles pourraient même sous-estimer les importations réelles, comme le suggère l'analyse présentée dans ce document. L'Afrique de l'Ouest dans son ensemble est devenue un grand importateur de riz dans le monde, représentant environ 18 % des importations mondiales.⁵ En 2014, la facture des importations de riz des pays de la CEDEAO s'élevait à 4 milliards d'euros, ce qui a constitué une grave ponction sur leurs réserves de devises étrangères (Grow Africa and AGRA, 2018). **Cette situation a exposé les pays d'Afrique de l'Ouest à la volatilité des marchés internationaux du riz. La flambée des prix internationaux du riz au cours du premier semestre 2020, due aux restrictions à l'exportation en raison des craintes de pénurie d'approvisionnement dans les pays exportateurs asiatiques provoquées par la pandémie de Covid-19, est une illustration du risque du marché international auquel les pays d'Afrique de l'Ouest restent exposés** (voir Kathiresan, Nagai et Haneishi, 2020). En outre, à la suite des bouleversements du marché en 2008, le manque de transparence des importations de riz d'outre-mer, l'importation de riz de qualité inférieure et le transbordement illégal entre les pays d'Afrique de l'Ouest ont suscité des inquiétudes.

Les informations et les analyses récentes sur les facteurs et les effets du commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest sont rares. Des études récentes ont examiné les cas du Mali et du Sénégal (Diakité et Bagayoko, 2014 ; et Hathie et Ndiaye, 2015). Ces études ont évalué les interactions entre l'importation de riz et la commercialisation du riz produit localement et les moteurs de la compétitivité dans le secteur national du riz. Par exemple, au Sénégal en particulier, les variations des prix internationaux influencent fortement les prix du riz produit localement. Cela rend le secteur national du riz très exposé à la volatilité des marchés internationaux. Les marchés du riz importé et du riz produit localement interagissent de multiples façons, ce dont les stratégies de développement du secteur du riz doivent tenir compte. Des analyses ont également été menées dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, notamment au Ghana et au Nigeria. Cependant, la plupart de ces études n'ont pas pris en compte la dynamique des importations de riz dans une perspective régionale, les différences ou les points communs entre les pays dans la manière dont les marchés internationaux interagissent avec les marchés nationaux, ou les liens entre les secteurs nationaux du riz. Ces facteurs peuvent également avoir des implications pour les politiques rizicoles. En outre, il y a eu peu de dialogue entre les parties prenantes sur la réglementation du commerce du riz en tant qu'élément de l'environnement favorable au développement des filières du riz en Afrique de l'Ouest.

1.2. Une étude pour éclairer les défis en matière de politiques publiques liés au commerce du riz

Dans ce contexte, le Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (ECDPM) et l'Initiative Prospective Agricole et Rural (IPAR) ont entrepris **un projet visant à fournir une compréhension actualisée et approfondie de la dynamique du commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest et à analyser les liens entre les systèmes de commerce du riz et le développement des filières locales et régionales du riz.** Les principales questions de recherche sont de savoir si et comment les politiques et réglementations liées au commerce contribuent aux stratégies de développement de filières compétitives et résistantes pour le riz. Ce document présente une analyse du commerce du riz et, sur la base de ce diagnostic, décrit un ensemble de mesures liées au

⁴ Pour la zone comprenant la CEDEAO et la Mauritanie, sur la période 2015 - 2017.

⁵ Même chose que la note de bas de page 4.

commerce et au marché qui pourraient promouvoir un environnement plus favorable au développement du secteur du riz en Afrique de l'Ouest. Ce faisant, nous prenons en considération divers facteurs qui déterminent les politiques nationales du riz et la coopération régionale.

Le projet vise en fin de compte à soutenir les acteurs et les réseaux du secteur du riz pour parvenir à une compréhension commune du rôle du commerce du riz et à un consensus sur des mesures réalisables, en faveur du développement de la filière du riz en Afrique de l'Ouest, et qui offrent des opportunités rémunératrices aux petits exploitants et aux travailleurs non agricoles. Pour y parvenir, il faudra approfondir le dialogue politique au carrefour de différents domaines d'action, notamment l'agriculture, le commerce et l'industrie.

1.3. Approche méthodologique

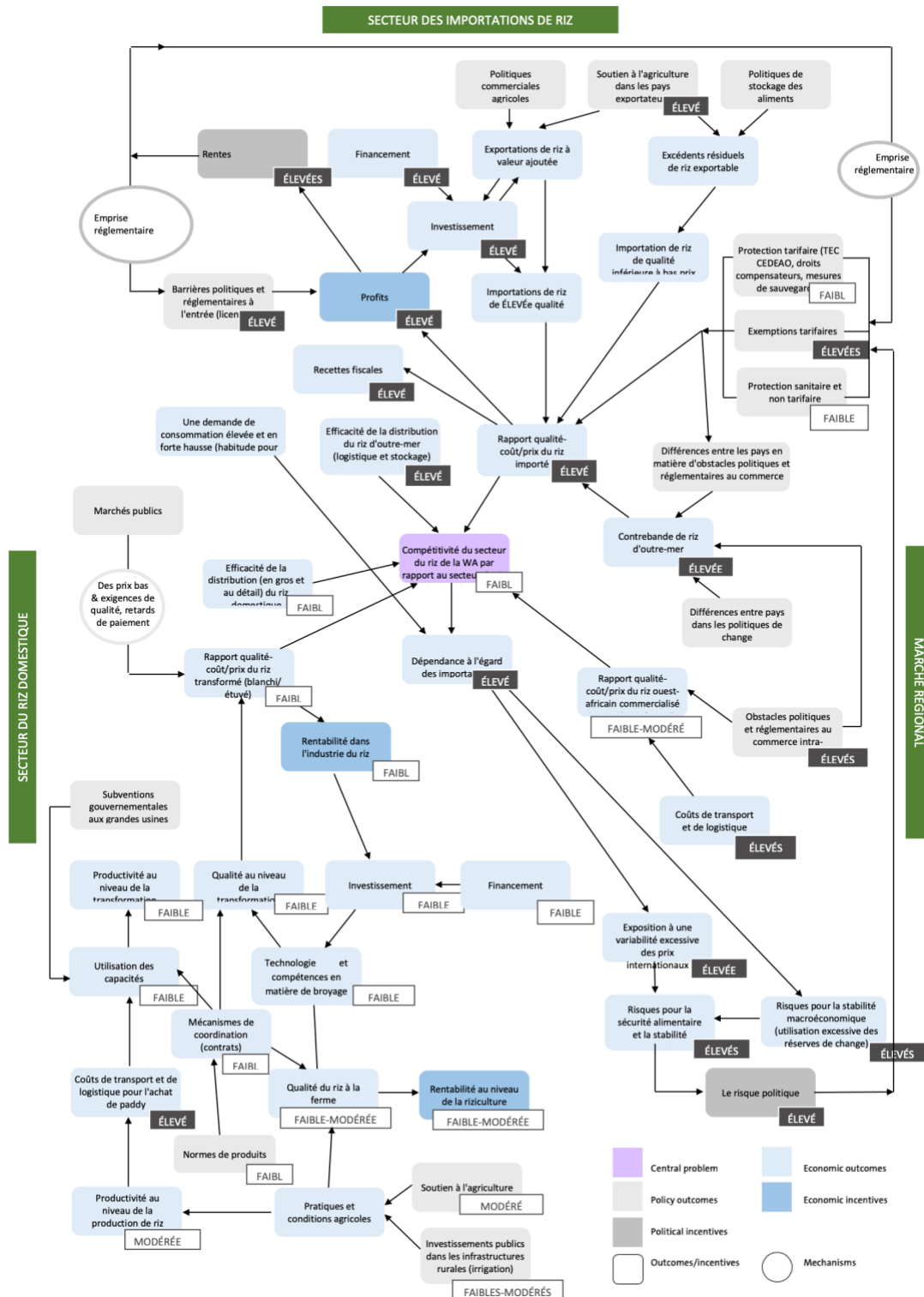
Pour analyser les systèmes de commerce et de commercialisation du riz dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, nous commençons par décrire les tendances globales du commerce du riz, puis nous examinons plus en détail la structure et la dynamique des flux commerciaux, des marchés et des chaînes d'approvisionnement du riz. Nous considérons à la fois le commerce du riz provenant de l'étranger et le commerce du riz produit dans les pays d'Afrique de l'Ouest, et nous quantifions autant que possible ces flux commerciaux. **L'étude se concentre sur le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Bénin et le Nigeria.** Toutefois, le cas échéant, l'analyse couvre également la Côte d'Ivoire, le Niger, le Togo et le Sénégal. Nous documentons également les politiques, les réglementations et les procédures qui concernent le commerce du riz, aux niveaux national et régional.⁶

En combinaison avec l'analyse des flux commerciaux et des marchés du riz, nous utilisons les informations sur les événements politiques et réglementaires pour évaluer les effets de la politique commerciale sur le secteur intérieur. Nous évaluons également les interactions entre les importations de riz d'outre-mer et le commerce intra-régional du riz produit localement.

Notre cadre analytique peut être représenté sous la forme de l'"arbre à problèmes" de la figure 1, qui illustre graphiquement les moteurs et les effets du commerce du riz, en distinguant le commerce du riz d'outre-mer et le commerce intra-régional du riz produit localement, ainsi que ses liens avec la production et la commercialisation nationales.

⁶ Les politiques et réglementations comprendront le Tarif Extérieur Commun (TEC), promulgué en 2015, et d'autres mesures commerciales, telles que la *Taxe Conjoncturelle à l'Importation* (TCI) ou les exemptions épisodiques, leur mise en œuvre en ce qui concerne le commerce du riz, ainsi que les prélèvements informels et les procédures administratives (y compris les règlements SPS) appliqués au riz. Ils comprendront également le Schéma Régime de Libéralisation des Échanges de la CEDEAO (SLEC), sa mise en œuvre aux frontières en ce qui concerne le commerce du riz, ainsi que les prélèvements formels et informels, les procédures administratives (y compris les règlements SPS) et les autres barrières non tarifaires appliquées au riz.

Figure 1 Arbre à problèmes illustratif des systèmes de commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest



Les trois principales chaînes causales de l'arbre à problèmes, qui sont (i) le circuit de commercialisation intérieur, (ii) le système commercial extrarégional et (iii) le circuit commercial intra-régional, déterminent la compétitivité et la balance commerciale du secteur du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest. La figure 1 donne également un aperçu de l'analyse des systèmes commerciaux en indiquant le niveau relatif (élevé ou faible) des différents facteurs dans les chaînes causales, en représentant les liens entre les trois principales chaînes causales et en montrant les principales politiques qui régissent les systèmes commerciaux et de commercialisation. Dans ce cadre, la consommation de riz est un facteur crucial qui détermine la balance commerciale du secteur du riz. Toutefois, ce n'est pas le sujet de l'étude, qui analyse principalement le côté de l'offre.

Nous avons recueilli des informations sur le commerce, les marchés et les politiques du riz auprès de multiples sources. Nous avons utilisé plusieurs bases de données sur le commerce, la production et la consommation, qui seront décrites dans les sections suivantes. La période d'analyse dépend de la disponibilité des données, qui couvrent principalement les années suivant la crise des prix alimentaires de 2008 et, le cas échéant, tiennent également compte de l'évolution des marchés et des politiques depuis le début des années 1990. Nous avons passé en revue les études et rapports précédents. Nous avons mené des entretiens dans les cinq pays étudiés avec des informateurs clés sélectionnés, notamment des fonctionnaires de l'administration publique, des organisations de producteurs agricoles, des transformateurs, des importateurs et des distributeurs de riz, des experts et des praticiens du développement de la filière. Dans le sud-est du Bénin, un partenaire de recherche s'est rendu à deux endroits proches de la frontière avec le Nigeria pour observer les activités de commerce du riz et interroger les acteurs locaux. **En octobre 2019, l'équipe du projet a organisé un atelier dont les objectifs étaient de partager leur analyse préliminaire des systèmes de commerce du riz, et de permettre un échange d'expériences entre experts, praticiens, acteurs du secteur privé et agents de l'administration publique.** L'atelier a eu lieu au siège d'AfricaRice à Abidjan les 1er et 2 octobre. Ce rapport intègre les résultats de l'atelier, y compris les propositions politiques qui ont émergé des discussions.

Afin d'effectuer une analyse fine du commerce du riz et de soutenir le dialogue et la formulation de politiques spécifiques au contexte, l'étude se concentre sur les bassins de commercialisation transnationaux. Nous analysons les interactions entre le commerce du riz et le secteur domestique ainsi que la dynamique des chaînes d'approvisionnement transfrontalières dans deux zones sous régionales. Nous considérons d'abord la sous-région comprenant le Mali, le Burkina Faso et le Ghana, dans le bassin commercial central (qui comprend également la Côte d'Ivoire et le Togo). Nous examinons ensuite le commerce du riz au Bénin et au Nigeria, dans le bassin commercial oriental.

Le bassin commercial central comprend des pays ayant des modes de consommation et un potentiel de production différents, et des niveaux de couverture des besoins de consommation par la production intérieure différents. Il est à cheval sur deux bassins fluviaux, le Niger et la Volta, avec de grandes zones de production de riz. Ces pays sont liés par de forts flux commerciaux agricoles transfrontaliers en raison des complémentarités de production, avec des interactions possibles entre les marchés nationaux du riz. **En revanche, le Bénin et le Nigéria présentent un cas impliquant deux pays dont les conditions de production de riz sont similaires, et qui présentent également d'importants déficits en riz** - le Nigéria est un producteur important mais un consommateur de riz encore plus important. Le commerce de différents types de biens, notamment les produits importés, est important entre ces deux pays, en raison de politiques économiques et commerciales différentes.

1.4. Structure du rapport

Dans ce qui suit, nous donnons un aperçu des tendances du marché et du commerce pour les pays et sous-régions d'Afrique de l'Ouest couverts par l'étude (section 2). Ensuite, dans la section 3, nous examinons en détail les structures et le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en riz d'outre-mer et le commerce transfrontalier du riz produit localement. Dans la section 4, nous passons en revue les principales politiques et réglementations nationales et régionales qui ont influencé la commercialisation et le commerce du riz dans les pays étudiés et analysons leurs trajectoires, les effets du marché et les interactions entre les pays. La section 5 résume les analyses nationales et sous - régionales en mettant en évidence les facteurs communs de développement du secteur du riz et les différences critiques dans la dynamique du commerce du riz entre les pays. Ce diagnostic nous amène ensuite à esquisser une approche possible pour relever les défis et saisir les opportunités liés au commerce du riz (Section 6). Dans la dernière section (Section 7), nous fournissons des remarques finales et indiquons les questions en suspens pour les prochaines étapes des processus de politique rizicole en Afrique de l'Ouest.

2. Marché global du riz et tendances commerciales

Cette section fournit un compte rendu actualisé des tendances de la consommation, de la production et du commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest concernés, à savoir le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, le Bénin et le Nigeria, tout en tenant compte des pays voisins (Côte d'Ivoire, Togo et Niger). Elle examine également les principaux facteurs à l'origine de ces tendances.

2.1. Données sur la consommation, la production et le commerce

Notre principale source de données est la base de données de la FAO, FAOSTAT. À partir de la base de données du Bilan Alimentaire, nous avons extrait des données sur la production, la consommation⁷, les exportations, les importations, l'utilisation des semences et l'aide alimentaire du riz. Pour la production, nous avons utilisé les données de FAOSTAT jusqu'en 2012. Pour les années suivantes (pour la période 2013 - 2018), nous avons utilisé les données de production du Ministère Américain de l'Agriculture (USDA).⁸ Nous avons également utilisé la base de données matricielles sur le commerce de FAOSTAT pour obtenir les volumes d'échanges bilatéraux.⁹

Nous avons comparé les données annuelles du commerce bilatéral de FAOSTAT avec les données de la base de données du Centre du Commerce International (CCI) pour certains pays (Bénin et Mali) et avons constaté très peu de différences, celles-ci résultant probablement de méthodes de traitement des données différentes. Toutefois, les séries de données du commerce bilatéral du CCI pour les pays d'Afrique de l'Ouest présentaient moins de valeurs

⁷ Les données du Bilan Alimentaire de FAOSTAT mesurent la disponibilité des aliments au lieu de la consommation alimentaire réelle. L'offre de denrées alimentaires destinées à la consommation intérieure (c'est-à-dire la disponibilité alimentaire) est la somme de la production intérieure et des importations, moins les exportations et la variation des stocks par rapport à l'année précédente. Pour chaque produit alimentaire, l'offre par habitant pour la consommation humaine est obtenue en divisant la disponibilité totale par la population. En utilisant des taux de conversion spécifiques à chaque produit alimentaire, l'offre par habitant peut être exprimée en calories, protéines et graisses.

⁸ Les données de production jusqu'en 2018 sont également disponibles dans FAOSTAT. Cependant, depuis 2013, la FAO a commencé à utiliser une méthodologie de traitement des données différente, ce qui crée des incohérences entre les valeurs de production de riz paddy et d'équivalent riz mouliné. C'est pourquoi nous considérons les données de l'USDA à partir de 2013.

⁹ Les données FAOSTAT sur les quantités importées/exportées de riz, comme d'autres produits agricoles, sont obtenues à partir de la base de données sur le commerce mondial de la Division des Statistiques des Nations unies (UNSD), COMTRADE, qui collecte les données commerciales auprès des bureaux nationaux des douanes et des bureaux nationaux des statistiques. Ces données sont traitées et validées par la FAO avant d'être diffusées, en intégrant divers contrôles de qualité des données afin d'identifier les incohérences dans les valeurs aberrantes des unités commerciales, les écarts entre les données déclarées et les déclarations des partenaires commerciaux, et le déséquilibre du commerce mondial par article ou groupe d'articles.

manquantes que FAOSTAT, surtout ces dernières années. Nous avons exploité les données du CCI pour différents types de riz (alors que la FAO ne fournit pas de telles données désagrégées) et pour les flux commerciaux bilatéraux mensuels (bien que pour ces derniers, les données soient rares). En outre, nous avons revérifié les données du commerce bilatéral du CCI en comparant les volumes publiés par l'Association Thaïlandaise des Exportateurs de Riz et les volumes d'exportation du CCI de la Thaïlande vers les pays d'Afrique de l'Ouest. Les valeurs étaient similaires avec peu de divergences. **En ce qui concerne le Nigeria, il convient de noter qu'il existe une grande incertitude quant au volume réel des importations de riz au cours des dernières années, avec de grandes divergences entre les différentes sources de données.** Par exemple, les données commerciales de FAOSTAT et de l'USDA divergent considérablement à partir de 2005, même si elles maintiennent une tendance générale cohérente (Gyimah-Brempong, Johnson et Takeshima, 2016 ; Ojewale, 2019).¹⁰ **Nous nous sommes appuyés sur les données de FAOSTAT, pour des raisons de cohérence, mais nous avons également exploité les données de l'USDA lorsque cela était pertinent.**

Nous avons également l'intention d'acquérir des volumes officiels directement auprès des ministères du commerce ou des offices statistiques nationaux des pays examinés. Malheureusement, les procédures pour obtenir ce type de données étaient soit trop longues, soit nos demandes n'ont pas abouti. En principe, les valeurs disponibles sur FAOSTAT sont basées sur des données compilées et divulguées par ces acteurs nationaux. Cependant, des divergences entre FAOSTAT et les données nationales officielles sont possibles car la FAO dispose de sa propre méthode pour rapprocher les données sur des indicateurs différents mais liés. En effet, les volumes d'exportations et d'importations de riz fournis par le ministère ghanéen du commerce (à partir de leur système douanier électronique) correspondaient aux données de la FAO pour 2013, 2017 et 2018, mais étaient sensiblement différents de ceux disponibles sur FAOSTAT et le CCI de 2014 à 2016, même s'ils affichaient une tendance similaire. Par souci de cohérence, nous nous sommes donc appuyés sur les données de FAOSTAT.

2.2. Tendances de la consommation

Le riz est devenu un aliment de base majeur en Afrique de l'Ouest, bien que sa consommation ait évolué différemment selon les pays de la région. L'urbanisation, l'augmentation des revenus des ménages, l'évolution des modes de vie¹¹ et des préférences alimentaires ont favorisé un glissement vers le riz et l'abandon des céréales traditionnelles. L'évolution de la consommation alimentaire a été un moteur important du commerce du riz.

Le Nigeria est de loin le plus grand consommateur de riz de la région, en grande partie en raison de la taille de sa population. La Côte d'Ivoire est le deuxième plus gros consommateur de la région. Ensuite, parmi les pays considérés, viennent le Mali et le Ghana. Le Burkina Faso et le Niger sont de bien plus petits consommateurs de riz (voir figure 2).

Depuis les années 1980, la consommation globale de riz a augmenté rapidement dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. La croissance de la consommation globale a été particulièrement élevée dans les années 1980, puis dans les années 2000.

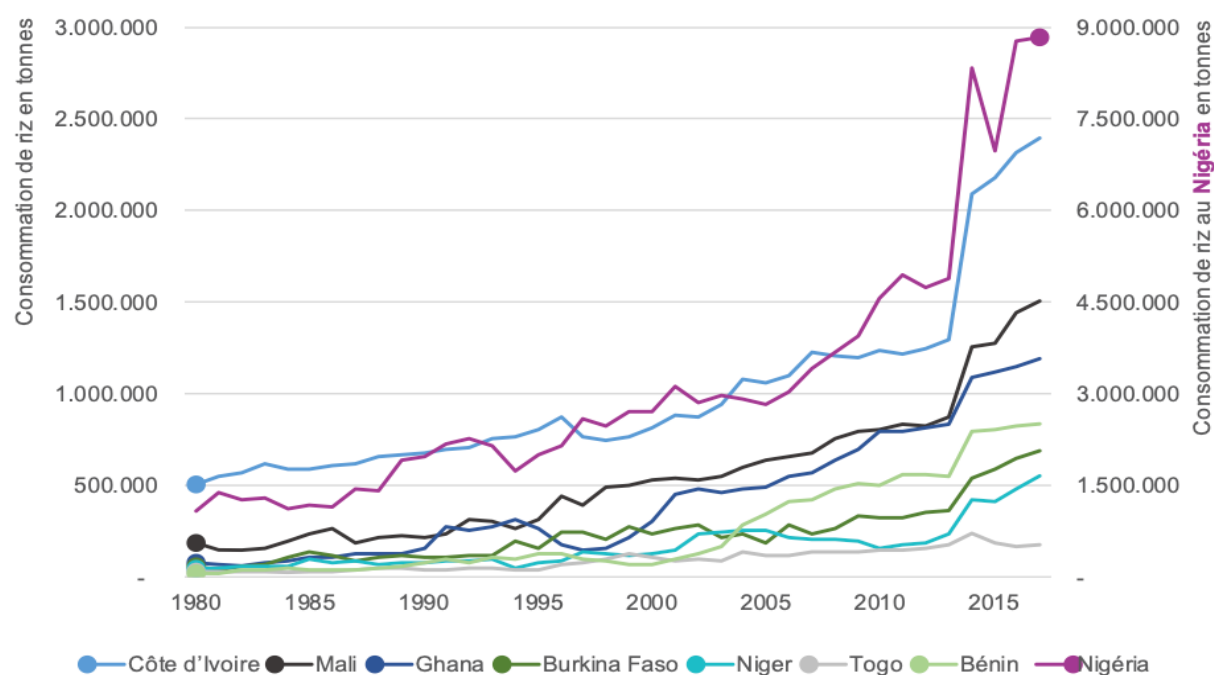
Pour mieux comprendre ces tendances globales, on peut distinguer différentes périodes :

¹⁰ En 2019, l'USDA a annoncé qu'il avait ajusté ses données sur les importations de riz du Nigeria en raison de défauts et d'incohérences dans les données nationales.

¹¹ La facilité de stockage et de préparation du riz, par rapport à d'autres denrées de base, a favorisé la consommation du premier surtout chez les ménages urbains (Centre du riz pour l'Afrique, 2011 ; Calpe, 2006 ; USAID, 2009, dans Naseem, Mhlanga et Diagne, 2013).

- 1980 - 1993 : période de crise économique, notamment dans les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana) en raison de l'effondrement des prix des produits agricoles d'exportation (cacao, café), qui a entraîné de profondes réformes économiques grâce aux Programmes d'Ajustement Structurel 12 (PAS) associés aux mesures de stabilisation macroéconomique promues par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale ; conséquences de plusieurs sécheresses dans les pays du Sahel dans les années 1970 et 1980 ;
- 1994 - 2000 : période post-PAS, suite à la dévaluation du franc CFA d'Afrique Occidentale au début de 1994 ; 13 période de restructuration économique importante ;
- 2001 - 2007 : période de forte croissance (hausse des prix des matières premières) ;
- 2008 à aujourd'hui : conséquences de la crise économique et financière mondiale et de la crise des prix alimentaires ; croissance de la production agricole et du commerce en Afrique (occidentale) ; mais baisse des prix des matières premières et ralentissement de la croissance économique.

Figure 2 Consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 – 2017



Source : FAOSTAT (2020).

À la suite des PAS, et malgré la dévaluation du franc CFA (1994), la consommation de riz a augmenté rapidement dans plusieurs pays : Burkina Faso, Mali, Togo et Niger (voir tableau 1). La consommation de riz a augmenté à un taux de 11 % dans les pays du Sahel entre 1994 et 2000, contre seulement 5 % dans les pays côtiers. Entre 2001 et 2007, période de croissance économique relativement rapide en Afrique de l'Ouest, la croissance annuelle de la consommation de riz s'est accélérée d'un point de pourcentage. La croissance de la consommation de riz a été particulièrement rapide au Bénin et au Ghana. Au cours de la période 2008-2012, la croissance de la consommation

¹² En résumé, les PAS impliquaient des réformes de la politique de change afin de "réaligner" les taux de change, la déréglementation des marchés intérieurs avec le retrait de l'État (y compris la suppression progressive des offices de commercialisation d'État) et la libéralisation du commerce. Ces programmes ont entraîné une diminution des dépenses agricoles publiques, ce qui a eu un effet négatif sur la productivité du secteur agricole (notamment par la réduction des subventions aux engrais). Cela a entraîné une diminution de la compétitivité des secteurs agroalimentaires d'Afrique de l'Ouest, y compris le riz.

¹³ La dévaluation du franc CFA a eu lieu en janvier 1994. Cette réforme de la politique de change est considérée comme l'achèvement des PAS pour les pays de la zone CFA. D'autres pays d'Afrique de l'Ouest ont également procédé à des dévaluations à cette époque.

de riz a légèrement ralenti, pour atteindre 5 %. La hausse des prix du riz importé à la suite de la crise des prix alimentaires ne semble pas avoir réduit la demande de manière significative. Par la suite, au cours de la période la plus récente, 2013-2017, la consommation a augmenté rapidement, à un taux de 15 % dans les pays côtiers et de 16 % dans les pays du Sahel.

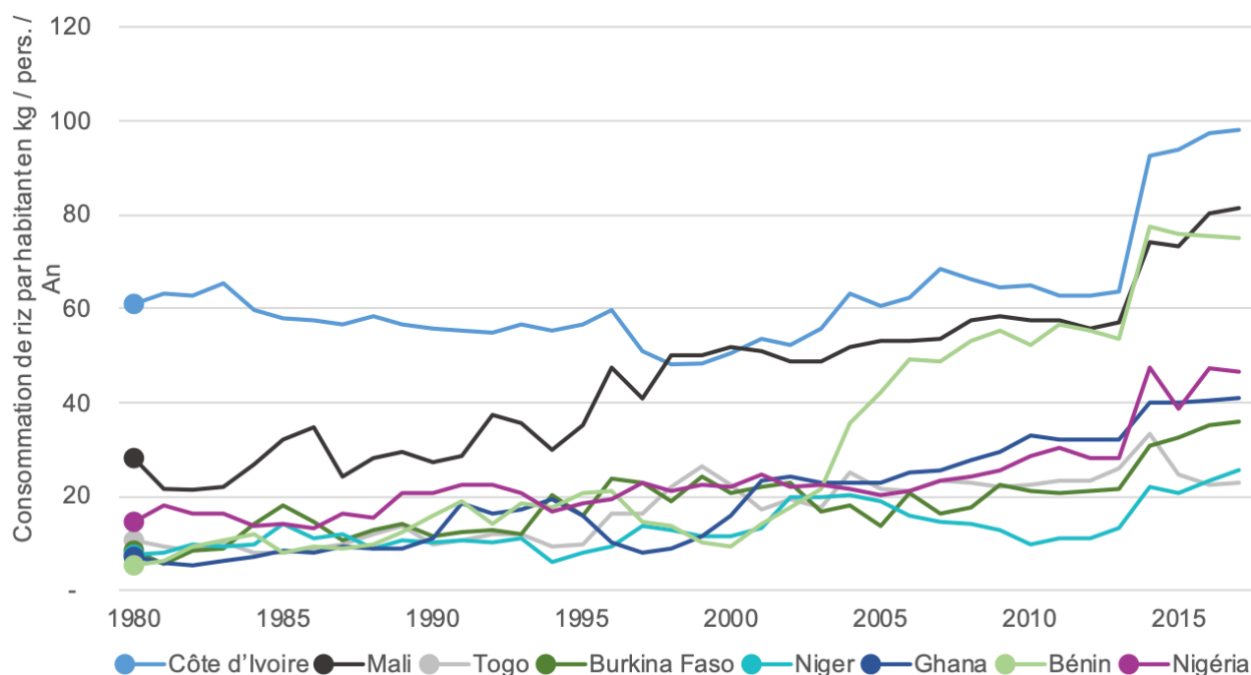
Tableau 1 Croissance de la consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Ghana	Mali	Niger	Nigéria	Togo	Tous	Côtier	Sahélien
1980-1993	16%	9%	3%	12%	5%	7%	6%	6%	6%	6%	7%
1994-2000	-5%	16%	1%	5%	10%	9%	4%	16%	5%	5%	11%
2001 - 2007	32%	2%	6%	11%	4%	9%	4%	5%	6%	6%	4%
2008 – 2012	6%	9%	0%	7%	4%	-1%	7%	3%	5%	5%	5%
2013-2017	10%	16%	16%	8%	14%	27%	17%	4%	15%	15%	16%

Source : FAOSTAT (2020). Notes : les valeurs en bleu sont d'au moins 5 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de la période pour tous les pays. Les valeurs en gris sont inférieures d'au moins 5 points de pourcentage. Ces seuils ont été choisis pour attirer l'attention du lecteur sur les valeurs extrêmes.

Les chiffres de la consommation par habitant montrent que les ménages ivoiriens et maliens sont les plus gros consommateurs de riz parmi les huit pays considérés (voir figure 3). Les Béninois sont également devenus de gros consommateurs de riz, même si la consommation est probablement surestimée en raison de l'importance des échanges transfrontaliers entre le Bénin, le Niger et le Nigeria (voir section 3.2.3). Les Ghanéens, les Nigériens, les Togolais et les Burkinabés sont des consommateurs intermédiaires. Parmi les huit pays, les Nigériens sont ceux qui consomment le moins de riz. Dans toute la région, les ménages ont consommé de plus en plus de riz au fil du temps. L'augmentation de la consommation par personne au Bénin, au Ghana et au Mali est particulièrement notable.

Figure 3 Consommation de riz par habitant dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 - 2017



Source : FAOSTAT (2020).

Note : la consommation de riz par habitant est obtenue en divisant la disponibilité de riz par la population.

En moyenne, les ménages des pays côtiers et de la partie centrale de l'Afrique de l'Ouest consomment plus de riz que ceux des pays sahéliens et de la partie orientale de la région, respectivement. La consommation par habitant a presque doublé entre les années 1980 et les années 2010.¹⁴ Elle semble avoir augmenté le plus rapidement dans la partie orientale de la région, surtout après 2000 (voir tableau 2).

Tableau 2 Consommation de riz par habitant dans les sous-régions d'Afrique de l'Ouest (kg/pers./an, moyennes pondérées par pays et par période)

	Tous	Côtier	Sahélien	Central	Oriental
1980-1993	19,73	21,52	16,74	23,77	12,99
1994-2000	24,20	23,75	24,95	29,51	15,35
2001 - 2007	30,79	31,74	29,19	34,79	24,11
2008 – 2012	36,16	39,95	29,86	39,13	31,21
2013-2017	48,98	53,32	41,74	51,59	44,62

Source : FAOSTAT (2020).

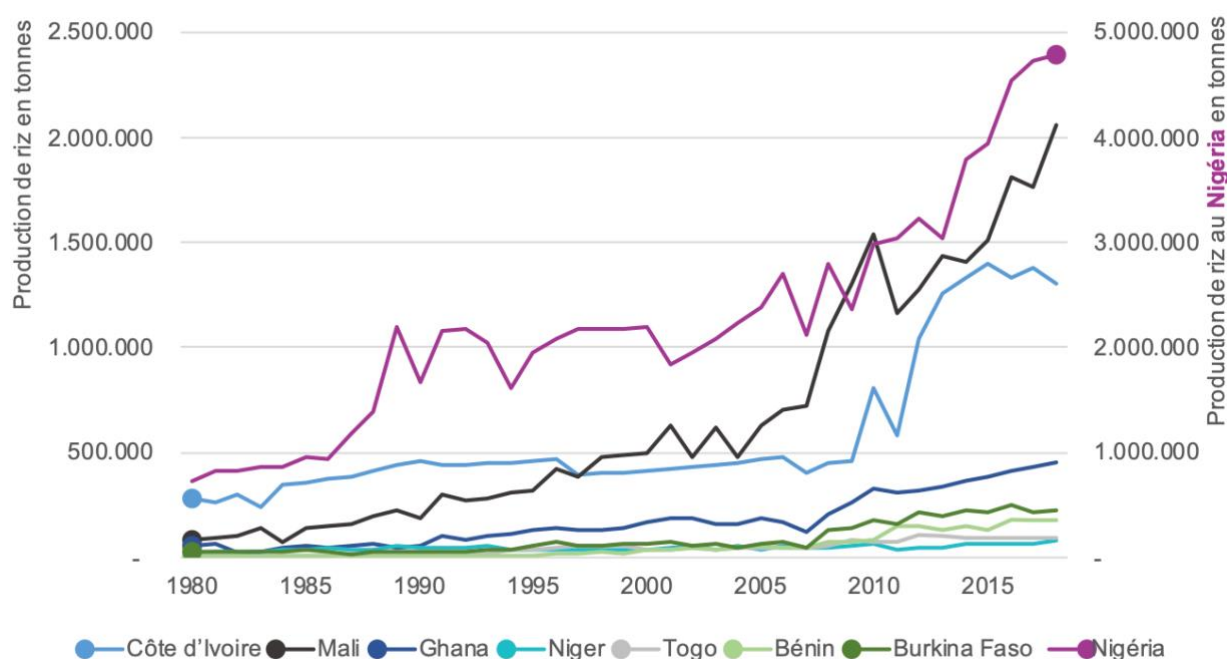
Remarque : les valeurs en bleu sont supérieures à la moyenne de la période.

¹⁴ Bien que cette étude n'examine pas la dynamique d'avant 1980, il est intéressant de noter que la croissance de la consommation de riz par habitant était déjà forte entre 1960 et 1980 (Delgado, 1989).

2.3. Tendances de la production

Au cours des dernières décennies, le riz est devenu une part importante de la production céréalière dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest (voir figure 4).

Figure 4 Production de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 – 2018



Sources : FAOSTAT (2020) de 1980 à 2012, USDA (2020) de 2013 à 2018, sauf pour le Niger (USDA à partir de 2008).

Note : Les données de production jusqu'en 2018 sont également disponibles dans FAOSTAT. Cependant, depuis 2013, la FAO a commencé à utiliser une méthodologie de traitement des données différente, ce qui crée des incohérences entre les valeurs de production de riz paddy et d'équivalent riz blanchi. C'est pourquoi nous considérons les données de l'USDA à partir de 2013.

En ce qui concerne la consommation, le **Nigeria est de loin le plus grand producteur de riz en Afrique de l'Ouest**. Le Mali est actuellement le deuxième producteur de riz parmi les huit pays considérés ici. La Côte d'Ivoire le suit de près. Les autres pays sont des producteurs beaucoup plus petits : Le Ghana, le Burkina Faso et le Bénin ; et plus loin derrière le Togo et le Niger.

Entre les années 80 et le début des années 90, dans les huit pays considérés, la production de riz a augmenté à un rythme relativement élevé (9 % par an en moyenne ; voir tableau 3). La croissance de la production a été particulièrement élevée au Mali et au Ghana, ainsi qu'au Togo et au Nigeria. À la suite des PAS, la croissance de la production de riz s'est presque arrêtée dans nombre de ces pays (3 % par an en moyenne), notamment en Côte d'Ivoire et au Nigeria. Le Mali a fait exception parmi les grands producteurs, car la croissance annuelle de la production est restée proche de 10% (Barry, Salinger and Pandolfi, 2000).

Au début des années 2000, la croissance de la production de riz a continué à ralentir (3 % par an en moyenne). Néanmoins, la production de riz malienne a continué à augmenter de 8 % par an entre 2001 et 2007.

Suite à la crise des prix alimentaires de 2008 et à l'augmentation du soutien public au secteur du riz, la production a connu une croissance rapide dans les huit pays. Cependant, les données de production montrent des

mouvements discutables de la production. Par exemple, le bond de la production au Nigeria en 2016 s'écarte fortement de la tendance historique de la production. Cette forte augmentation pourrait être due à des mesures ou à des déclarations erronées.

Tableau 3 Croissance de la production de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Ghana	Mali	Niger	Nigéria	Togo	Tous	Côtier	Sahélien
1980-1993	2%	6%	5%	12%	15%	9%	10%	11%	9%	9%	13%
1994-2000	27%	11%	-1%	7%	9%	-3%	2%	12%	3%	2%	8%
2001 - 2007	7%	-3%	0%	-3%	8%	5%	0%	3%	1%	0%	7%
2008 – 2012	27%	48%	28%	23%	15%	3%	10%	18%	15%	14%	18%
2013-2017	5%	2%	4%	6%	9%	12%	7%	-2%	7%	6%	8%

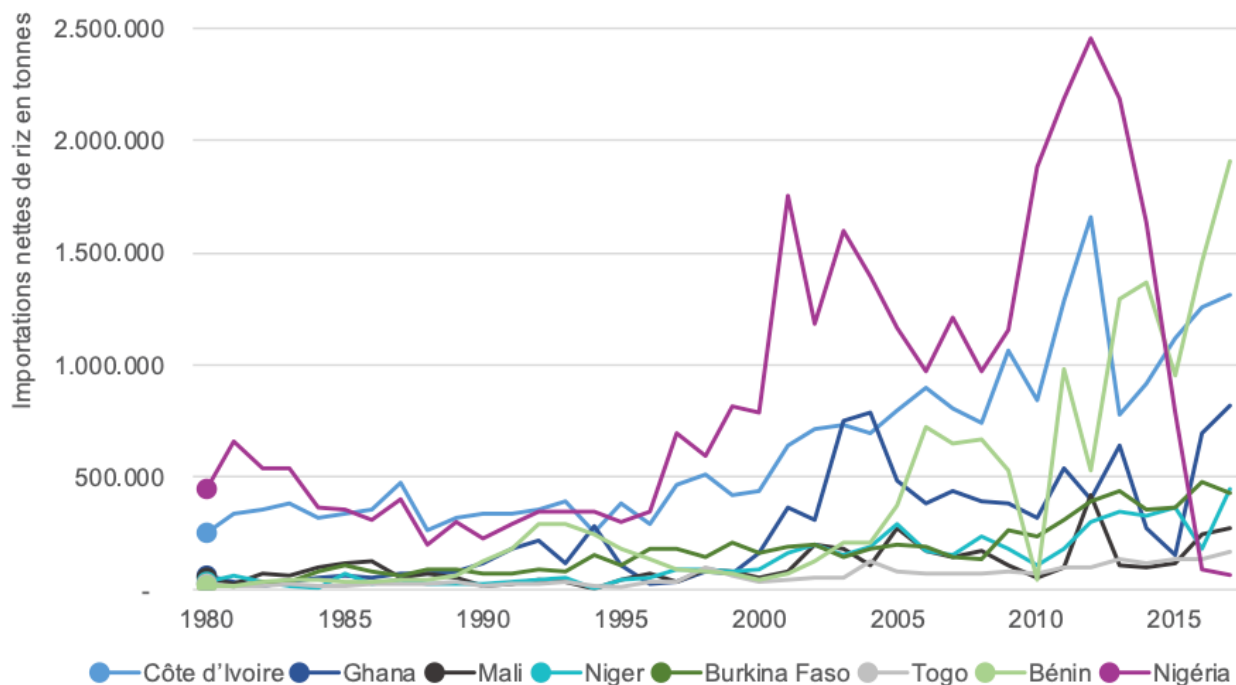
Source : FAOSTAT (2020).

Notes : les valeurs en bleu sont supérieures de 5 points de pourcentage à la moyenne de la période pour tous les pays. Les valeurs en gris sont inférieures de 5 points de pourcentage.

2.4. Dynamique des importations

Dans l'ensemble, les importations de riz ont connu une croissance considérable dans les pays d'Afrique centrale et orientale au cours de la période 1980-2016, bien que les fluctuations interannuelles aient été importantes (voir figure 5).

Figure 5 Importations nettes de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, 1980 - 2017



Source : FAOSTAT (2020).

Les volumes d'importation nets étaient modestes avant les PAS. Après ces réformes, les importations nettes ont commencé à augmenter plus rapidement (voir tableau 4). Au cours de cette période, une croissance des importations est observable dans plusieurs pays de l'UEMOA, dont le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Togo, malgré la dévaluation du franc CFA en 1994, qui a probablement rendu les importations de riz d'outre-mer moins compétitives par rapport au riz et aux autres céréales produits localement.¹⁵ En Côte d'Ivoire, les importations nettes montrent une nette tendance à la hausse suite aux réformes de libéralisation du commerce et à la dévaluation de 1994, alors que la production stagnait.¹⁶

Dans la première moitié des années 2000, les importations de riz ont continué à croître à un rythme rapide, augmentant de 14 % par an pour l'ensemble des huit pays. Les importations nettes des pays côtiers ont été le principal moteur de cette tendance. Puis, à la suite de la crise des prix alimentaires, la croissance des importations nettes de riz est revenue au niveau des années 1980 et du début des années 1990. Au Mali, les importations de riz sont restées assez stables après la crise de 2008, à l'exception d'un bond notable en 2012.

Il convient de noter la chute des importations officielles nettes du Nigeria au milieu des années 2000, après une décennie de croissance rapide des importations, alors que la production était stagnante. Cela s'est produit sous le second mandat de la présidence d'Olusegun Obasanjo. Entre 2015 et 2016, les importations de riz nigérian ont de nouveau chuté brutalement, suite à l'élection de Muhammadu Buhari à la présidence de la République Fédérale du Nigeria. Cependant, cette chute drastique des importations officielles ces dernières années ne tient pas compte des flux commerciaux transfrontaliers informels. Il est à noter que, alors que les importations pour le Nigeria ont baissé, elles ont fortement augmenté au Bénin. Ces données masquent les importants transbordements informels qui ont lieu entre les deux pays (voir section 3.2.3).¹⁷

Tableau 4 Croissance nette des importations de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest (taux de croissance annuels moyens, moyennes pondérées par pays et par période)

	Bénin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Ghana	Mali	Niger	Nigéria	Togo	Tous	Côtier	Sahélien
1980-1993	29%	17%	6%	14%	12%	45%	3%	9%	9%	7%	22%
1994-2000	-22%	19%	7%	39%	169%	125%	17%	31%	22%	11%	73%
2001 - 2007	50%	0%	10%	30%	38%	15%	15%	22%	19%	20%	17%
2008 – 2012	372%	27%	19%	3%	64%	24%	18%	8%	69%	75%	34%
2013-2017	41%	3%	1%	65%	12%	23%	-41%	12%	5%	4%	12%

Source : FAOSTAT (2019).

Notes : les valeurs en bleu sont supérieures de 5 points de pourcentage à la moyenne de la période pour tous les pays. Les valeurs en gris sont inférieures de 5 points de pourcentage.

¹⁵ Au Burkina Faso, par exemple, le gouvernement a pris des mesures pour amortir l'impact sur les prix à la consommation de la hausse du coût du riz importé qui en a résulté.

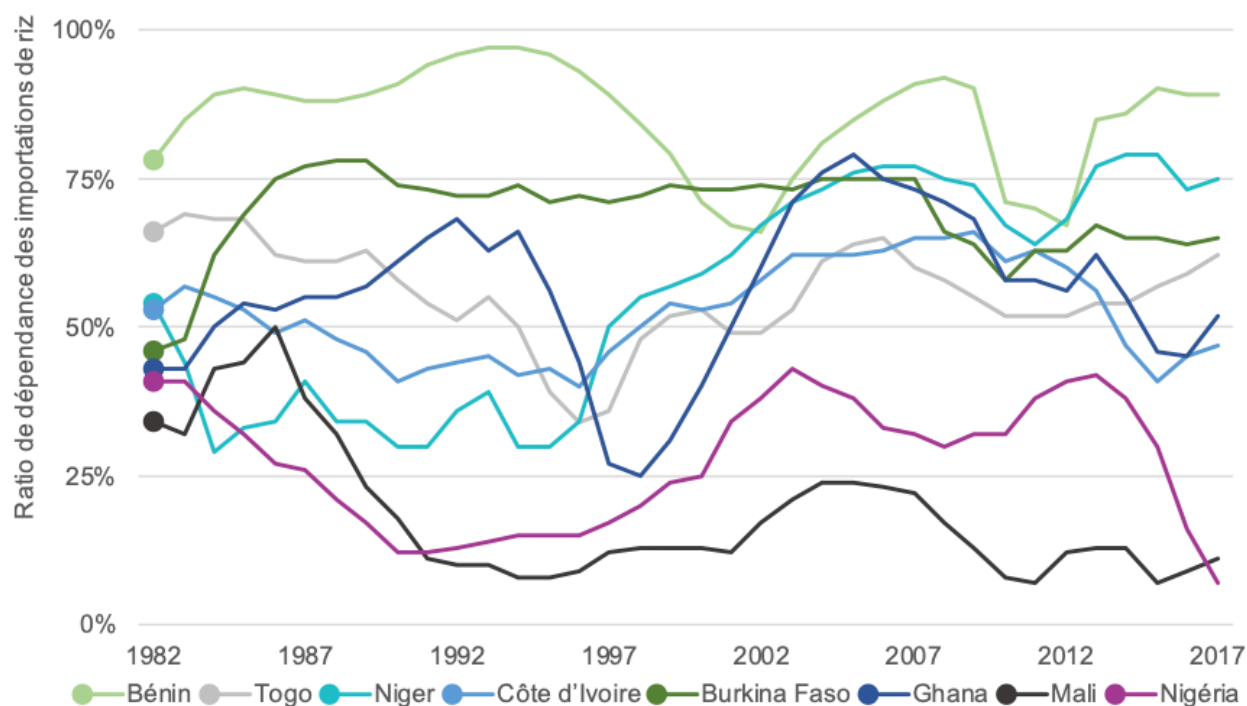
¹⁶ Il convient de noter que la dévaluation ou la dépréciation de la monnaie locale augmente également le prix des intrants et des équipements importés, ce qui a un effet négatif sur la compétitivité.

¹⁷ En outre, comme mentionné précédemment (section 2.1), il existe de grandes divergences entre les données de la FAO et celles de l'USDA dans le cas du Nigeria, et cette chute spectaculaire des importations signalées par ce pays ne se reflète pas dans la série de l'USDA (voir graphique 24).

2.5. Dépendance à l'égard des importations

Pour les huit pays considérés, la dépendance aux importations de riz estimée à partir des données officielles est élevée en moyenne (voir figure 6). **Pour la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Ghana, le Togo, le Bénin et le Niger, le taux de dépendance à l'égard des importations a été supérieur à 50 % la plupart du temps depuis 2000.** Ce n'est que pour la Côte d'Ivoire et le Ghana que le taux de dépendance à l'égard des importations a baissé de 40 à 50 % au cours des dernières années. Le Mali et le Nigeria présentent un tableau différent. **La dépendance du Mali à l'égard des importations de riz est restée relativement faible depuis les années 1990, atteignant 25 % pour la période 2014-2016.** En particulier, bien que depuis la campagne de commercialisation 2013/2014, la production nationale semble couvrir les besoins nationaux en riz, les importations maliennes ont continué à être importantes. Cette apparente incohérence peut être attribuée à des problèmes de mesure, notamment à des flux commerciaux transfrontaliers non enregistrés (exportation de riz produit localement ou réexportation de riz importé ; Diakité et Bagayoko, 2014 ; Koné et Camara, 2018).¹⁸ **Dans le cas du Nigeria, le ratio de dépendance à l'égard des importations oscille autour de 30 à 40 % depuis 2000. Ces dernières années, le ratio du Nigeria a fortement baissé.**

Figure 6 Ratios de dépendance des pays d'Afrique de l'Ouest à l'égard des importations de riz, 1982 - 2017 (moyenne mobile sur trois ans)



Source : FAOSTAT (2020).

Toutefois, le ratio du Nigeria présente une étrange tendance, car il semble évoluer en gros dans la direction opposée à celui du Bénin, leurs importations étant du même ordre de grandeur depuis environ 2005. En d'autres termes, les canaux d'importation du Bénin et du Nigeria fonctionnent apparemment comme des vases communicants.

¹⁸ La couverture des besoins de consommation par la production nationale est estimée à partir de la population actualisée annuellement et des besoins de consommation par habitant par an tels que définis par l'Unité de Planification et de Statistique du Service du Développement Rural (CPS/SDR et l'Institut National de Statistique (INSTAT)).

3. Structures et dynamiques sous-régionales du commerce du riz

Dans cette section, après avoir donné un aperçu des modes de consommation en Afrique de l'Ouest et dans les pays concernés (3.1), nous examinons les structures et le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en riz d'outre-mer (3.2) et du commerce transfrontalier du riz produit localement (3.3). Nous examinons également brièvement les effets du changement climatique sur la production et le commerce du riz (3.4).

3.1. Modes de consommation

De manière générale, le riz est principalement consommé dans les zones urbaines des pays d'Afrique de l'Ouest et le riz consommé par les ménages urbains est en grande partie importé. **Pourtant, les ménages ouest-africains consomment de nombreux et différents types de riz.** Il est essentiel de savoir ce qui motive les choix de consommation de riz pour comprendre les structures du commerce du riz. La disponibilité et le prix du riz, les prix des substituts du riz et le revenu des ménages sont des facteurs déterminants de la demande des consommateurs. Les préférences des consommateurs jouent également un rôle majeur dans la détermination des schémas de consommation du riz. Elles varient grandement entre les pays d'Afrique de l'Ouest et même au sein de ceux-ci. Elles concernent divers attributs du riz : caractéristiques physiques (degré d'usinage, proportion de brisures, blancheur, teneur en matières étrangères et taux d'humidité notamment) ; fraîcheur ; qualités organoleptiques ; origine ; qualités nutritionnelles ; facilité de préparation ; conditionnement ; et autres. Les préférences des consommateurs sont déterminées par le statut social des ménages, ainsi que par la géographie, l'histoire et la culture des populations (voir tableau 5).

Tableau 5 Modèles de consommation de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest

Consommation de riz importé et riz ouest-africain	Types importés 2013-2017	Types d'Afrique de l'Ouest	Propriétés intrinsèques	Consentement à payer (CAP)	Facteurs culturels	Facteurs géographiques
Bénin • 58% de riz importé • 42% de riz local	• 56% de brisures de riz • 27% de riz blanchi • 16% de riz brun	Nerica	• Goût • Blancheur • Absence de matières étrangères • Arôme	• Prime de prix pour le riz local amélioré: 10% à 24% • Prime de prix pour le riz importé: 42% à 75%	–	• Port maritime (Cotonou) • Zones urbaines: riz blanc et aromatique de haute qualité • Zones rurales: riz étuvé riz aromatique
Burkina Faso • 58% de riz importé • 42% de riz local	• 57% de brisures de riz • 40% de riz blanchi	Riz Bagre	• Goût • Absence de matières étrangères • Gonflement	• Prime de prix pour le riz local amélioré: 10% à 25%	• Traditionnellement, le riz n'est pas un aliment de base essentiel et est principalement consommé dans les zones urbaines, tandis que les populations rurales consomment des céréales locales (mli, etc.) en plus du riz	• Près du centre d'origine primaire (Delta intérieur du Niger) • Pays enclavé: moindre exposition au marché international du riz
Côte d'Ivoire • 45% de riz importé • 55% de riz local	• 74% de riz blanchi • 26% de brisures de riz	–	• Goût • Blancheur • Absence de matières étrangères • Arôme	• Prime de prix pour le riz local amélioré: 15% • Prime de prix pour le riz importé: 11%	–	• Port maritime (Abidjan) • Riz brisé importé et riz local consommé dans les zones rurales • Riz blanc à grain long et aromatique préféré dans les zones urbaines • Riz étuvé consommé dans le Nord
Ghana • 92% de riz importé • 8% de riz local	• 80% de brisures de riz • 20% de riz blanchi	–	• Goût • Qualité et temps de cuisson • Arôme	–	• Traditionnellement, le riz n'est pas un aliment de base essentiel mais devient un aliment courant • Différents plats traditionnels régionaux, donc différents types de riz préférés: riz Jollof (Accra), omo tuo ou boulettes de riz (région de l'Est)	• Port maritime (Tema) • Nord: les consommateurs préféraient le riz étuvé mais la préférence s'est déplacée vers le riz blanc
Mali • 45% de riz importé • 55% de riz local	• 77% de brisures de riz • 13% de riz blanchi • 10% de riz brun	Gambiaca	• Goût • Fraîcheur	–	• Traditionnellement, le riz n'est pas un aliment de base essentiel • Fort attachement des consommateurs urbains à la variété locale Gambiaca	• Pays enclavé: moindre exposition au marché international du riz • Delta intérieur du Niger: principal centre de domestication du riz africain
Nigéria • 20% de riz importé • 80% de riz local	• 82% de riz blanchi • 11% de brisures de riz • 7% de riz brun	Ofada	• Goût • Blancheur • Absence de matières étrangères • Arôme	• Prime de prix pour le riz local amélioré: 15% • Prime de prix pour le riz importé: 11%	• Le riz offert en cadeau pour les vacances devient une tendance	• Port maritime (Lagos) • Nord: farine de riz • Sud: riz étuvé de haute qualité

Sources : Depieu *et al.* (2014), Sangare (2011), CIREF-Mali (2013), ITC (2019), Sainozou (2016), UNPR-B et VECO WA (2014), Rutsaert, Demont et Verbeke (2011), Fiamohe et Kinkpé (2016), Tetteh Anang *et al.* (2011), Demont et Ndourb (2014), Ayeduvor (2018), Demont, Fiamohe et Kinkpé (2017), Fiamohe *et al.* (2018).

Il a été observé que, **dans les pays d'Afrique de l'Ouest, la part de marché du riz produit localement augmente avec la distance qui le sépare des principaux ports maritimes** (Fiamohe *et al.* , 2018). Cela suit un schéma général selon lequel, dans les pays où le principal centre urbain est un port maritime, avec un accès relativement facile aux importations alimentaires, la consommation alimentaire de la population non agricole est en grande partie constituée de produits importés. En outre, **dans les villes proches des zones de production de riz actuelles et des zones où le riz était historiquement cultivé, les consommateurs ont généralement une préférence pour le riz produit localement**, par exemple dans le delta intérieur du Haut Niger (Demont *et al.* , 2017).

Les marchés des pays d'Afrique de l'Ouest sont généralement dominés par le riz blanc à grains longs, bien que dans certains pays les consommateurs préfèrent le riz étuvé ou les brisures. Dans certaines régions du Mali, du nord de la Côte d'Ivoire, du nord du Ghana, de certaines parties du Bénin et du sud du Nigeria, le riz étuvé est préféré au riz blanc. Le riz brisé, un sous-produit de la transformation du riz qui est beaucoup moins cher que le riz à grains longs, est généralement considéré comme un produit de qualité inférieure par les consommateurs. Au Mali, par exemple, les ménages à faibles revenus consomment en grande partie du riz brisé importé à bas prix, qui présente un taux de gonflement élevé.¹⁹ Le riz entier importé haut de gamme est plutôt consommé par une petite partie de la population, composée de hauts fonctionnaires, de cadres du secteur privé et d'expatriés des pays industrialisés. Le riz haut de gamme est vendu dans les supermarchés, en paquets de deux à cinq kilogrammes (kg), entre 900 et 1 750 CFA/kg (Diakitité et Bagayoko, 2014 ; Koné et Camara, 2018). **Pour l'analyse du commerce du riz, il est utile de distinguer deux marchés principaux pour le riz importé, le marché à bas prix et le marché haut de gamme.**

Les consommateurs sont de plus en plus sensibles aux qualités organoleptiques du riz. Le marché du riz aromatique connaît une croissance rapide, au Ghana par exemple, où les ménages urbains sont devenus l'un des plus grands consommateurs de riz aromatique en Afrique de l'Ouest (Rutsaert *et al.* , 2011). **Une tendance plus générale est la diversification des produits à base de riz sur les marchés d'Afrique de l'Ouest, en particulier dans les centres urbains les plus riches** (au Ghana et en Côte d'Ivoire par exemple). À Accra, au Ghana, le riz thaïlandais non aromatique brisé à 5 % reste le produit dominant sur le marché et le riz thaïlandais jasmin aromatique atteint une part de marché d'environ 20 % parmi les produits de riz importés. Les grossistes de la capitale proposent généralement plus d'une douzaine de types de produits à base de riz, dont le riz asiatique, le riz long grain américain et le riz brun produit localement.

Bien que de nombreuses enquêtes aient montré que le riz produit localement ne répond souvent pas aux attentes des consommateurs (notamment en ce qui concerne le degré d'usinage, la blancheur et la teneur en matières étrangères) **et est considéré comme étant de qualité inférieure au riz importé, dans plusieurs cas, les variétés de riz produites localement présentent des qualités distinctives que les consommateurs apprécient.** C'est le cas notamment du riz Gambiaka au Mali et du riz Ofada au Nigeria (Rutsaert *et al.* , 2011). Au Mali, le riz blanc Gambiaka produit localement ainsi que le riz blanc et rouge étuvé sont très populaires. Une autre variété importante de riz produite au Mali est le RM40 (pour 40% de brisures), qui se vend entre 375 et 400 CFA/kg (Diakitité et Bagayoko, 2014 ; Koné et Camara, 2018). Le consommateur malien typique a une préférence pour la variété Gambiaka en raison de son bon goût et de sa valeur culinaire. Lorsque le riz produit localement est homogène, sans impuretés et bien conditionné, les consommateurs sont disposés à le choisir plutôt que le riz importé (Diakitité et Bagayoko, 2014 ; Koné et Camara, 2018). Cela indique que l'amélioration de la qualité, la différenciation et la commercialisation ciblée, dans diverses dimensions, sont essentielles pour que le riz produit localement puisse concurrencer le riz importé.

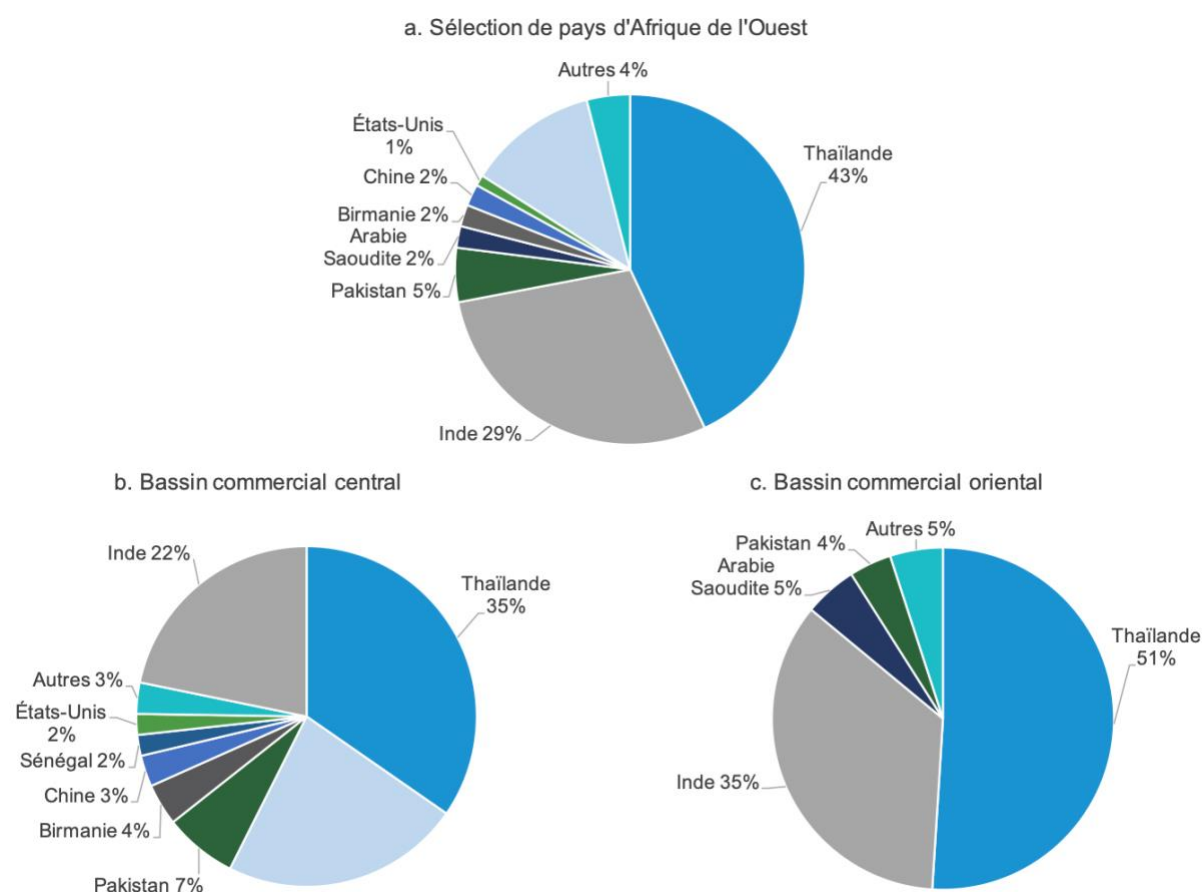
¹⁹ Le riz brisé aromatisé, souvent importé de Thaïlande, est très populaire car il a un goût similaire à celui du riz haut de gamme (Diakitité et Bagayoko, 2014).

3.2. Systèmes d'importation de riz d'outre-mer

3.2.1. Flux d'importation

Les huit pays d'Afrique de l'Ouest considérés importent principalement du riz de Thaïlande et d'Inde : entre 2013 et 2017, plus de 70 % des importations de riz ouest-africain provenaient de ces deux pays asiatiques. **Les importations dans le bassin commercial central sont plus hétérogènes en termes d'origine** : plus de la moitié des importations de riz proviennent de Thaïlande et d'Inde, mais le Vietnam représente 23% d'entre elles. Cinq autres pays exportateurs avaient des parts d'importation supérieures à 1%. Dans le bassin commercial oriental, moins de pays fournissent la majeure partie des importations de riz : La Thaïlande et l'Inde représentent près de 90 % des importations, tandis que seuls deux autres pays exportateurs ont une part d'importation supérieure à 1 % (voir figure 7).

Figure 7 Importations de riz dans (a) huit pays d'Afrique de l'Ouest sélectionnés et dans (b) les bassins commerciaux central et oriental, par origine, 2013 – 2017



Sources : FAOSTAT et ITC (2019).

Pour ces huit pays, **le riz importé d'Asie est principalement expédié vers les ports de Lomé au Togo, Tema et Takoradi au Ghana, Cotonou au Bénin et Abidjan en Côte d'Ivoire**. Des chiffres récents sur les flux d'importation et d'exportation de riz passant par ces ports le montrent : 34% des importations et 55% des exportations passent par Lomé ; 31% des importations et 25% des exportations passent par Cotonou ; 15% des importations et 20% des exportations passent par Abidjan ; et 20% des importations et une part négligeable des exportations passent par Tema (Nathan Associates, 2013, dans FEWS NET, 2017). Les flux d'importation via Abidjan, qui avaient fortement

diminué pendant la période de crise politique et militaire en Côte d'Ivoire, ont depuis lors augmenté à nouveau, bien qu'ils n'aient pas encore atteint leur niveau d'avant la crise (FEWS NET, 2017). Dans le cas du Mali, pendant la période de crise en Côte d'Ivoire, le riz importé au Mali provenait essentiellement des ports de Dakar et de Conakry (CILSS, FAO, FEWS NET et PAM, 2010).

De grandes quantités de riz importé sont transportées dans toute la région, en particulier pour approvisionner les pays sahéliens enclavés. Le riz est généralement livré dans les ports d'Afrique de l'Ouest par des navires transportant jusqu'à 30 000 tonnes (t) de riz, pour plusieurs importateurs et pour plusieurs destinations dans la sous-région. Dans le cas du Burkina Faso, par exemple, le riz importé peut être expédié d'Abidjan à Bobo-Dioulasso et Ouagadougou par train ou par camion. À destination, le riz est déchargé et stocké dans des entrepôts appartenant aux importateurs ou à la chambre de commerce. Ensuite, le riz est vendu à des grossistes et semi-grossistes (FEWS NET, 2017 ; CIR-B et VECO-WA, 2015).

3.2.2. Tendances d'importation

Le riz n'est pas un produit homogène. Il se compose plutôt d'une large gamme de produits à base de riz qui varient en fonction de l'arôme, du niveau et de la nature de la transformation (brun, blanc, poli, étuvé, farine), de la longueur des grains et de la forme des grains (Indica long grain fin, Japonica grain moyen ou rond), du pourcentage de grains brisés, de la couleur, du goût de craie et de la translucidité, de l'homogénéité et de la propreté, de la fraîcheur, de la sécheresse, du goût et du niveau d'amidon, des qualités culinaires (par exemple, le goût de la viande, la qualité de la viande, la qualité de la viande, la qualité de la viande), capacité de gonflement, temps de cuisson, adhésivité) et la marque et l'emballage (en vrac ou emballé ; USAID, 2009).

Au Burkina Faso, la grande majorité du riz importé est un stock tampon suranné en provenance d'Asie (au moins 7 ans, certains lots pouvant aller jusqu'à 20 ans), et est donc très sec. Cela réduit sérieusement la qualité nutritionnelle du riz. Certains consommateurs apprécient cette sécheresse car elle fait gonfler le riz considérablement (25 à 30 % de plus que le riz local frais) pendant la cuisson, ce qui réduit effectivement le prix de ce même pourcentage tout en "remplissant l'assiette" (BMGF, 2012). Il est importé par les grands commerçants et est plus facilement accessible pour les consommateurs urbains de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou.

Au Mali, la composition du riz importé montre une prépondérance des brisures, qui représentent 59% des importations totales de riz. Au cours des trois dernières années (2015 - 2017), les brisures représentent plus de 73% du volume total importé. La composition du riz diffère selon l'origine et la période. Ainsi, avant la crise de 2008, les importations en provenance d'Inde étaient constituées à 47 % de brisures. En revanche, depuis 2008, le Mali importe presque exclusivement des brisures de riz en provenance d'Inde, soit 100% entre 2009 et 2011 et 92% entre 2013 et 2017. Pour la Thaïlande, la structure est différente. En effet, le riz de ce pays était composé à 86% de brisures de riz sur la période 1997 - 2011. Au contraire, entre 2011 et 2017, les brisures de riz ne représentent que 44% des volumes importés de ce pays. La composition des quantités importées du Pakistan varie d'une année à l'autre, tandis que les importations du Brésil sont presque entièrement constituées de brisures (INSTAT, 2019).

Au Bénin, différentes catégories de riz sont importées, allant du riz parfumé (thaïlandais), plus cher, au riz américain et au riz étuvé, en passant par les brisures à 70 %, beaucoup moins chères, mais aussi les brisures à 5, 10 et 35 %.

Le tableau 6 montre l'évolution des importations de différentes catégories de riz. **Un fait notable est la part croissante des importations de brisures de riz au cours des 10-15 dernières années, au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Nigeria et au Togo. Cela pourrait indiquer que la structure des importations ouest-africaines s'est quelque**

peu déplacée vers le riz de qualité inférieure. La hausse des prix du riz d'outre-mer, combinée à la généralisation de la consommation de riz parmi les ménages à faibles revenus, pourrait être à l'origine de cette tendance.

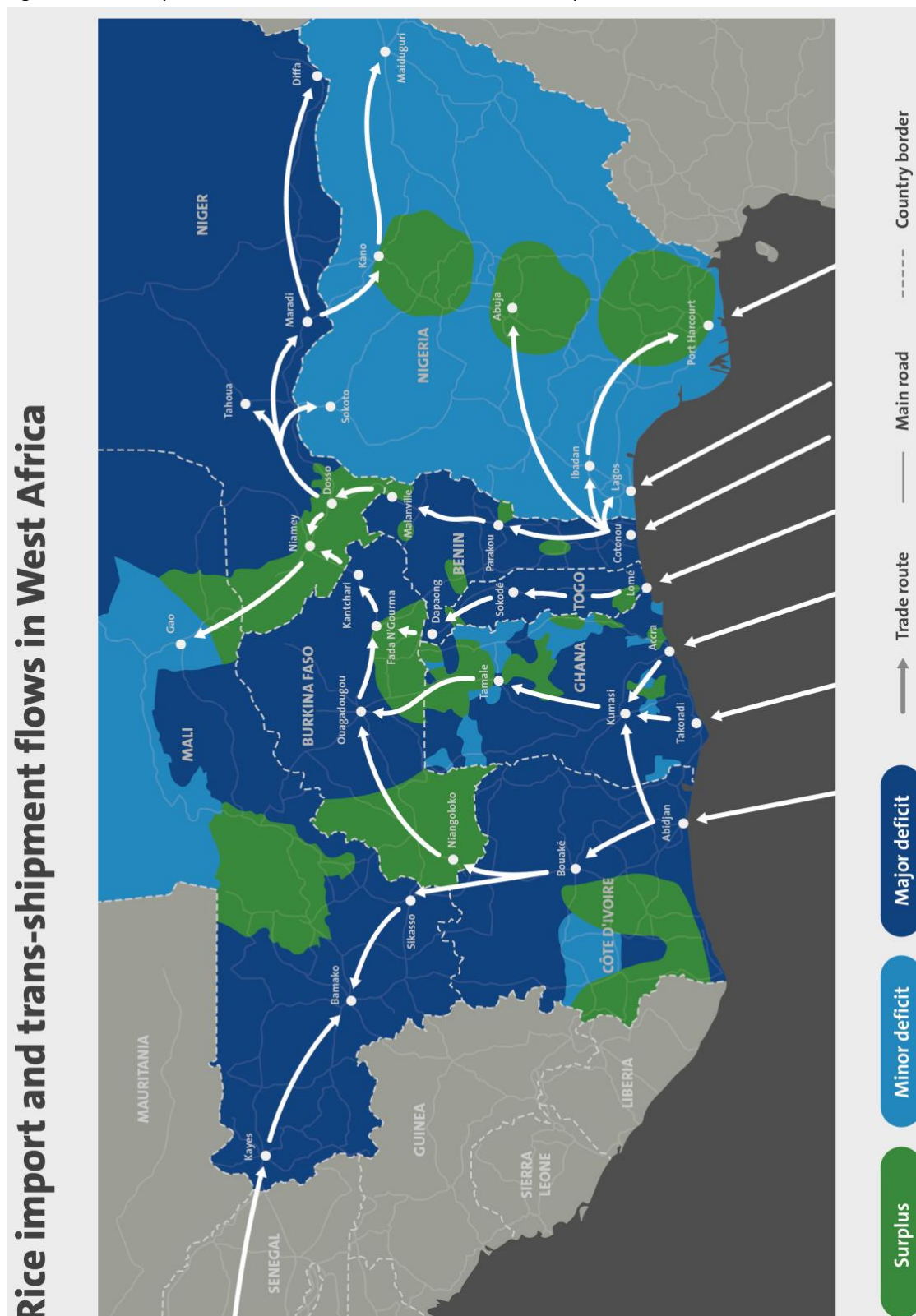
Tableau 6 Parts des importations par type de riz et par origine

	2003-2007				2013-2017			
	Types	Parts par type	Principaux exportateurs	Parts par exportateur	Types	Parts par type	Principaux exportateurs	Parts par exportateur
Bénin	Riz semi-blanchi / riz blanchi	98%	Thaïlande	53%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	27%	Inde	36%
			Suisse	15%			Thaïlande	33%
	Riz en brisures	2%	Thaïlande	28%	Riz en brisures	56%	Inde	49%
Burkina Faso			Chine	28%			Thaïlande	39%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	46%	Inde	27%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	40%	Thaïlande	39%
				26%			Inde	30%
Côte d'Ivoire	Riz en brisures	52%	Thaïlande	25%	Riz en brisures	57%	Thaïlande	53%
			Inde	24%			Inde	27%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	79%	Vietnam	29%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	74%	Inde	28%
Ghana			Thaïlande	20%			Vietnam	26%
	Riz en brisures	20%	Thaïlande	94%	Riz en brisures	26%	Thaïlande	76%
			Pakistan	2%			Vietnam	12%
Mali	Riz semi-blanchi / riz blanchi	14%	Thaïlande	84%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	20%	Thaïlande	48%
			États-Unis	7%			Vietnam	28%
	Riz en brisures	86%	Thaïlande	31%	Riz en brisures	80%	Vietnam	68%
Niger			Vietnam	29%			Thaïlande	15%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	42%	Inde	49%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	13%	Pakistan	52%
			Pakistan	15%			Thaïlande	27%
Nigéria	Riz en brisures	56%	Inde	34%	Riz en brisures	77%	Inde	49%
			Thaïlande	22%			Pakistan	21%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	98%	Inde	24%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	89%	Thaïlande	59%
Sénégal			Thaïlande	21%			Inde	19%
	Riz en brisures	1%	Thaïlande	68%	Riz en brisures	4%	Thaïlande	62%
			Vietnam	9%			Inde	20%
Togo	Riz semi-blanchi / riz blanchi	89%	Inde	40%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	77%	Thaïlande	85%
			Thaïlande	38%			Inde	7%
	Riz en brisures	11%	Inde	37%	Riz en brisures	21%	Chine	82%
Togo			États-Unis	30%			Thaïlande	15%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	1%	Inde	67%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	1%	Thaïlande	70%
			Thaïlande	25%			Inde	15%
Togo	Riz en brisures	98%	Thaïlande	54%	Riz en brisures	99%	Inde	62%
			Inde	15%			Thaïlande	18%
	Riz semi-blanchi / riz blanchi	27%	Chine	25%	Riz semi-blanchi / riz blanchi	14%	Thaïlande	62%
Togo			Thaïlande	21%			Inde	20%
	Riz en brisures	53%	Inde	26%	Riz en brisures	66%	Thaïlande	51%
			Thaïlande	19%			Inde	30%

Source : ITC (2019).

3.2.3. Flux de transbordement

Figure 8 Flux d'importation et de transbordement de riz en Afrique de l'Ouest



Sources : Adaptation des cartes de FEWS NET et des propres recherches des auteurs.

En principe, le transbordement du riz importé peut se faire légalement. Après avoir été expédié vers un port d'Afrique de l'Ouest, le riz importé peut être transporté dans toute la région, en particulier pour approvisionner les pays sahéliens enclavés. **Toutefois, dans plusieurs cas, le riz importé traverse les frontières illégalement (ou, de manière informelle),** en échappant aux droits de douane et aux réglementations (Golub, 2015). La figure 8 représente les principales voies de transbordement pour les flux formels et informels.

Le cas du riz importé au Bénin et réexporté illégalement au Nigeria à grande échelle est bien connu (Golub, 2012). **On estime que jusqu'à 85% des importations béninoises sont réexportées au Nigeria par des réseaux de contrebande très ramifiés sur lesquels les deux États ont peu de contrôle** (Soulé et Yérima, 2011 ; Afouda, 2013).²⁰

²¹ Selon cette estimation, en 2017, 1 621 789 tonnes de riz auraient été introduites en contrebande au Nigeria via le Bénin. Dans un effort pour mettre fin à la contrebande, les autorités nigérianes ont imposé une fermeture partielle des frontières avec le Bénin en août 2019 (voir section 4.3.3 pour une analyse de l'impact de cette mesure).²²

Plusieurs localités béninoises servent de pôles commerciaux dans le bassin Bénin-Nigeria. Il s'agit notamment de vieilles villes qui perpétuent des activités commerciales traditionnelles malgré la frontière entre les deux pays. Les cambistes opérant dans le secteur informel facilitent les transactions entre les vendeurs et les acheteurs de riz destiné au Nigeria. Situé sur le corridor Abidjan-Lagos et près de la frontière avec le Nigeria, le complexe Sèmè - Kraké est le plus grand centre de commerce de devises au Bénin, traitant d'importantes quantités de devises majeures dont l'euro, le dollar américain, le yen, la livre, etc. Viennent ensuite Cotonou (le marché Dantokpa en particulier) et les *communes*²³ d'Ifangni, Porto-Novo, Ouesse, Parakou et Malanville. Bien qu'elles jouent un rôle important dans le commerce avec le Nigeria, les autres *communes* comptent moins de cambistes.

Pourtant, la plupart des communes Béninoises qui partagent une frontière avec le Nigeria sont concernées par la réexportation de riz vers le Nigeria. Les volumes transbordés varient en fonction de la stratégie des acteurs impliqués, de la géographie économique (proximité de la frontière, nature et état des routes, nombre et taille des agglomérations situées de l'autre côté de la frontière, etc. **Les communes de Sèmè-Kpodji et de Malanville sont les deux principaux points de passage des flux de réexportation de riz du Bénin vers le Nigeria.** Le cas de Malanville est intéressant en raison de sa position géographique, à l'extrême nord du Bénin (à environ 700 km de la côte). Malgré les coûts de transport supplémentaires, les commerçants ont fait de cette ville une plate-forme importante pour la réexportation du riz vers le Nigeria. Les cargaisons de riz réexportées passent souvent par le Niger puis le Nigeria. La localité voisine d'Iloua constitue le plus grand poste de sortie. Les *communes* de Pobè, Adjara, Ouesse, Kétou, Porto-Novo, Savè et Tchaourou bénéficient également de ce commerce, opéré par des réseaux locaux de commerçants et de prestataires de services.²⁴

Dans le bassin commercial Bénin-Nigeria, **les coûts de transport et de logistique sont un facteur clé dans le transbordement (formel ou informel) du riz d'outre-mer, mis à part les différences de tarifs et autres réglementations commerciales entre les pays.** Outre les fréquentes interdictions d'importation, les coûts de transport et de logistique élevés au Nigeria encouragent les importateurs et les négociants à faire transiter le riz

²⁰ Différentes estimations de la proportion des importations béninoises illégalement réexportées au Nigeria ont été rapportées. En 2015, on estimait que plus de 50 % des importations Béninoises étaient passées en contrebande au Nigeria, c'est-à-dire à peu près au moment où le gouvernement nigérian a commencé à renforcer les contrôles sur la contrebande de riz (données du Conseil international des céréales, 2016). Un article de journal récent a rapporté que le taux de contrebande était de 80 % (Toulemonde et Grandin, 2019). Un rapport de l'USDA Foreign Agricultural Service (2013) suggère que, comme 75 à 85 % du riz importé au Bénin est étuvé - et non le riz blanc principalement consommé dans les centres urbains béninois - il est probable que la totalité du riz étuvé importé au Bénin est en fait réexporté au Nigeria, en passant par le Niger.

²¹ Le territoire nigérian est traversé par plus de 1 400 itinéraires illégaux qui doivent encore être contrôlés par les autorités nigérianes et les douaniers béninois le long de la frontière.

²² La fermeture des frontières est toujours en place au moment de la publication de ce rapport (octobre 2020).

²³ Une *commune* est l'unité administrative de deuxième niveau au Bénin.

²⁴ Sur la base d'entretiens de terrain menés par le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES) en 2018 - 2019.

asiatique par le Bénin et le Niger. Ces coûts élevés sont dus à plusieurs facteurs : goulots d'étranglement dans les ports de Lagos, Port Harcourt et Calabar ; coûts de transaction et frais de dédouanement élevés ; transport difficile entre les ports et les centres-villes (Abuja, Kaduna, Kano et autres). En revanche, le Bénin, avec le port de Cotonou et une bonne gestion de son réseau routier, offre aux commerçants nigériens une "plateforme logistique" plus efficace (en plus de contourner les droits de douane élevés) pour atteindre les marchés de consommation nigériens, d'autant plus que l'administration béninoise a largement supprimé les points de contrôle et que les retards dans le transport routier sont les plus faibles de la région (ECDPM, IPAR et LARES, 2019 ;).

Les recettes et les profits du transbordement légal et de la contrebande de riz importé entre le Bénin et le Nigeria sont partagés entre un réseau complexe d'acteurs publics et privés des deux côtés de la frontière. **Pour ces acteurs, le commerce transfrontalier, y compris la réexportation de riz, fait partie d'un modèle économique basé principalement sur des pratiques informelles profondément enracinées.** Ces acteurs comprennent l'État central, les autorités locales, les autorités douanières, les commerçants (importateurs, grossistes et détaillants), les transporteurs, les négociants en devises et autres. Les municipalités reçoivent une part équitable des revenus liés aux transbordements de riz, par le biais des droits de douane et de canaux moins formels. Les importateurs et les grossistes - tant nigériens que béninois - font souvent appel à des magasiniers pour le stockage des produits importés et à plusieurs types de transporteurs pour²⁵ la distribution vers les principaux marchés de consommation. Ces dernières années, en raison du renforcement des restrictions ou de l'interdiction de l'importation de riz au Nigeria, les importateurs et les grossistes ont mis en œuvre de nouvelles stratégies dans les zones frontalières pour contourner ces obstacles. Ils ont construit de grands entrepôts et magasins (15 à 30 m²) dans les zones frontalières, où ils constituent des stocks importants de riz importé de marques diverses.²⁶

Les commerçants béninois font venir des cargaisons de riz sur commande de leurs homologues nigériens. Le riz est expédié au port de Cotonou, où il est stocké avant d'atteindre les marchés locaux ou d'être expédié vers d'autres pays de la région.²⁷ La capacité de stockage du port autonome de Cotonou est très importante, mais la plupart du riz importé passe relativement peu de temps dans les entrepôts des grossistes de la ville. Les principaux importateurs apportent à la fois du riz blanc et du riz étuvé. Les grossistes locaux achètent le riz blanc pour la distribution intérieure et le reconditionnent en sacs de 25 kg pour la vente au détail. Les grossistes achètent également du riz étuvé et le vendent à des négociants nigériens qui organisent ensuite le transport par camion et l'expédition à travers la frontière (USDA, 2013). Dans la partie sud du Bénin, la majorité des acheteurs sont des femmes nigérianes et béninoises (restauratrices et petits détaillants de riz) vivant au Nigeria. Elles déguisent le riz acheté dans des sacs en tissu pour amener le produit au Nigeria, ou engagent des colporteurs (qu'elles paient 600 nairas nigériens, soit 900 à 1 000 francs CFA par sac de 50 kg) pour emprunter des itinéraires alternatifs et contourner les routes les plus fréquentées. Une fois la frontière franchie, les cargaisons de riz sont reconstituées pour le transport des sacs remis à neuf vers plusieurs centres de consommation au Nigeria. Souvent, la complicité des agents de surveillance et de sécurité des frontières est nécessaire.²⁸

²⁵ Les transporteurs se distinguent en fonction des caractéristiques de leurs moyens de transport. On distingue les camionneurs, les deux-roues et les transporteurs à trois roues. Les camionneurs disposent de camions d'une capacité de 15 à 30 tonnes et/ou de véhicules utilitaires de 3,5 à 6,5 tonnes. Les deux-roues utilisent des motocyclettes Bajaj, Kawassaki, Suzuki, Yamaha, etc. sur lesquelles ils chargent en moyenne quatre à cinq sacs de 50 kg de riz. Les transporteurs à trois roues peuvent charger entre 10 et 15 sacs de 50 kg de riz.

²⁶ Parmi les marques commercialisées, citons "3 Good Special", "Africa Princess", "King, Royal Thai", "Agric", "Agric Mayur", "Cape", "Moti", "Ariana", "My Choice" et d'autres.

²⁷ Parfois, les importations de riz expédiées via Cotonou et destinées au Nigeria sont déclarées comme des importations destinées aux pays de l'hinterland, afin d'être exonérées de certaines taxes à la consommation (Noutahi, 2018).

²⁸ Sur la base d'entretiens de terrain menés par le *Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale* (LARES) en juin-juillet 2019.

Un facteur important à considérer dans l'analyse de la dynamique du commerce du riz entre le Bénin et le Nigeria est la politique monétaire, qui affecte les taux de change et donc le prix du riz importé. Le Nigeria a une monnaie non convertible, le naira, tandis que le Bénin utilise le franc CFA, dont la convertibilité est garantie par la Banque de France. En raison de la difficulté qu'ont les commerçants à échanger des devises étrangères par l'intermédiaire des banques commerciales, un marché parallèle des devises s'est développé, perturbant souvent la gestion monétaire du naira par la Banque Centrale du Nigeria (CBN). En effet, sur ce marché parallèle, le naira nigérian est souvent escompté par rapport à la parité fixée par la CBN entre le naira nigérian et les autres devises (notamment l'euro, qui a une parité fixe avec le franc CFA). Le marché parallèle des changes continue à prédominer malgré la décision de la CBN de ne travailler qu'avec une douzaine de grands opérateurs de change. Ces dernières années, les difficultés économiques liées aux prix internationaux du pétrole (le pétrole brut représente environ 65 à 70 % des recettes d'exportation du Nigeria) ont exercé une pression à la baisse sur le naira par rapport au franc CFA et à d'autres devises. En juin 2016, lorsque la CBN a fixé le taux de 199 nairas par dollar américain, la monnaie américaine était rare sur les marchés officiels. Sur le marché parallèle, la valeur de la monnaie nigériane est tombée à 350 nairas par dollar américain en 2017. Une situation similaire a été observée en ce qui concerne le taux de change avec le franc CFA. Alors qu'en 2012, 1 naira valait entre 3,04 et 3,20 francs CFA, en 2018, son prix a oscillé entre 1,42 et 1,72 franc CFA, soit une dépréciation de 44,4 à 55,6 % sur le marché parallèle au cours de cette période.²⁹ **Cette dépréciation du naira nigérian a contribué à réduire la compétitivité des produits agricoles** des pays voisins et du marché international, dont le riz, au Nigeria. Pourtant, malgré l'augmentation des prix de ces produits sur le marché parallèle qui en a résulté, les réexportations de riz du Bénin vers le Nigeria se sont poursuivies avec des volumes annuels relativement élevés.

La réexportation et la contrebande de riz dans le cas du Bénin et du Nigeria est unique en termes d'ampleur, mais ce n'est pas le seul cas. La réexportation informelle vers le Nigeria passe également par le Cameroun et le Niger (OCISCA, 1995). En outre, des **volumes considérables de riz entrant en Côte d'Ivoire sont réexportés vers les pays voisins, en particulier le Ghana**, soit légalement soit illégalement selon les politiques en vigueur à un certain moment (Traore, 2018). Cela peut parfois être constaté dans les données commerciales officielles, déduit du fait que la somme des quantités produites sur le territoire national et importées dépasse largement les besoins de la consommation intérieure, ou rapporté par les opérateurs économiques lors des entretiens. Le transbordement illégal de riz d'outre-mer entre la Côte d'Ivoire et le Ghana s'élèverait à environ 100 000 t par an (FFI et GAIN, 2016c). Au Burkina Faso, un fonctionnaire du ministère du commerce a indiqué que les importations informelles de riz d'outre-mer ne représenteraient pas plus de 5 % des importations totales.³⁰

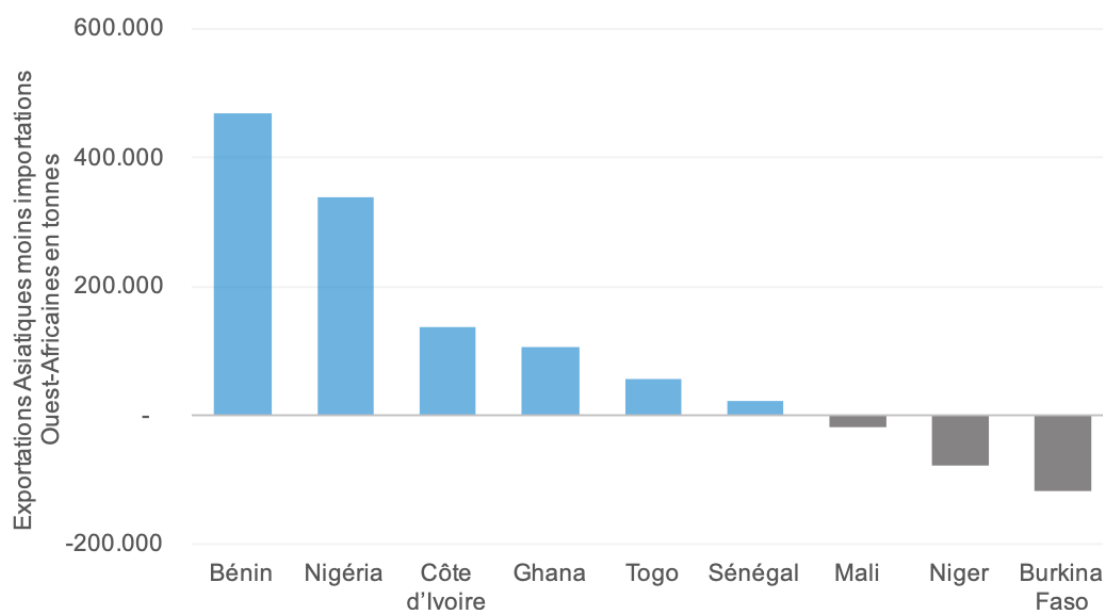
3.2.4. Écarts entre les données d'importation

Afin de mieux comprendre les problèmes potentiels de mesure des flux commerciaux liés aux transbordements (légaux et illégaux), nous avons pris les données du CCI sur les importations annuelles de chacun des pays d'Afrique de l'Ouest concernés de chacun des principaux pays exportateurs, et les données sur les exportations annuelles déclarées par ces mêmes pays exportateurs vers les pays d'Afrique de l'Ouest. Nous avons ensuite calculé la différence entre ces dernières et les premières (c'est-à-dire les exportations de l'Asie vers l'Afrique de l'Ouest moins les importations de l'Afrique de l'Ouest en provenance d'Asie). Les différentiels commerciaux annuels moyens obtenus sont indiqués dans la figure 9 ci-dessous (les valeurs annuelles obtenues ont été moyennées sur la période 2013 - 2017 pour obtenir des chiffres plus représentatifs).

Figure 9 Différence moyenne sur une période de cinq ans entre les exportations asiatiques vers l'Afrique de l'Ouest et les importations ouest-africaines en provenance d'Asie, 2013 - 2017

²⁹ Based on data from the ONASA *Système d'Information sur les Marchés*, 2018.

³⁰ Mission sur le terrain de l'ECDPM, avril 2019.



Source : ITC (2019).

Notes : les pays exportateurs sont la Chine, l'Inde, le Myanmar, le Pakistan, Singapour, la Thaïlande, les Émirats arabes unis, les États-Unis et le Vietnam. Les pays importateurs : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal et Togo.

Lorsque l'écart est positif, les pays exportateurs asiatiques déclarent plus de flux commerciaux que les pays importateurs d'Afrique de l'Ouest. Comme le montre la figure 9 ci-dessus, pour tous les pays côtiers, le différentiel est positif, ce qui signifie que les **déclarations des exportateurs asiatiques surestiment les importations des pays côtiers d'Afrique de l'Ouest. L'écart est le plus prononcé dans le cas du Bénin et du Nigeria.** En revanche, les déclarations des **exportateurs asiatiques ont tendance à sous-estimer les importations des pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest.** Dans l'ensemble, l'écart plus important pour les pays côtiers dans leur ensemble semble cohérent avec les rapports fréquents de surestimation de la production et de sous-estimation de la consommation de riz dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest.

Il y a plusieurs explications possibles. La cause la plus probable de ces écarts est qu'une fois que les commandes ont été passées aux exportateurs asiatiques et que le riz a été expédié en Afrique de l'Ouest, les importateurs d'Afrique de l'Ouest peuvent réaffecter et transborder légalement une partie de leurs expéditions des pays côtiers vers les pays du Sahel, car il est plus difficile de connaître à l'avance la demande dans ces derniers pays, les stocks des distributeurs locaux dans ces pays sont plus petits, et les transactions sont donc effectuées avec des délais plus courts. Ainsi, les quantités importées enregistrées par les administrations des pays côtiers seraient inférieures à celles enregistrées par les administrations asiatiques. Cela expliquerait également pourquoi les écarts sont négatifs dans les pays du Sahel. Ou, dans les cas où des intermédiaires situés dans les pays côtiers achètent du riz asiatique pour le réexporter ensuite dans les pays du Sahel, les administrations asiatiques pourraient simplement enregistrer ces transactions comme des exportations vers les premiers pays, alors que l'administration de ces pays ne les enregistre pas comme des importations.

Pourtant, il se peut que dans certaines circonstances particulières, les administrations des pays côtiers sous-déclarent les importations de riz, soit involontairement soit volontairement. En théorie, elles le feraient pour éviter de faire connaître toute l'étendue de la dépendance de leur pays à l'égard des importations de riz, ou pour exonérer la partie des importations non déclarées des prélèvements légaux tout en obtenant éventuellement des importateurs des paiements non déclarés. De même, les administrations des pays côtiers pourraient sous-déclarer

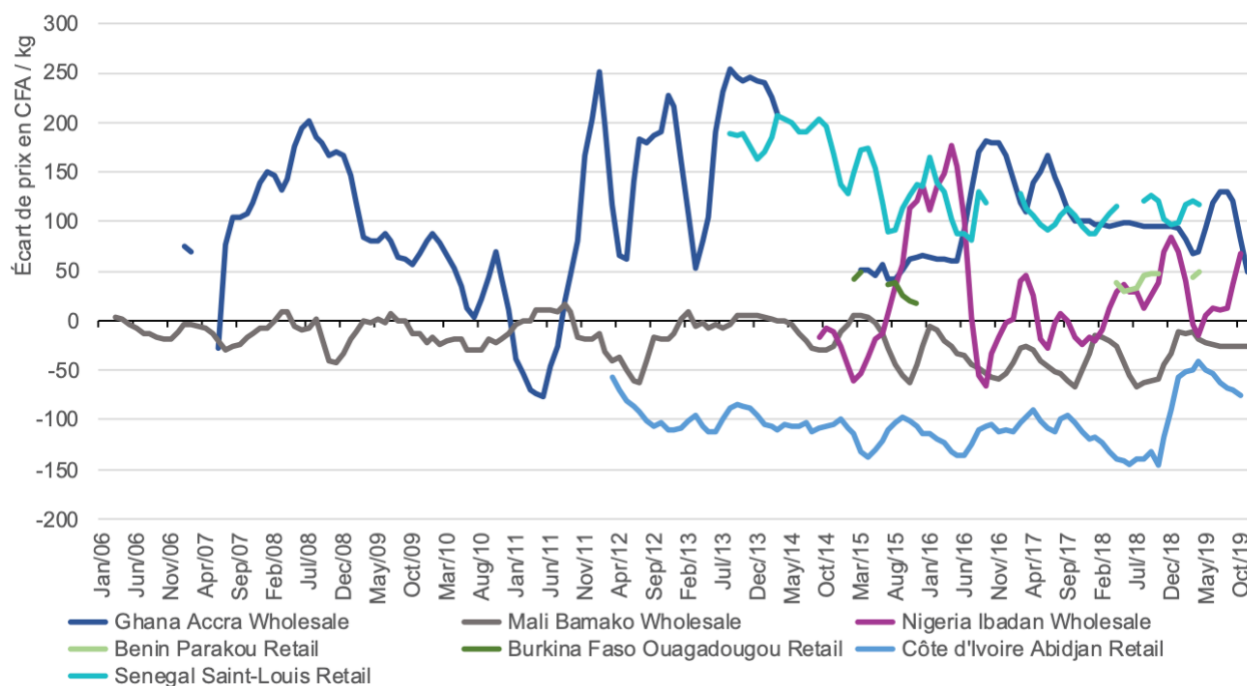
les importations de riz afin d'éviter que le riz destiné à être réexporté de manière informelle vers les pays voisins n'apparaisse dans les statistiques commerciales officielles.

3.2.5. Tendances de prix³¹

Suite à la crise de 2008, les prix internationaux du riz sont restés plus élevés que les années précédentes. On peut généralement en dire autant des prix du riz importé sur les marchés de référence des pays concernés, ce qui a des implications sur la relation entre le prix de ce dernier et celui du riz produit localement. **Ces dernières années, sur plusieurs de ces marchés de référence**, par exemple au Ghana, les prix du riz importé **ont été plus élevés que ceux du riz produit localement** (voir figure 10). Cette observation est cohérente avec le fait qu'il est possible de trouver dans les supermarchés ainsi que dans les marchés de rue du riz produit localement, de différentes catégories de qualité dont le prix est inférieur à celui des produits de riz importés. **Les tendances en matière de prix étaient sensiblement différentes dans les années 1980 et 1990, lorsque les États contrôlaient les importations de riz et percevaient des taxes sur celles-ci** (par l'intermédiaire des caisses de péréquation dans les pays francophones). À cette époque les **prix du riz importé étaient généralement inférieurs à ceux du riz produit localement**. Cette tendance peut être due à l'expansion de la production de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest qui a exercé une pression à la baisse sur les prix. Le fait que la qualité du riz local n'ait en général pas progressé autant que la quantité produite, bien qu'il y ait des exceptions, et que le développement des canaux de distribution soit en retard, alors que les consommateurs urbains ont des préférences de plus en plus marquées pour le riz, y a probablement également contribué. Dans le cas du Ghana, la dépréciation de la monnaie locale dans les années 2010 a contribué à l'augmentation du prix du riz importé sur le marché intérieur. Au Mali, en revanche, l'écart positif entre le prix du riz produit localement et celui du riz importé s'est accru après la crise de 2008.

³¹ Nous avons obtenu des données sur les prix du riz à partir de plusieurs bases de données. Les prix du marché international proviennent du "feuillet rose" de la Banque Mondiale, qui contient les prix de référence mensuels (pour les 5 % et les 25 % thaïlandais). Pour les marchés d'Afrique de l'Ouest, nous avons utilisé les données de prix du Réseau des systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS NET), du Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO (SMIAR) et du CILSS. Ces trois bases de données sont complémentaires en termes de couverture géographique, de type de riz et de stade de commercialisation (assemblage, vente en gros et au détail). En utilisant ces trois sources, nous avons pu obtenir une image plus complète de la dynamique des prix dans différentes parties de la région.

Figure 10 Moyenne mobile sur trois mois des écarts de prix du riz (riz importé moins riz produit localement) au niveau de la vente en gros ou au détail dans les principaux centres urbains d'Afrique de l'Ouest, 2006 - 2019



Sources : pour les prix de gros SMIAR (2019), pour les prix de détail FEWS NET (2019) sauf Côte d'Ivoire (SMIAR).

3.2.6. Dynamique de la chaîne d'approvisionnement en riz d'outre-mer

Les importateurs, qui sont également des grossistes, jouent un rôle majeur dans la chaîne d'approvisionnement en riz importé. Ils sont les véritables "donneurs d'ordre". Le secteur de l'importation du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest est généralement très concentré. L'importation et la vente en gros de riz génèrent de faibles marges et nécessitent d'opérer à grande échelle. Les importateurs-grossistes opèrent dans le cadre de réseaux de grossistes, de détaillants et d'autres intermédiaires plus petits, sur lesquels ils exercent un contrôle plus ou moins important selon les pays. Dans certains pays, le secteur de l'importation est devenu presque monopolistique, ce qui renforce le contrôle des importateurs sur la chaîne d'approvisionnement et favorise différents types de résultats anticoncurrentiels sur le marché. Les commerçants internationaux qui approvisionnent les importateurs ouest-africains sont pour la plupart de très grandes entreprises. Ils comprennent la Louis Dreyfus Company, Phoenix Commodities (qui a été liquidée en 2020 dans le cadre des turbulences du marché causées par Covid-19), Olam, Ameropa (bien qu'elle réduise apparemment sa participation au commerce du riz en Afrique de l'Ouest), SAT Swiss Agri-Trading, le groupe CIC, Export Trade Group _ETG (qui a récemment pénétré ce marché) et quelques autres négociants en riz de taille moyenne et plus petite qui approvisionnent des marchés de niche.³²

Au **Burkina Faso**, seuls quelques importateurs, qui sont en mesure financièrement de passer des commandes de 1 000 tonnes ou plus et qui ont accès à de grands entrepôts, sont en mesure de répondre aux exigences d'importation. Une quarantaine d'importateurs sont actifs au Burkina, presque tous basés dans la capitale Ouagadougou, mais une dizaine seulement sont de grands importateurs. Les trois plus importants représentent plus de 70 % de toutes les importations de riz. La capacité d'importation de ces négociants varie, certains d'entre eux important entre 30 000 et 50 000 tonnes par an chacun, sur un total d'environ 200 000 tonnes de riz importé annuellement. Les principaux

³² À titre indicatif, Louis Dreyfus Company, Phoenix Commodities et Olam ont fourni environ 2, 1,5 et 1 million de tonnes au marché africain en 2018 (communication personnelle avec un négociant en riz, octobre 2019).

fournisseurs de riz de ces importateurs sont de grandes sociétés commerciales multinationales telles que Cargill, Dreyfus, etc. (FEWS NET, 2017). Au **Ghana**, quatre grands importateurs de riz représentaient environ 75 % des importations nationales. Il s'agit de Taj Investments, Stallion Group (basé à Dubaï et présent dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest), CCTC (qui fait partie de la plus grande entreprise agroalimentaire du Ghana, Finatrade) et Olam. Environ un quart des importations ghanéennes de riz sont fournies par un certain nombre de petits importateurs. La dévaluation rapide du cedi ghanéen entre 2013 et 2014 a entraîné d'importantes pertes de revenus pour certains grands importateurs et le retrait de certains opérateurs (FFI et GAIN, 2016c). Au **Mali**, une poignée de grands importateurs approvisionnent le marché intérieur et les acheteurs publics en riz d'outre-mer (Mees, 2015). Le Grand Distributeur Céréaliier du Mali (GDCM) est le plus grand importateur avec 50% de part de marché pour le riz importé ces dernières années (FFI et GAIN, 2016d).

En **Côte d'Ivoire**, le marché du riz importé est devenu quasiment monopolistique suite à la déstructuration du secteur intérieur après les programmes d'ajustement structurel. Un importateur important (*Société de Distribution de Toutes Marchandises en Côte d'Ivoire*, SDTM-CI) domine le marché tant pour les importations de brisures de riz de 15 à 35 % (qui représentent 64 % des importations totales de riz) que pour les brisures de riz de plus de 35 % (31 % des importations totales de riz).³³ Pour le riz de qualité supérieure (moins de 15 % de brisures), d'autres importateurs, tels que la *Compagnie d'Investissements Céréaliiers* (CIC) et Olam ont des parts de marché significatives (ensemble, ils représentent environ la moitié des importations dans cette catégorie). Au début des années 2000, alors que la crise politico-militaire ivoirienne se déroulait, la chaîne d'approvisionnement des importations de riz a connu un changement, les importateurs ayant intégré verticalement les canaux de distribution, du port au détaillant. Finalement, le SDTM-CI a obtenu un monopole *de fait*, agissant en même temps comme importateur, grossiste, semi-grossiste, détaillant, transitaire et manutentionnaire (Traoré, 2018). Cela a eu des répercussions sur les prix à la consommation, notamment en entraînant une discrimination par les prix entre les différentes régions et les différents points de vente au détail.

Au **Bénin** comme au **Nigeria**, le marché du riz est dominé par quelques entreprises puissantes issues de différentes communautés. Au Bénin, le secteur de l'importation du riz est constitué d'une poignée de grandes entreprises qui importent du riz en vrac. Environ 75 % des importations de riz sont contrôlées par quatre sociétés : Difezi, un importateur béninois de longue date, qui est maintenant en concurrence intense avec des opérateurs internationaux qui se sont implantés localement ou qui s'associent à des opérateurs locaux, notamment Olam et le Groupe Stallion (FFI et GAIN, 2016a). Au Nigeria, le groupe Stallion est le premier importateur de riz, suivi du groupe Dangote et du groupe Elephant (Ayinde, Kwaghe, Agbibo et Jijji, 2016). Olam fournit également du riz au Nigeria.

Le secteur de l'importation du riz en Afrique de l'Ouest est fortement influencé par les facteurs du marché international. Le commerce international du riz se développe principalement en raison de l'augmentation rapide de la demande en dehors de l'Asie. Cependant 85 % du riz produit dans le monde est encore consommé en Asie, ce qui signifie que l'économie mondiale du riz est encore essentiellement asiatique, en raison des taux de consommation élevés par habitant et des populations importantes. L'Asie domine également fortement l'offre, le continent représentant 90 % de la production mondiale. Ainsi, seuls 7 % du riz récolté dans le monde font l'objet d'un commerce international (Lançon et Mendez del Villar, 2008 ; Stratfor Worldview, 2017).

L'offre mondiale d'exportations est concentrée sur six pays exportateurs : La Thaïlande, le Vietnam, l'Inde, les États-Unis, le Pakistan et la Chine. Ces pays représentent 85 % des exportations mondiales. Le reste des exportations provient d'Égypte, d'Uruguay, d'Argentine, d'Australie, du Myanmar et du Cambodge. Les importations de riz sont

³³ Le SDTM-CI représente 55 % de toutes les importations sur la période 1995-2018. Plus précisément, l'entreprise représente 56 % des importations de brisures de riz de 15 à 35 % et 60 % des importations de brisures de riz de plus de 35 % (Traoré, 2018). Le SDTM-CI est principalement fourni par la société Louis Dreyfus (FFI et GAIN, 2016b).

beaucoup moins concentrées. Les six plus grands importateurs (Indonésie, Nigeria, Philippines, Iran, Union européenne et Irak) ne représentent que 40 % de la demande mondiale d'importations (Lançon et Mendez del Villar, 2008).

Parmi les principaux exportateurs de riz, deux groupes peuvent être identifiés. Le premier comprend la Thaïlande, les États-Unis et le Pakistan. Leurs exportations représentent respectivement 30 %, 36 % et 50 % de leur production intérieure. **Pour ces pays, le marché mondial est donc essentiel**, et ce depuis les années 60. Le Vietnam, l'Inde et la Chine, le deuxième groupe, n'exportent que 10%, 3% et 1% de leur production respectivement. **Pour eux, les exportations sont résiduelles.** Leurs exportations de riz ont commencé à augmenter au début des années 1990, dans le contexte de l'ouverture de leurs économies au commerce international et de l'expansion de leur production, qui a conduit à des excédents exportables (Lançon et Mendez del Villar, 2008). Bien qu'elles ne soient pas l'objet de notre étude, les politiques publiques des pays exportateurs, notamment les soutiens importants à la production (Laiprakobsup, 2019), tels que le soutien des prix en Thaïlande et les subventions aux pompes à eau pour l'irrigation en Inde, constituent un facteur structurel déterminant indirectement les importations des pays d'Afrique de l'Ouest qui doit être pris en considération. Pour ces exportateurs résiduels, notamment l'Inde, le marché ouest-africain a été jusqu'à présent principalement un débouché commercial pour écouler leurs excédents, souvent des stocks anciens.

Pour tous ces exportateurs de riz, l'exportation de riz sert principalement à équilibrer l'offre et la demande intérieures. **Leurs volumes d'exportation sont très variables d'une année à l'autre car ils dépendent des conditions du marché intérieur et, surtout, des politiques nationales (asiatiques), qui visent avant tout à assurer un approvisionnement intérieur suffisant et à stabiliser les prix sur les marchés intérieurs** - ils ne dépendent pas seulement des prix internationaux. La structure du marché mondial, qui est fortement concentré du côté de l'offre alors qu'il est plus compétitif du côté de la demande, crée également une volatilité et une incertitude pour les importateurs.

Une préoccupation croissante est que les pays asiatiques atteignent leur potentiel de production alors que la demande mondiale ne cesse de croître. L'émergence de nouveaux exportateurs, tels que le Cambodge et le Myanmar, contribue à répondre à cette demande. Toutefois, il n'est pas certain que ces pays seront en mesure d'équilibrer le marché. Pour atténuer les risques liés à leur forte dépendance vis-à-vis des importations, certains pays importateurs ayant une capacité de production limitée (les pays du Golfe par exemple) investissent dans des projets de riz en Asie et dans certains pays africains. **Les opérateurs commerciaux internationaux cherchent également à réduire les risques du marché et à augmenter leurs marges en internalisant la chaîne d'approvisionnement**, de la production agricole et de l'usinage en Asie à la distribution en Afrique (Lançon, Mendez del Villar et David-Benz, 2013), comme l'illustre la stratégie d'Olam.³⁴

3.3. Commerce intra-régional de riz produit localement

Cette section décrit et analyse le commerce du riz produit dans les pays cibles, en particulier le long de deux routes commerciales transfrontalières où cette activité est la plus importante. **En Afrique de l'Ouest, le commerce des denrées alimentaires de base se fait principalement dans des zones sous - régionales, ou bassins commerciaux.** Ces "structures géographiques du marché" sont dues à une combinaison de facteurs naturels, historiques et culturels. On peut distinguer trois grands bassins commerciaux, où les produits de base circulent entre le Nord et le Sud (entre les pays côtiers et les pays du Sahel) :

- **Zone commerciale orientale**, comprenant le Nigeria, le Bénin, le Niger et le Tchad (mil, sorgho, maïs et niébé) ;

³⁴ Pers. comm. in Ghana, April 2019.

- **Zone commerciale centrale**, comprenant la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Burkina Faso, le Mali et la Mauritanie orientale (maïs) ;
- **Zone commerciale occidentale**, comprenant le Sénégal, l'ouest de la Mauritanie, la Guinée-Bissau, la Guinée, la Sierra Leone et le Liberia (arachide, huile de palme, produits forestiers).

Mais il existe aussi des flux de produits agricoles et pastoraux entre l'Est et l'Ouest, dans la zone sahélienne (mil et sorgho notamment), et le long de la côte.

Les systèmes commerciaux intra - régionaux fonctionnent depuis des siècles, reposant en grande partie sur des complémentarités de production et des échanges commerciaux entre les zones sahariennes et sahéliennes, et les zones plus humides vers le Golfe de Guinée. Ce commerce a donné naissance à de grands centres commerciaux à l'intérieur des terres et à de solides réseaux de commerçants. Comme on le sait, le régime colonial a conduit à une restructuration économique régionale majeure, favorisant l'exportation de matières premières vers l'Europe et ailleurs, établissant des frontières artificielles et stimulant l'émergence de grands centres urbains, ce qui a modifié le commerce régional des denrées alimentaires de base. Actuellement, selon les données officielles, le commerce intra-régional reste faible, même pour les produits agroalimentaires, selon les normes internationales (Mitaritonna, Bensassi et Jarreau, 2017). Néanmoins, on sait que le commerce informel et non enregistré est important, en raison de diverses causes, notamment les fausses déclarations, le contournement des douanes et la circulation des biens et des personnes en dehors des postes frontières officiels.

3.3.1. Données sur le commerce transfrontalier informel

Le Comité permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) a recueilli des données sur les flux commerciaux informels de denrées alimentaires de base aux frontières des pays d'Afrique de l'Ouest, notamment sur les volumes et les prix. Ces données sont collectées quotidiennement à plusieurs postes frontières et sur des marchés de référence situés à proximité des frontières. Aux fins de notre étude, les données quotidiennes ont été agrégées pour obtenir des chiffres mensuels et annuels.³⁵ Les séries de données sur le commerce transfrontalier informel produites par le CILSS comprennent le plus souvent du riz étuvé et parfois du riz paddy et du riz blanchi.

3.3.2. Bassin commercial central : ouest du Burkina Faso - est du Mali

La première route commerciale intra-régionale pour le riz que nous examinons se situe dans le bassin commercial central, entre l'ouest du Burkina Faso et le sud-est/l'est du Mali. La figure 11 représente les principales zones de production et les flux commerciaux transfrontaliers dans ce bassin. Le riz produit localement est principalement exporté du Burkina Faso vers le Mali.

La région de l'ouest et du sud-ouest du Burkina est l'une des trois principales zones de production de riz du pays. Dans cette région, la production est concentrée autour de quatre périmètres d'irrigation : la vallée du Kou et la zone de Banzon dans les Hauts-Bassins ; et les zones de Douna et Karfiguela dans la région des Cascades (FEWS NET, 2017).³⁶ Ces quatre zones représentaient 26 % de la production nationale de riz en 2011. La même année, dans la région de la Boucle du Mouhoun,³⁷ également située à l'ouest du Burkina, à la frontière du Mali plus au nord, la vallée du Sourou a produit 17 % de la production nationale de riz (BMGF, 2012).

Au Mali, où la consommation de riz par habitant est l'une des plus élevées de la région, alors qu'elle est beaucoup plus faible au Burkina Faso, la **production de riz est fortement concentrée dans les zones irriguées du delta intérieur**

³⁵ Le volume total des expéditions par camion et le prix par kilogramme de riz ont été recalculés à l'aide d'une formule afin de révérier les données traitées.

³⁶ Dans les Hauts-Bassins et les Cascades, le riz représente la quatrième culture la plus importante en valeur (BMGF, 2012).

³⁷ Le fleuve Mouhoun est le nom burkinabé de la Volta Noire.

du Niger et des environs, qui comprennent les régions de Ségou et de Mopti. Cette zone produit 70 % de la production nationale. La riziculture est une activité importante dans les *cercles*³⁸ de Niono et Macina dans la région de Ségou, et de Mopti, Djenné, Tenenkou et Yovarou dans la région de Mopti. En revanche, la majeure partie du reste du territoire national est déficitaire en production de riz. En particulier, la zone qui s'étend le long de la frontière avec le Burkina Faso (les *cercles* de Yorosso, Sikasso et Koutiala dans la région de Sikasso, et les cercles de San, Tominian et Bla dans la région de Ségou) est fortement déficitaire en riz (LuxDev et Nitidae, 2018).

Le différentiel spatial dans l'équilibre production-consommation induit certains flux commerciaux de riz produit localement des zones de production de l'ouest du Burkina Faso vers les centres de consommation maliens. Un différentiel de qualité peut également jouer un rôle car il est bien connu que les consommateurs maliens sont plus exigeants que les autres en termes de qualité du riz, et que les producteurs et transformateurs burkinabés peuvent répondre à cette demande spécifique. Différentes sources d'information fournissent des preuves de ces flux. Les données officielles communiquées par la FAO, qui s'appuient principalement sur les informations fournies par les services nationaux des douanes et des statistiques, indiquent les volumes suivants d'importations au Mali en provenance du Burkina : 281 t en 2002, 1 300 t en 2003, 80 t en 2004, 25 t en 2006 et 3 779 t en 2012, soit le plus haut volume enregistré sur la période (les autres années entre 1980 et 2018 ont des valeurs nulles ou manquantes, la quasi-totalité des années après 2012 ayant des valeurs manquantes). Ces chiffres sont très faibles par rapport aux importations en provenance de Thaïlande, d'Inde et d'autres exportateurs asiatiques (entre 30 000 et 120 000 t sur la période 2002-2012).

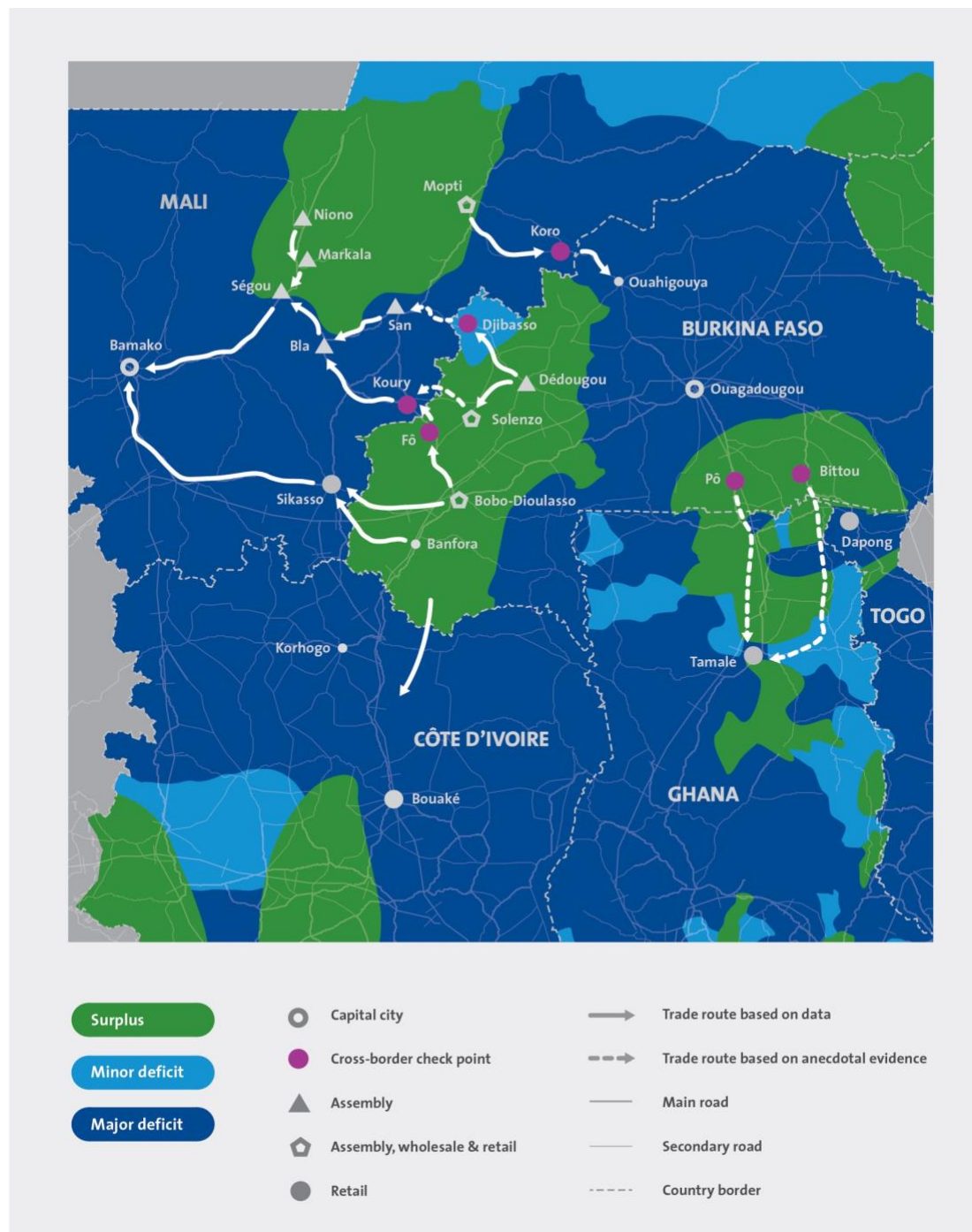
Toutefois, dans ce contexte, les données officielles des services de douane ne reflètent qu'une partie de la réalité du commerce intra-régional (FEWS NET, 2017 ; USAID, 2009 ; Luxdev et Nitidae, 2018). Tout d'abord, comme nous l'avons vu, de nombreuses valeurs manquent dans les séries de données. En outre, si ces données mesurent en principe les flux de riz produit au Burkina, la possibilité de transbordement de riz d'outre-mer, non déclaré en tant que tel, ne peut être exclue. L'autre problème principal est que ces données ne saisissent pas les flux de riz produit localement qui passent la frontière en dehors des points de passage officiels. Comme nous l'avons déjà mentionné, le commerce transfrontalier informel est omniprésent en Afrique de l'Ouest, y compris pour les céréales. Par conséquent, ces données doivent être interprétées avec prudence.

En outre, dans les données de la FAO, nous avons également noté des différences entre les exportations de riz du Burkina Faso vers le Mali et les importations de riz du Mali en provenance du Burkina Faso (alors qu'elles devraient être égales) dans les chiffres annuels.³⁹ Il existe également des écarts relativement importants entre les données de la FAO et celles du CCI (chiffres annuels). Par exemple, la FAO a fait état de 3 779 tonnes d'importations de riz du Mali en provenance du Burkina Faso en 2012, alors qu'il n'y a eu aucune importation de riz cette année-là selon la base de données du CCI. Néanmoins, les données mensuelles du CCI semblent plus fiables, car les exportations du Burkina Faso vers le Mali correspondent aux importations du Mali en provenance du Burkina Faso. En particulier, avec l'avertissement qu'il y a de grandes périodes manquantes dans la série, nous remarquons que les flux commerciaux du Burkina Faso vers le Mali ont eu lieu en septembre et octobre 2013 (environ 565 et 415 t respectivement), en avril 2016 (690 t) et mars 2018 (302 t), avec une moyenne de 490 t de riz échangées.

³⁸ Un *cercle* est l'unité administrative de deuxième niveau au Mali.

³⁹ Sur la période 2001 - 2018, les exportations du Burkina Faso vers le Mali et les importations du Mali ont représenté respectivement 2 784 t et 1 375 t, tandis que les exportations du Mali vers le Burkina et les importations du Mali ont été de 371 et 1 697 t (FAOSTAT, 2019).

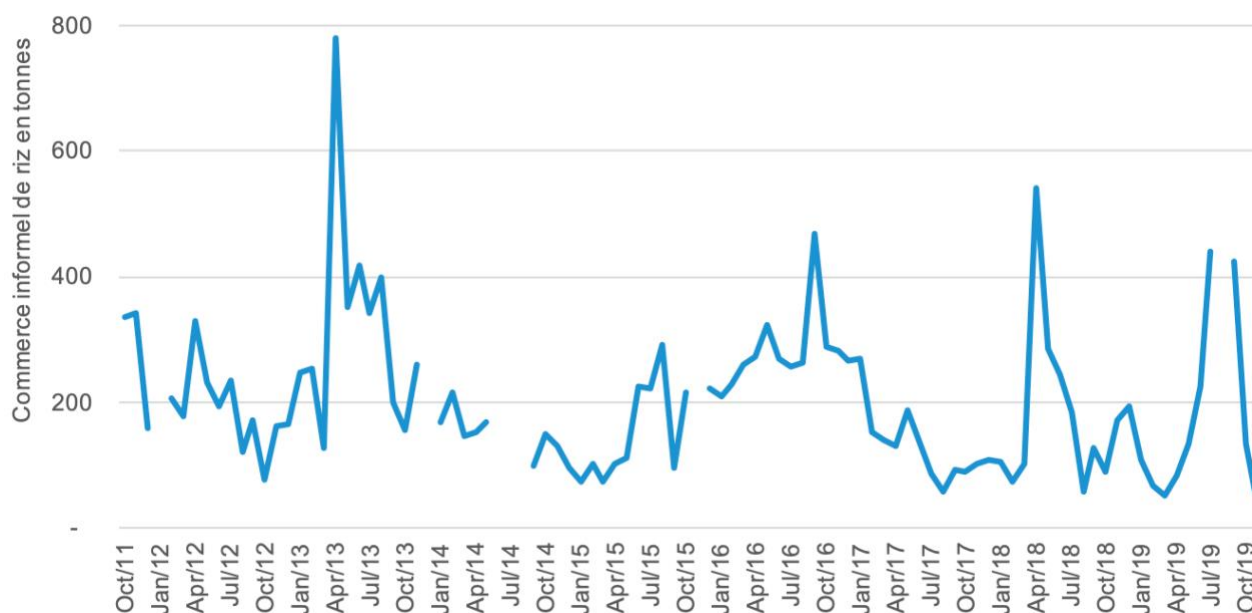
Figure 11 Production de riz et flux commerciaux transfrontaliers dans le bassin commercial central



Sources : Adaptation des cartes de FEWS NET et des propres recherches des auteurs.

Une autre source que nous utilisons pour l'analyse sont les données sur le commerce transfrontalier informel qui ont été collectées par le CILSS⁴⁰. Depuis 2011, le CILSS collecte quotidiennement des données sur le commerce informel de riz produit localement du Burkina Faso vers le Mali sur deux marchés proches de la frontière côté Burkina, à Bama et Banzon⁴¹. Afin de comparer ces données avec d'autres sources, nous avons additionné les volumes quotidiens (en tonnes) sur les deux sites et nous avons calculé les valeurs mensuelles et annuelles des flux commerciaux entre octobre 2011 et novembre 2019. **Selon ces calculs, au cours de la période 2012-2019, les volumes annuels de commerce informel se sont élevés en moyenne à 2 115 t (entre un minimum de 1 405 t en 2014 et un maximum de 3 534 t en 2013). Ce chiffre est considérablement plus élevé que la moyenne du CCI pour les mêmes années (559 t).**

Figure 12 Flux commerciaux informels de riz produit localement du Burkina Faso vers le Mali, 2011 – 2019



Source : CILSS (2019).

A partir de la représentation graphique des flux commerciaux informels mensuels entre le Burkina et le Mali (figure 12), il est difficile d'identifier une tendance claire, ascendante ou descendante, sur la période considérée. Les flux apparaissent très variables, oscillant autour de 197 t, avec de multiples pics (notamment entre avril et septembre 2013, juillet et septembre 2016, avril et juin 2018, juillet et septembre 2019) et creux (juillet - décembre 2012, juillet 2014 - mars 2015, avril 2017 - mars 2018, septembre - novembre 2019).

En comparant ces flux avec les statistiques officielles disponibles énumérées ci-dessus (ITC, chiffres mensuels), on constate que le riz exporté de manière informelle représentait 201 et 156 t (en septembre et octobre 2013), 273 t (en avril 2016) et 103 t (en mars 2018). Bien qu'il faille être prudent dans l'utilisation de ces données, nous constatons que l'importance des flux informels mensuels par rapport aux flux officiels est conforme à l'observation empirique dans plusieurs zones géographiques et secteurs, selon laquelle une estimation du commerce informel évalue sa part à environ 30 à 40 % (Lesser et Moisé-Leeman, 2009).

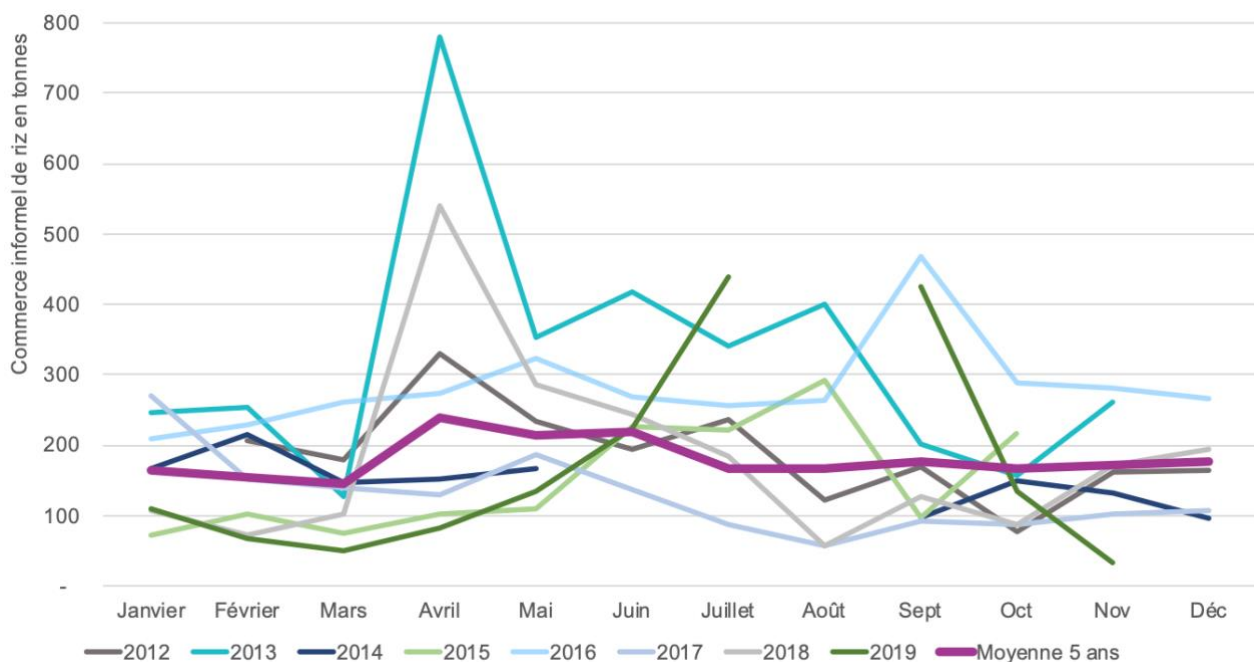
⁴⁰ Le Programme Régional de Soutien à l'Accès au Marché du CILSS.

⁴¹ Les données du CILSS ne reflètent l'activité commerciale transfrontalière que dans une certaine mesure, le CILSS ayant sélectionné les principaux marchés transfrontaliers à surveiller, mais le commerce se fait également en d'autres points de la frontière entre le Burkina et le Mali.

Dans la littérature, nous avons trouvé des tentatives d'estimation des flux commerciaux de riz entre le Burkina Faso et le Mali. Une étude du projet de l'USAID Agribusiness and Trade Promotion (Josserand, 2013) a rapporté qu'en moyenne 1 380 et 2 250 tonnes de riz étuvé étaient exportées du Burkina vers Ségou et Bamako, respectivement, chaque année entre 2010 et 2012. L'étude a toutefois affirmé que ces flux commerciaux ne représenteraient qu'un faible pourcentage (moins de 10 %) du volume réel des flux commerciaux transfrontaliers au cours de la même période. Le BMGF (2012) a également souligné l'incertitude associée aux données commerciales officielles, suggérant que les exportations informelles du Burkina Faso pourraient être encore plus élevées, citant des estimations non officielles indiquant que 20 % du paddy produit au Burkina Faso est exporté de manière informelle.

En examinant de plus près les données du CILSS, **nous pouvons observer de modestes variations saisonnières dans les flux commerciaux du Burkina vers le Mali, avec des volumes plus importants traversant la frontière entre avril et août** (figure 13). Dans l'ouest du Burkina, le riz est récolté deux fois par an, entre octobre et décembre, après la saison des pluies, pour la saison principale, et entre juin et juillet pour la contre-saison (FEWS NET, 2017). Le rythme saisonnier de la production est similaire au Mali, où la période de récolte principale s'étend de novembre à février, tandis que les cultures de contre-saison sont récoltées vers juin/juillet (Diakitè et Bagayoko, 2014 ; LuxDev et Nitidae, 2018). **L'augmentation saisonnière observée dans le commerce du riz est cohérente avec le cycle des cultures** : après la récolte principale, le riz est commercialisé ou stocké localement ; à l'approche de la période de soudure et lorsque la demande du marché augmente, le riz est déplacé vers les zones à forte demande, y compris de l'autre côté de la frontière, au Mali. Après la récolte de contre-saison, le commerce transfrontalier augmente à nouveau, mais à un rythme moindre.

Figure 13 Tendances saisonnières des flux commerciaux informels du Burkina Faso vers le Mali, 2012 - 2019 (moyenne quinquennale de 2014 - 2018)



Source : CILSS (2019).

Différentes sources d'information⁴² indiquent que le commerce transfrontalier informel se fait également dans l'autre sens, du Mali au Burkina Faso, dans certaines circonstances. Malheureusement, il n'y a pas de données statistiques disponibles sur ce commerce. Les flux de la région de Ségou vers le Burkina sont signalés dans un rapport récent (LuxDev et Nitidae, 2018) : ils sont cependant très occasionnels selon les commerçants interrogés dans le cadre de l'étude. Nyeta Conseils (2019) suggère également que les flux de riz malien vers le Burkina Faso sont relativement faibles. Selon un opérateur local, seules de petites quantités sont transférées depuis la ville de Koro. Par exemple, un opérateur céréalier impliqué dans les transactions estime qu'il traite en moyenne 150 t/an de riz. En général, le riz produit localement est d'abord consommé dans la région de production (Bureau du riz de Mopti) avant d'exporter les excédents.

Cependant, les données officielles de la FAO et du CCI pour 2010, 2011 et 2012 indiquent un certain commerce du Mali vers le Burkina, les deux sources fournissant les mêmes chiffres et, pour le CCI, les exportations maliennes mensuelles correspondant aux importations mensuelles burkinabés. Pour ces années, les exportations mensuelles moyennes du Mali vers le Burkina s'élèvent à 80 tonnes de riz.

Le commerce informel du riz du Burkina au Mali semble suivre trois grandes voies, comme le suggèrent différentes sources concernant la production et le commerce du riz ainsi que les infrastructures locales (voir figure 11 ; FEWS NET, 2009 ; BMGF, 2012 ; FEWS NET, 2017 ; LuxDev et Nitidae, 2018). Chaque itinéraire comprend différents types de marchés et de points d'échange où sont effectuées des opérations telles que la collecte, la consolidation, le stockage, le transport et la vente au détail.

Le riz produit dans la vallée du Kou et de Banzon dans les Hauts-Bassins et les périmètres de Douna et Karfiguela dans la région des Cascades s'écoule vers les principaux marchés situés dans les zones limitrophes (déficitaires) de la région de Sikasso, tels que Koury (commune rurale du cercle de Yorosso) et Sikasso (centre de consommation secondaire). Une partie de ces flux est susceptible d'être ensuite expédiée, par différents itinéraires, vers les principaux centres de commerce/urbains tels que Ségou (un centre principal de commerce de céréales) et Bamako. Les données issues du suivi du CILSS sur les marchés frontaliers de Bama et Banzon au Burkina permettent de saisir ces flux commerciaux. Il convient de noter que ce commerce a lieu malgré le fait que les zones de production de l'ouest du Burkina Faso sont proches de Bobo Dioulasso, un centre urbain important et un marché de riz (en gros et au détail), et de Banfora (un principal marché de gros et de détail dans la région des Cascades qui approvisionne Bobo et Ouaga ; BMGF, 2012 ; CILSS, FAO, FEWS NET, PAM et ACF, 2012).

Le riz produit dans la vallée du Sourou, dans la Boucle de Mouhon, s'écoule vers les marchés frontaliers de la région de Ségou au Mali. Le commerce informel dans cette région est signalé par la BMGF (2012) et FEWS NET (2017) mais les données sur ces flux commerciaux ne sont pas disponibles. Les difficultés d'accès aux marchés de Bobo Dioulasso et de Ouagadougou (en raison de la mauvaise qualité des routes) sont considérées comme le principal facteur d'exportation vers le Mali. Les flux passeront probablement par Dédougou (un important centre de collecte et de consolidation), puis iront soit à Djibasso (à la frontière), soit à Solenzo (un important marché de gros et de détail) au Burkina. De là, le riz est probablement expédié vers plusieurs marchés maliens tels que San (un important marché de regroupement du riz, sur la route principale de Bamako), puis peut-être vers Bla (un autre important marché de regroupement) et Ségou.⁴³

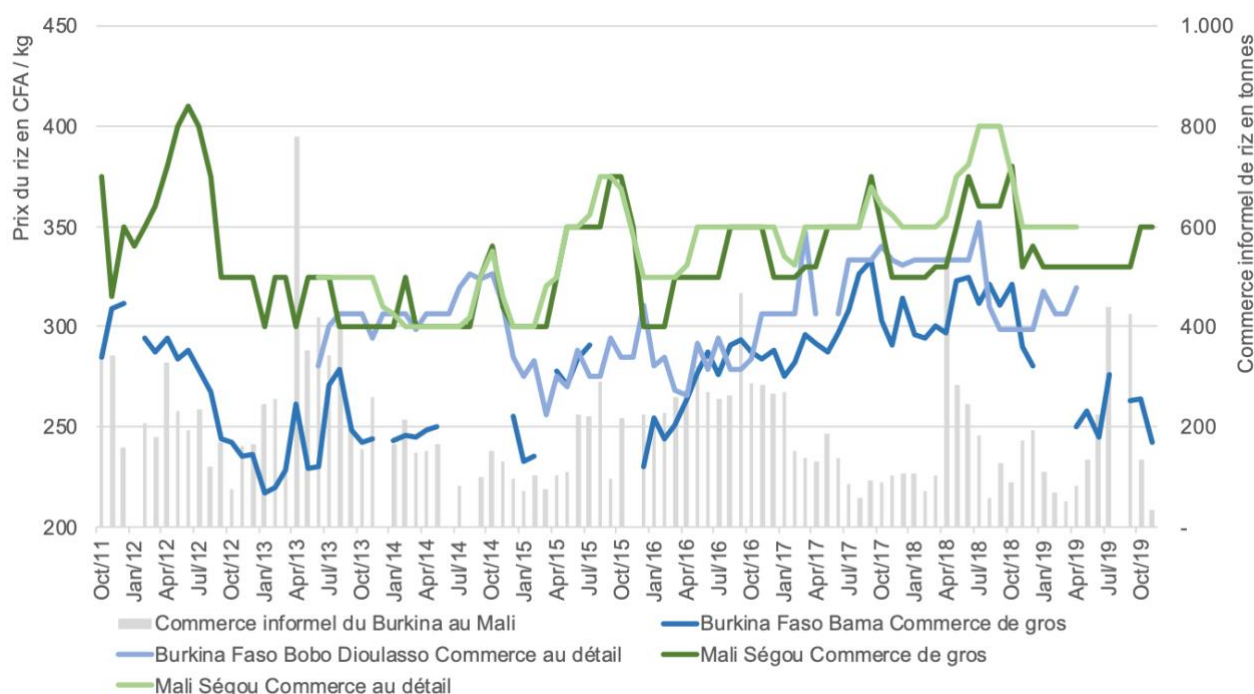
⁴² Y compris les communications personnelles avec les acteurs du pays.

⁴³ Une étude récente (LuxDev et Nitidae, 2018) a élaboré une carte interactive montrant les principaux flux de riz dans la région de Ségou et le cercle de Yorosso (dans la région de Sikasso). L'étude ne s'intéresse pas à la dynamique du commerce transfrontalier, mais la carte produite fournit une revue actualisée des principaux marchés du riz et des principales routes commerciales dans cette zone. En plus de ceux mentionnés ci-dessus, d'autres marchés de collecte importants se trouvent au nord de Ségou, à Konodimini, Farako, Manzara, Souba et Tamani. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer si le riz burkinabé circule également sur ces marchés.

Il convient de noter qu'une grande partie des opérateurs de l'*Office du Niger* sont burkinabés car, historiquement, une grande partie de la main-d'œuvre utilisée lors de la construction du barrage de Markala était composée de travailleurs du Burkina Faso. Cela peut expliquer en partie les liens entre les deux zones. Par ailleurs, le riz malien étant plus cher que le riz produit au Burkina, les échanges sont plus intenses en direction du Burkina-Mali.

La figure 14 montre les prix du riz produit localement sur certains marchés du bassin commercial ouest du Burkina Faso - est du Mali, y compris : les marchés de gros (à Bama) et de détail (à Bobo Dioulasso) d'origine au Burkina Faso, et les marchés de gros et de détail (à Ségou) de destination au Mali.⁴⁴ Les flux commerciaux informels mensuels du Burkina vers le Mali sont comparés aux données sur les prix afin de réaliser une analyse des prix et de la dynamique commerciale dans ce bassin.

Figure 14 Prix du riz produit localement et flux commerciaux informels dans l'ouest du Burkina Faso et le bassin du Mali, 2011 – 2019



Sources : données sur les prix de gros : SAVOIRS, sauf pour le commerce de gros Bama : CILSS ; données sur les prix de détail : FEWS NET. Données sur le commerce informel : CILSS. Riz usiné, sauf Bama (étuvé).

Le prix du riz dans ce bassin commercial présente trois grandes caractéristiques. Tout d'abord, on constate une forte variabilité des prix du riz sur le marché national au Burkina, où l'écart de prix entre le riz vendu sur les marchés de la zone de production (Bama) et sur les marchés de consommation (à Bobo Dioulasso) fluctue considérablement tout au long de la période, étant particulièrement important entre 2013 et 2015. L'écart est même négatif à certains moments (par exemple, juin - août 2015 ; juillet 2016 ; octobre 2018). Cela suggère l'existence d'inefficiacités dans le système de commercialisation du riz national, telles qu'un accès physique difficile pour les producteurs ruraux aux principaux marchés de consommation, par exemple en raison de problèmes de

⁴⁴ Pour comparer les prix du riz commercialisé entre le Burkina Faso et le Mali, nous avons sélectionné des prix de gros. Le prix de gros au Burkina sera celui payé par les commerçants étrangers pour le riz vendu ensuite au Mali, et le prix de gros au Mali sera le prix payé par les grossistes maliens pour le riz vendu ensuite aux détaillants. La comparaison des prix de gros nous permet donc de mieux cibler les flux de riz commercialisés au niveau transfrontalier.

qualité (faible qualité, manque de visibilité, absence de label de qualité) ou d'autres obstacles (tels que des installations de stockage inadéquates) et/ou un manque de concurrence entre les acteurs commerciaux distribuant le riz produit localement (grossistes et détaillants).⁴⁵

Néanmoins, à partir d'avril 2016, cet écart se réduit considérablement et le prix de gros s'aligne plus étroitement sur le prix de détail, tout en affichant encore un degré de volatilité assez élevé les années suivantes. Cela pourrait résulter des améliorations apportées ces dernières années au système de commercialisation du riz burkinabé grâce à plusieurs initiatives du gouvernement et des partenaires au développement. Elle pourrait également refléter une concurrence plus intense entre les acheteurs de riz dans cette région du pays, comme le suggèrent les pics du commerce informel du Burkina au Mali en 2016 et 2018.

Deuxièmement, la marge de commercialisation entre le prix de gros et le prix de détail au Mali est plus faible et reste relativement stable dans le temps. Les prix de gros et de détail fluctuent modérément, avec des prix plus élevés pendant la saison des pluies, et des prix plus bas après les récoltes, surtout entre décembre et mars, et ce de manière plus similaire.

Cette faible variabilité est un facteur de sécurité pour les producteurs et les autres acteurs de la filière (négociants, transformateurs et consommateurs), pour lesquels les risques commerciaux sont relativement limités par rapport aux autres matières premières agricoles (LuxDev et Nitidae, 2018). **Cela implique également que la commercialisation du riz au Mali est plus performante qu'au Burkina Faso et que le lien entre les zones rurales et urbaines est plus fort.** Ceci est confirmé par une étude récente (LuxDev et Nitidae, 2018) qui a analysé la dynamique de production et de commercialisation du riz dans les régions de Ségou et de Sikasso au Mali. L'étude conclut que le nombre d'opérateurs du marché est suffisamment important pour maintenir une concurrence intense entre les grossistes et semi-grossistes maliens, ce qui les contraint à maintenir des marges bénéficiaires limitées et les oblige à minimiser leurs coûts logistiques et à optimiser leurs opérations. En outre, les améliorations apportées au réseau routier interne ces dernières années ont permis de réduire le coût d'acheminement du riz local vers les marchés (Cohen et Smale, 2014). La préférence des consommateurs pour le riz local (par rapport au riz importé) est un autre facteur qui contribue à cette situation.

Troisièmement, en ce qui concerne les relations de prix transfrontalières, des écarts de prix importants et persistants sont observés entre les marchés des zones de production au Burkina (Bama) et les marchés de destination au Mali (Ségou), les prix de gros et de détail au Mali étant constamment plus élevés que ceux du Burkina. Cette observation est cohérente avec la géographie de la production et de la consommation de riz dans ce bassin commercial qui a été décrite ci-dessus. **Ces grands écarts de prix constituent de fortes incitations à l'échange de riz du Burkina vers le Mali,** comme le montrent les données du CILSS. L'écart de prix était plus important en 2012 - 2013 et au début de 2016, périodes correspondant à une activité commerciale intense. Toutefois, l'écart s'est réduit ces dernières années avec l'augmentation des prix du côté burkinabé (Bama), ce qui suggère une possible amélioration de l'efficacité des circuits de commercialisation transfrontaliers (éventuellement un meilleur système de transport) ou une demande accrue de riz burkinabé, peut-être due à une activité d'usinage accrue dans le nord du Ghana (voir section 3.3.3).

Outre la géographie de la production de riz et les infrastructures de transport, les préférences des consommateurs et l'organisation des marchés semblent jouer un rôle important dans le commerce du riz entre le Burkina Faso et le Mali. Dans le circuit de commercialisation transfrontalier, les commerçants maliens sont prédominants car ils se

45 Les acteurs commerciaux au Burkina sont relativement petits et dispersés, et on constate l'absence d'un système de contractualisation entre les différents acteurs directs du secteur et entre ces mêmes acteurs et l'Etat (BMGF, 2012 ; CIR-B et VECO-WA, 2015).

procurent souvent le riz directement dans les zones de production de l'Ouest du Burkina Faso (zones de la plaine de Banzon et de Bama dans la région des Hauts Bassins et zone de la plaine du Sourou dans la Boucle du Mouhoun). Ils achètent à la fois du riz paddy et du riz étuvé, qu'ils expédient ensuite en vrac sur les marchés frontaliers (FEWS NET, 2017).

Le développement des circuits de commercialisation au Burkina-Mali est probablement lié à la multiplication des mini-rizeries et à l'amélioration des petites décortiqueuses, ainsi qu'à l'installation de grandes rizeries comme le *Grand Distributeur Céréaliier au Mali* (GDCM) à Ségou, qui ont généré des gains de productivité et des améliorations qualitatives et permis aux transformateurs maliens de s'emparer d'une plus grande part des marchés urbains des classes moyennes et supérieures. Dans le **même temps, la promotion de la variété de riz Gambiaka, spécifique au Mali, a permis de sensibiliser et d'intéresser au riz local les classes de consommateurs qui étaient généralement plus enclines à consommer du riz importé** (LuxDev et Nitidae, 2018).⁴⁶ Selon l'étude LuxDev et Nitidae (2018),⁴⁷ depuis 2015, les consommateurs préfèrent de plus en plus le riz local au riz importé, surtout dans les grands centres de consommation comme Bamako. Cela se reflète dans le niveau structurellement plus élevé des prix du riz local (à Ségou et à Bamako), ce qui est quelque peu confirmé par notre analyse des prix ci-dessus. Selon FEWS NET (2017), le commerce du riz du Burkina vers le Mali pourrait également être dû à l'existence d'un marché de niche dans les centres urbains maliens pour les variétés de riz et le riz étuvé cultivés et transformés au Burkina par des exploitations artisanales et semi-industrielles, qui auraient des qualités organoleptiques distinctives.

Le dynamisme et la sophistication croissante des circuits de commercialisation du riz malien contrastent avec l'état de développement de la filière au Burkina. Le secteur burkinabé du commerce du riz n'est pas aussi bien organisé qu'au Mali, que ce soit à travers des réseaux informels ou des organisations professionnelles formelles. Les acteurs commerciaux au Burkina sont relativement petits et dispersés et les producteurs vendent leur production commercialisable à quelques rares commerçants, surtout aux femmes, en petites quantités, devant faire face à une variabilité des systèmes de commercialisation d'une plaine rizicole à l'autre. Ceci, ajouté à la variabilité des prix du riz sur le marché intérieur, nuit à la structuration des marchés céréaliers, y compris pour le riz (réglementation et normes, formation professionnelle, etc.) et au financement des opérations et des investissements en capital (automne 2016 ; BMGF, 2012). Cela s'ajoute à d'autres contraintes, dont le manque d'infrastructures déjà mentionné et le mauvais accès, pour les producteurs burkinabés de l'Ouest, aux grands centres de consommation, ainsi que l'insécurité sur les routes en milieu rural (CILSS, FAO, FEWS NET, PAM et ACF, 2012). Environ 55 % de la capacité nationale de transformation du riz est située dans l'ouest du Burkina, mais elle est fragmentée entre de nombreuses petites unités de transformation. La majeure partie de la production de riz paddy est achetée et transformée par des groupes organisés de petits étuveurs, tandis qu'il existe peu d'usines de transformation industrielle et semi-industrielle du riz (qui sont pour la plupart situées autour de Bobo-Dioulasso). La capacité de stockage des transformateurs et des négociants est nettement faible au Burkina (FEWS NET, 2017). En outre, la consommation de riz produit localement au Burkina est limitée par plusieurs facteurs, notamment la faible disponibilité et le prix élevé, ainsi que les impuretés, le gonflement à la cuisson et les difficultés de cuisson (automne 2016). **Les marges de commercialisation erratiques et souvent importantes observées dans le cas du Burkina Faso occidental dans notre analyse des prix reflètent donc le moindre avancement et la moindre efficacité du système de commercialisation burkinabé par rapport à celui du Mali.**

⁴⁶ Elle a également eu des retombées positives sur d'autres variétés de riz locales.

⁴⁷ Selon cette étude, à l'échelle de la région de Ségou, plus de 75% de la production est destinée à Bamako (principalement du riz irrigué, tandis que le riz de bas-fond représente une part très négligeable de la quantité totale de riz commercialisé vers la capitale). Environ 20% sont consommés dans la région et les 5% restants se répartissent entre Tombouctou, Gao (y compris les bateaux sur le fleuve Niger) et plus occasionnellement Sikasso ou le Burkina Faso.

Il est à noter que d'autres flux commerciaux existent entre le Mali et ses voisins.⁴⁸ Par exemple, à la frontière orientale, des commerçants mauritaniens s'approvisionnent en riz au marché Dogofry dans la zone de l'*Office du Niger*. Ces exportations se font principalement de manière informelle et sont réalisées entre janvier et avril pour profiter des prix bas appliqués pendant cette période. Au-delà de 300 000 CFA/t de riz usiné, les Mauritaniens cessent d'acheter. Avant la crise sécuritaire, les sorties de riz local pouvaient atteindre une moyenne de 100 t par semaine pendant quatre mois. Cela fait un total d'environ 1.600 t par an. Mais avec la détérioration de la situation sécuritaire, le volume hebdomadaire des transactions est tombé à environ 20 t pendant la période mentionnée (Nyeta Conseils, 2019). Sur l'axe Mali-Guinée, les opérateurs du comité interprofessionnel des céréales de Guinée se rendent au Mali pour acheter du riz étuvé et décortiqué. Le riz étuvé est très demandé en Guinée, notamment à Kankan et sur l'axe de Conakry. Une vingtaine d'opérateurs céréaliers guinéens se rendent au Mali et achètent de grandes quantités auprès d'intermédiaires commerciaux basés à Bamako. De même, certains négociants maliens transportent du riz en Guinée en partenariat avec des opérateurs guinéens. Le volume des transactions annuelles peut atteindre plus de 5 000 tonnes. Cependant, il est difficile d'obtenir des données fiables car les opérateurs des deux côtés de la frontière cachent leurs transactions pour éviter les pressions des autorités (Nyeta Conseils, 2019). Enfin, jusqu'en 2007, il y avait des flux d'importation importants au Mali en provenance du Sénégal (6 019 t/an) et de la Côte d'Ivoire (4 663 t/an). À partir de 2008, les transactions en provenance de ces deux pays ont été anecdotiques, à l'exception notable de 2012, où les importations en provenance du Sénégal et de la Côte d'Ivoire ont dépassé 20 000 t (Nyeta Conseils, 2019).

3.3.3. Bassin commercial central : sud du Burkina Faso - nord du Ghana

Dans le bassin commercial central, une autre route commerciale transfrontalière importante à explorer est celle entre le Burkina Faso et le Ghana. Sa géographie de production et de commerce est également représentée dans la figure 11 (dans la section 3.3.2). De nombreux observateurs dans les deux pays signalent l'existence de flux commerciaux transfrontaliers informels du sud du Burkina vers le nord du Ghana. Dans ce cas, c'est surtout le riz qui est exporté. Certaines quantités de riz transformé au Ghana (blanchi ou étuvé) sont réexportées au Burkina.

La plaine de Bagré, dans la région du Centre-Est du Burkina Faso, est une importante zone irriguée du pays qui représente 23 % de la production de riz en 2011.⁴⁹ Les rendements de riz sont relativement élevés dans cette région et le riz est la cinquième culture la plus importante (et la première culture de rente). La région bénéficie de bonnes liaisons de transport vers le grand marché de consommation de Ouagadougou (BMGF, 2012). Bagré est fréquenté par des commerçants ghanéens qui s'approvisionnent en riz paddy.⁵⁰

Dans le nord du Ghana, la demande de riz local, surtout sous forme étuvée, est forte. Traditionnellement, une grande partie des approvisionnements en paddy est étuvée afin de préserver l'intégrité des grains lors du processus d'usinage, étant donné que l'équipement est peu performant. Bien que le riz étuvé soit considéré comme un produit de qualité inférieure par rapport au riz blanc aromatique par de nombreux consommateurs et que les préférences se déplacent vers ce dernier, il existe un large segment de marché pour le premier type de riz.

La demande dérivée de paddy a augmenté dans le nord du Ghana après 2008 suite à la croissance de l'industrie meunière locale. Cinq grandes minoteries sont établies dans cette partie du pays, avec différents niveaux de capacité et de performance. Ces investissements ont contribué à améliorer les taux de conversion du riz paddy et la

⁴⁸ Ces flux commerciaux n'ont pas été représentés dans la carte de la figure 11, car ils ne relèvent pas du champ d'application de la présente étude.

⁴⁹ Bagré est un système d'irrigation qui existe depuis la construction du barrage dans les années 1980. Au printemps 2012, le projet du pôle de croissance de Bagré a été lancé avec 133 millions de dollars US de la Banque mondiale. Le Pôle de croissance vise à accélérer la croissance de l'aménagement du territoire et veut attirer les investisseurs privés. Toutefois, jusqu'à présent, le Pôle Bagré a attiré peu d'investisseurs dans la production, la transformation et la fourniture d'intrants (communication personnelle avec les responsables du Pôle de croissance Bagré, 2019 ; BMGF, 2012).

⁵⁰ FEWS NET (2017) et communication personnelle avec les responsables du Pôle de croissance de Bagré (2019).

qualité des produits au Ghana. Toutes ont tenté d'intégrer verticalement la production de riz paddy, mais avec des résultats mitigés. Par exemple, Avnash Industries Ltd, qui possède une grande usine dans la région de Tamale, a eu des difficultés à s'approvisionner en paddy de manière adéquate pour maintenir des volumes de production suffisants et assurer sa viabilité économique.

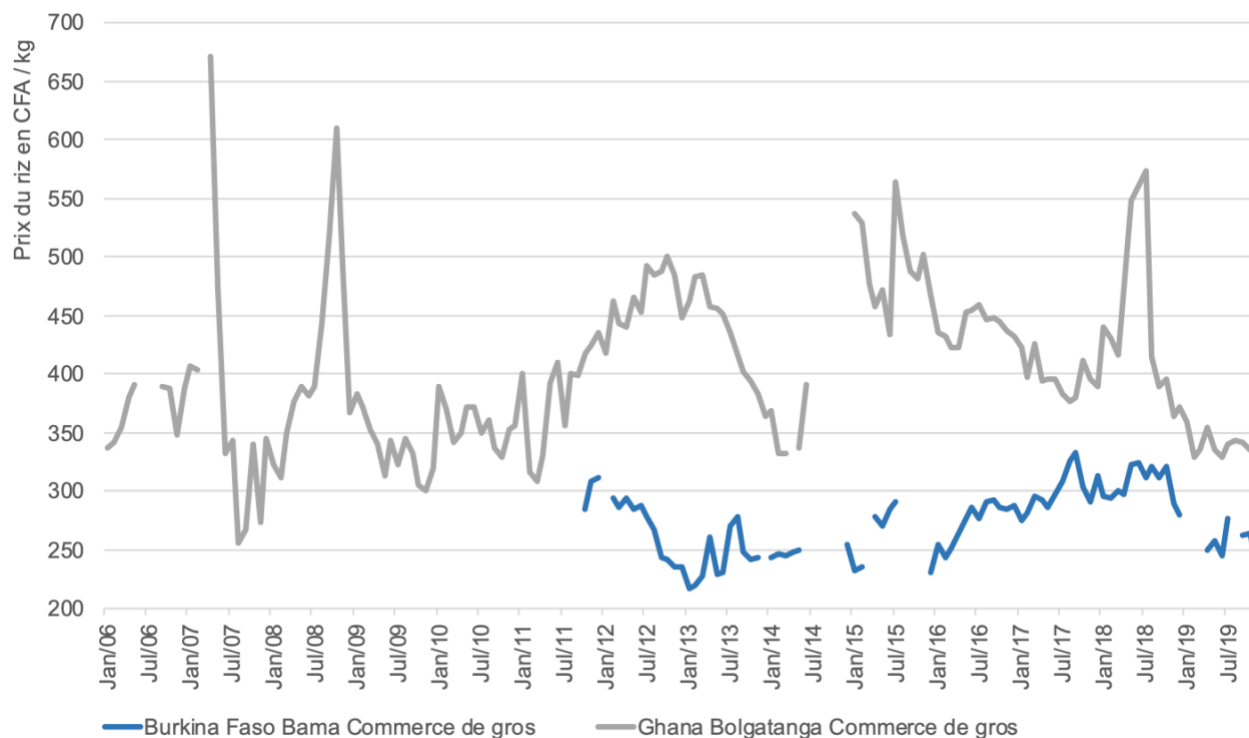
En outre, seule une petite fraction (environ 20 %) du riz paddy et du riz transformé produits localement est commercialisée en dehors des zones de production. La majorité du riz produit dans les régions du Nord et de l'Upper East est consommée localement, une petite partie de ce riz atteignant les marchés de Kumasi et encore moins ceux d'Accra. Sur les marchés urbains de Kumasi, le riz produit dans la région voisine d'Ashanti concurrence plus efficacement les importations que le riz produit localement sur les marchés plus au sud, bien que les volumes restent relativement faibles. Cela est dû aux coûts de transport et aux préférences pour le riz produit localement.⁵¹ Le riz de la région de la Volta est disponible dans les magasins d'Accra, mais le marché est dominé par le riz importé.

Ces multiples facteurs de marché génèrent de manière plausible de fortes incitations à commercialiser le riz paddy ou étuvé du sud du Burkina Faso au Ghana. Malheureusement, le CILSS n'a pas recueilli de données sur le commerce transfrontalier informel entre ces deux pays. Ces flux commerciaux passeraient vraisemblablement par les villes frontalières de Pô et de Bittou, dans le sud du Burkina, où d'autres produits agroalimentaires sont commercialisés.

Les prix relatifs entre le Burkina et le Ghana corroborent les rapports sur les exportations informelles du premier vers le second (voir figure 15). Bien que les prix historiques du riz local dans la région de Bagré et dans le nord du Ghana ne soient pas facilement disponibles, les prix à Bobo-Dioulasso et à Accra montrent un large écart. Cela suggère qu'il existe des possibilités d'arbitrage entre le sud du Burkina et le Ghana.

⁵¹ Communication personnelle avec les acteurs de la filière au Ghana.

Figure 15 Comparaison entre les prix du riz importé et du riz local dans le sud du Burkina Faso et le nord du bassin du Ghana, 2006 - 2019



Sources : GIEWS (2019) pour les prix ghanéens et CILSS (2019) pour les prix au Burkina Faso.

L'expansion de la production de riz au Ghana a entraîné une augmentation de la demande de semences de riz. Des informateurs du Burkina Faso et du Ghana ont signalé que les semences de riz produites dans le premier pays sont exportées vers le second. Les semences de riz du Burkina sont également exportées vers la Côte d'Ivoire.⁵² La société burkinabé NAFASO en est le principal fournisseur.⁵³ Bien qu'au Ghana et dans d'autres pays de la région, la plupart des semences de riz utilisées ne soient toujours pas certifiées, la demande régionale de semences améliorées est en hausse. L'offre régionale reste cependant très faible (au Ghana, il n'y a pratiquement pas de producteur commercial de semences certifiées).

3.3.4. Coûts de production et de commercialisation dans le bassin commercial central

Une analyse des coûts de commercialisation est utile pour comprendre les déterminants de la performance et de la structure des filières du riz dans le bassin commercial central, et les obstacles éventuels aux réformes politiques.

Le tableau 7 suivant présente les coûts et les marges de production, de transformation et de commercialisation du riz produit localement au Mali, au Burkina Faso et au Ghana. Étant donné que les données comparant ces trois pays n'étaient pas disponibles, nous avons recueilli et rassemblé des informations provenant de différentes sources, en constatant parfois de fortes divergences entre elles.⁵⁴ De plus, malheureusement, les données recueillies ne se réfèrent pas toujours aux mêmes années. Par conséquent, les chiffres doivent être considérés comme des

⁵² Les données commerciales du CCI indiquent que le Burkina Faso a exporté du riz vers la Côte d'Ivoire entre 2007 et 2017 (avec un maximum de 900 t en 2015, et une moyenne annuelle de 326 t), mais ne précisent pas si ces exportations sont des semences ou du riz destiné à la consommation alimentaire.

⁵³ La NAFASO est basée à 100 km de Bobo Dioulasso au Burkina Faso. Il est producteur de semences depuis 1993, et en 2007 - 2008 a commencé à travailler avec des producteurs de semences (BMGF, 2012).

⁵⁴ Par exemple, Fall (2016) a présenté des coûts de production de paddy à 81 CFA/kg et une marge du producteur à 145 CFA/kg pour le riz usiné cultivé par irrigation par gravité, tandis que Mees (2016) a indiqué respectivement 129 CFA/kg et 21 CFA/kg.

estimations, plutôt que comme des valeurs exactes, et il convient d'examiner les ordres de grandeur pour comparer la situation entre les trois pays.

Tableau 7: Coûts de production et de commercialisation au Mali, au Burkina Faso et au Ghana

	Burkina Faso		Mali		Ghana	
	CFA / kg de paddy	CFA / kg riz étuvé*	CFA / kg de paddy	CFA / kg riz étuvé*	CFA / kg de paddy	CFA / kg riz étuvé*
Production de riz paddy	97	149	108	166	133	240
Marge nette du producteur	43	66	42	65	16	30
Prix de vente du paddy	140	215	150	231	150	270
Frais d'étuvage	10	15	25	38	46	
Frais d'usinage		5		7		
Frais de Stockage		2		7		
Frais de transport		2		3		
Marge nette du transformateur		18		25		10
Prix de vente du riz étuvé		260		310		330
Frais de transport jusqu'au chef-lieu		5		7		5
Marge nette du commerçant		22		12		15
Prix de vente du riz étuvé (détail)		290		330		350
Coût du transport de Bobo Dioulasso à Koutiala		7				
Coût du transport de Pô à Tamale		10				

Sources : élaboration des auteurs sur la base de recherches. Données pour le Mali : Fall (2016, mais données à partir de 2014) et LuxDev et Nitidae (2018) pour les coûts de production du riz, le prix et la marge du producteur, LuxDev et Nitidae (2018) pour les coûts de transformation et la marge, SMIAR (Ségou, 2014) et FEWS NET (Koury, 2014) pour les prix. Données pour le Burkina Faso : UNPR-B Veco (2014) pour les coûts de production du paddy, le prix et la marge du producteur, Fall (2016), UNPR-B Veco (2014) et Zongo (2018) pour les coûts et la marge de transformation, CILSS (Bama, 2014) et FEWS NET (Bobo Dioulasso, 2014) pour les prix, Afrique Verte (2009) pour les coûts de transport au Mali, et PAM (2012) pour les coûts de transport au Ghana. Données pour le Ghana : Ragasa et al. (2014) et Byerlee et al. (2013) pour les coûts de production et de traitement (mais les données datent en fait de 2011 pour les deux études), Noma (2012) pour les coûts de stockage et de transport, SMIAR (Bolgatanga, 2011) pour les prix.

*Rendement de l'usinage au Mali et au Burkina Faso : 65%.

** Rendement du broyage au Ghana : 55%.

Il semble que les coûts de production du paddy soient le poste de dépenses le plus important et que les agriculteurs obtiennent une marge décente, à l'exception du Ghana.⁵⁵ Les coûts de transport pour les petites distances ne sont pas scandaleux. Le rendement à l'usinage, c'est-à-dire le pourcentage de riz usiné obtenu à partir

⁵⁵ Il convient de noter que comme nous voulons étudier les flux entre le Burkina Faso et le Ghana, nous avons sélectionné des données de la région nord du Ghana (riz non aromatique et irrigué), où la marge des agriculteurs est très faible (6 % du prix de vente du paddy), alors que dans la région de la Volta par exemple (riz aromatique et irrigué) les agriculteurs obtiennent une marge beaucoup plus élevée (53 %).

d'une unité de paddy, est le même au Burkina Faso et au Mali (65%), mais il est étonnamment plus faible au Ghana (55%). Par conséquent, si les coûts de transformation et la marge des négociants au Ghana ne sont pas les plus élevés dans cette comparaison, la nécessité d'acheter plus de paddy pour obtenir la même quantité de riz usiné augmente le coût global.

Si l'on examine les différents pays, **c'est au Burkina que les coûts de production et de transformation du paddy sont les plus faibles. Le Mali a les coûts les plus élevés.** Tout cela semble confirmer ce que nous constatons dans les flux commerciaux : Le Burkina exporte vers le Mali et le Ghana du riz produit localement, à partir de ses zones de production proches respectivement des frontières de chaque pays. **De plus, c'est au Burkina que la marge des commerçants est la plus élevée.** Cela n'est pas surprenant car nous avons observé que la chaîne de commercialisation n'est pas aussi bien développée dans ce pays, et où peut-être quelques grands grossistes dominent le marché et sont capables de fixer des marges importantes.

3.3.5. Bassin commercial oriental : nord-est du Bénin - nord-ouest du Nigeria

Dans le bassin commercial oriental, nous examinons les échanges transfrontaliers entre le nord-est du Bénin et le nord-ouest du Nigeria. Alors que la section 3.2.3 a fourni un compte rendu détaillé des flux de réexportation de riz d'outre-mer entre les deux pays, **cette section se concentre sur le commerce du riz produit localement, qui est principalement exporté du Bénin vers le Nigeria.**

Au Bénin, la production de riz est fortement concentrée dans quelques régions du pays. La **plus grande zone de production de riz se trouve dans le nord, dans les départements de l'Alibori** (54 % de la production nationale de riz), **qui borde le Nigeria**, et de l'Atakora (20 %), à la frontière du Togo et du Burkina. Le riz est également produit dans la partie centrale du pays, dans les départements des Collines (8 %), du Borgou (7 %), de la Donga (6 %) et du Zou (3 % ; MAEP, 2010). La contribution à la production intérieure des départements du sud (Couffo, Mono, Atlantique, Ouémé et Plateau) est mineure, malgré un potentiel important dans les bas-fonds et une tradition ancienne de la culture du riz (Afouda, 2013). La **production de riz s'est accélérée dans les années qui ont suivi la crise de 2008, en raison d'une expansion des surfaces cultivées et d'une augmentation des rendements** (amélioration de l'irrigation, adoption de semences améliorées et utilisation accrue d'engrais). Les taux les plus élevés de croissance des rendements ont été observés dans les régions de Malanville, au nord, et de Glazoué, au centre (FFI et GAIN, 2016a).

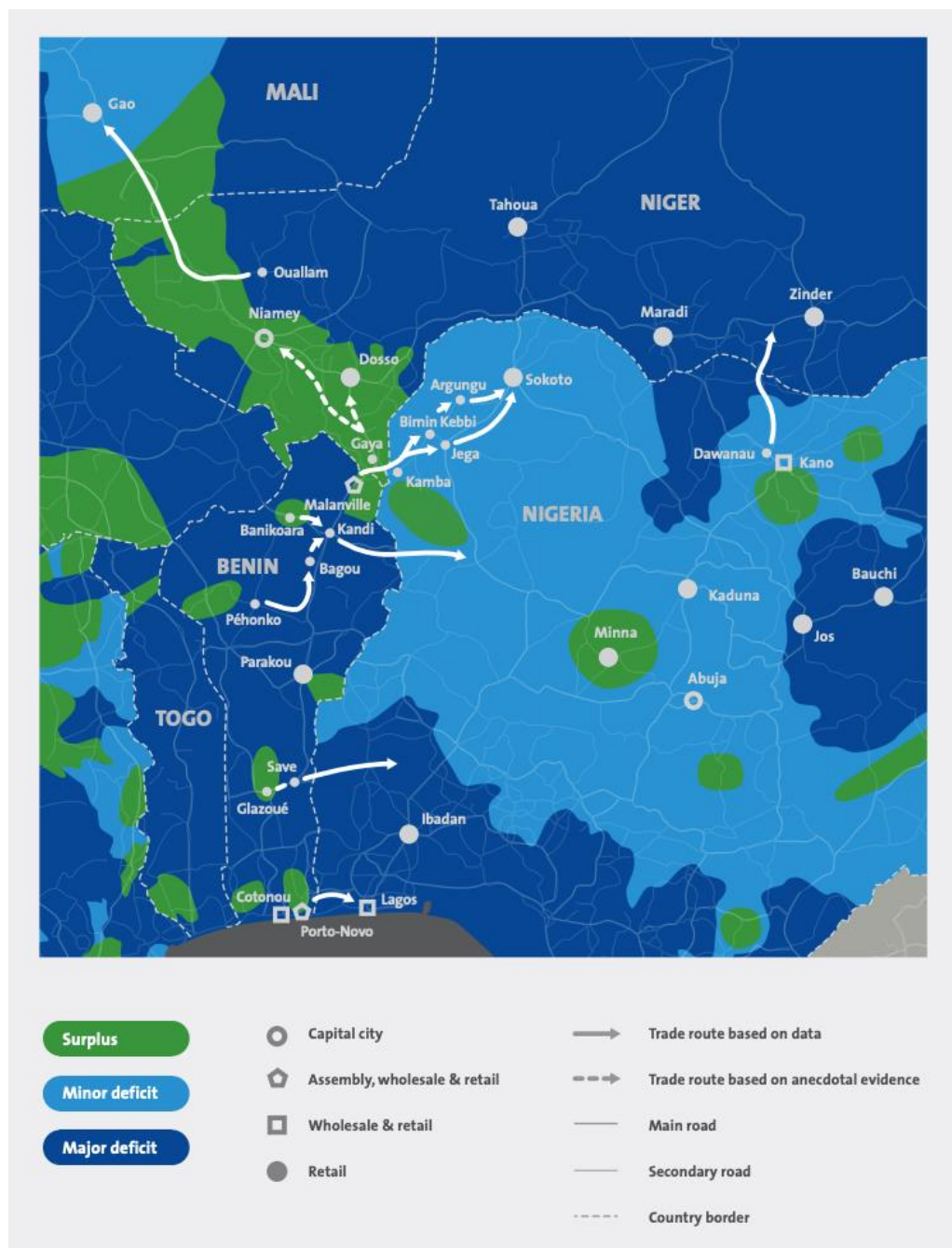
Au Nigeria, qui est le plus grand consommateur de riz de la région, le riz est cultivé dans presque tous les États dans des systèmes pluviaux ou irrigués (Ayinde et al. , 2016). Les principales zones de culture du riz se trouvent dans la zone du centre nord (47 %), suivie des zones du nord-ouest (29 %), du nord-est (14 %), du sud-est (9 %) et du sud-ouest (4 %). En particulier, l'État de Kaduna a la plus grande zone de production (22 % de la production nationale), suivi par l'État du Niger (16 %), l'État de la Bénoué (10 %) et l'État de Taraba (7 %). **Cependant, l'étendue des principales zones de production de riz au Nigeria est limitée et la majeure partie de son territoire national est déficitaire en riz** (Ezedinma, 2008). La consommation de riz a augmenté rapidement au Nigeria au cours de la dernière décennie (voir tableau 3). Depuis la crise de 2008, plusieurs projets d'investissement dans l'industrie de la riziculture ont été réalisés principalement dans les régions du centre-nord et du nord-ouest du pays, où les consommateurs ont une préférence pour le riz blanc. Cela a créé une forte demande de riz paddy. Alors que dans le nord-est du Bénin, les consommateurs ont une préférence pour le riz étuvé, qui est amplement disponible sur les marchés ruraux à des prix abordables. **La proximité des principales zones de production de riz du Bénin avec la frontière orientale et avec les principaux marchés industriels et de consommation du Nigeria a donné lieu à des flux commerciaux importants et réguliers de riz produit localement du Bénin vers le Nigeria.**

La figure 16 représente les principales routes commerciales de ce bassin. Les **flux commerciaux transfrontaliers proviennent essentiellement du nord du Bénin**, dans les bassins du fleuve Niger et de son affluent, le fleuve Mékrou, où les plus grands ouvrages hydro-agricoles du pays ont été aménagés. Le riz produit dans les périmètres irrigués autour de Malanville et de Banikoara, dans le département de l'Alibori, est exporté de manière informelle vers le Nigeria sous forme de riz paddy, étant donné que le décorticage y est moins cher. Le **riz est transporté par route vers les centres de consommation de Sokoto, Jega, Birnin Kebbi et Agungu, via Gaya et Kamba, ou par canoës sur le fleuve Niger** (OECD SWAC, 2019). Le deuxième canal de commercialisation transfrontalier achemine le riz produit autour de Péhonko, dans le département de l'Atakora, vers le Nigeria, probablement via les marchés de Bagou et Kandi, du côté béninois. Troisièmement, le riz produit autour de Glazoué passe par Save, traverse la frontière et est ensuite acheminé vers plusieurs marchés de consommation au Nigeria, dans le sud-ouest du pays (FEWS NET, 2009 ; données du CILSS, 2019).

Les goulots d'étranglement rencontrés par de nombreuses initiatives rizicoles visant à développer la production locale au Nigeria ont largement contribué au développement de cette dynamique commerciale transfrontalière. Plusieurs types d'acteurs organisent, en synergie et en complémentarité, ces flux commerciaux transfrontaliers. Il s'agit notamment des négociants, des transporteurs et des cambistes. Les **grands négociants, en particulier, sont le maillon essentiel des échanges économiques entre le Bénin et le Nigeria et assurent la collecte et la livraison du riz produit localement, des sites de production aux centres de consommation**. Ces commerçants exercent un pouvoir de marché important. On peut identifier différentes catégories de négociants, qui diffèrent souvent de ceux impliqués dans la réexportation du riz importé du Bénin vers le Nigeria. Pour le riz produit localement, on distingue les collecteurs, les grossistes et les détaillants.⁵⁶

⁵⁶ Basé sur des entretiens de terrain menés par LARES en juin - juillet 2019.

Figure 16 Production de riz et flux commerciaux transfrontaliers dans le bassin commercial oriental



Sources : Adaptation des cartes de FEWS NET et des propres recherches des auteurs.

Plusieurs sources de données fournissent des preuves de ces flux commerciaux. Les données officielles de FAOSTAT indiquent les volumes d'exportation suivants du Bénin vers le Nigeria : 18 t en 2001 ; 1 000 t en 2007 ; 27 254 t en 2008 ; 139 387 t en 2009 ; 552 378 t en 2010 (le plus grand volume enregistré) ; 23 223 t en 2012 ; 78 267 t en 2013 ; et 18 291 t en 2014. Toutes les autres années entre 1980 et 2007, en 2011 et après 2014 ont des valeurs nulles ou manquantes. Les données sur les exportations béninoises du CCI brossent un tableau similaire (sauf pour l'année 2011, où les données du CCI indiquent que le Bénin a exporté 60 110 t au Nigeria alors que FAOSTAT a une valeur manquante). Les données commerciales mensuelles fournies par le CCI indiquent que les exportations mensuelles du Bénin vers le Nigeria se sont élevées à environ 14 600 t, en moyenne, au cours de la période 2010 - 2014, avec

un maximum de 160 000 t en août 2010 et un minimum de 200 t en janvier 2012. Curieusement, les données de FAOSTAT et du CCI sur les importations nigérianes n'enregistrent aucun volume de riz en provenance du Bénin. **Le schéma de ces données officielles suggère qu'elles saisissent essentiellement les flux de réexportation de riz à travers le Bénin et vers le Nigéria** (par exemple, voir la hausse des importations nigérianes totales en 2010 dans la figure 5), bien que partiellement, étant donné les volumes de transbordement mentionnés précédemment.

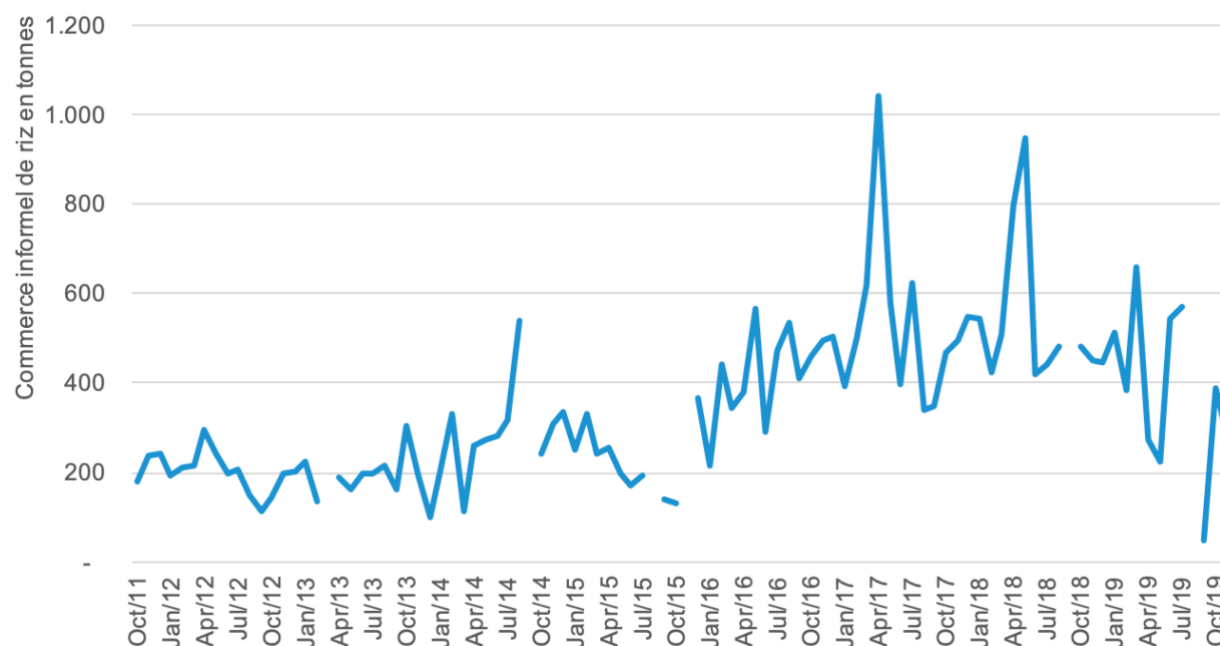
Nous n'avons pas trouvé de preuves d'un éventuel commerce transfrontalier informel à d'autres postes frontières⁵⁷ et dans la direction opposée. Néanmoins, les données officielles de la FAO et du CCI pour 2007, 2009, 2010 et 2014 font état de certains flux commerciaux du Nigeria vers le Bénin, les deux sources fournissant les mêmes chiffres (entre 2 et 665 t) et, pour le CCI, également pour les années 2011 (50 t) et 2017 (le chiffre le plus élevé, soit 2 411 t). Il pourrait s'agir de riz produit localement et exporté au Bénin. Les données sur les exportations nigérianes sont manquantes dans les deux bases de données.

Nous passons maintenant aux données sur le commerce transfrontalier informel recueillies par le CILSS.

Concernant la route commerciale Bénin-Nigéria, depuis 2011, le CILSS collecte quotidiennement des données sur le commerce informel de riz produit localement du Bénin vers le Nigeria sur plusieurs marchés frontaliers du côté béninois, notamment à Bagou, Bante, Dassa, Glazoué, Gogounou, Malanville, Ouesse, Péhonko, Savalou et Save. Comme dans le cas du bassin commercial central, nous avons additionné les volumes d'échanges sur les marchés frontaliers et calculé les chiffres mensuels et annuels entre octobre 2011 et novembre 2019. Sur la période 2012 - 2019, les volumes annuels de commerce informel se sont élevés en moyenne à 3 908 t, allant d'un minimum de 2 080 t en 2013 à un maximum de 6 360 t en 2017 (ce qui est considérablement inférieur au volume commercial moyen des données du CCI pour les mêmes années, soit 19 963 t). Cela dit, les flux commerciaux réels de riz produit localement pourraient être beaucoup plus importants étant donné que le CILSS ne surveille que certains marchés frontaliers.

⁵⁷ L'enquête ECENE (*Enquête sur le commerce extérieur non enregistré*) menée par l'Institut national de la statistique du Bénin (INSAE) en 2011 indique qu'il existe 171 points de passage frontaliers identifiés et qu'ils sont tous distincts des points de passage officiels (Mitaritonna *et al.*, 2017).

Figure 17 Flux commerciaux informels de riz produit localement du Bénin vers le Nigeria, 2011 - 2019



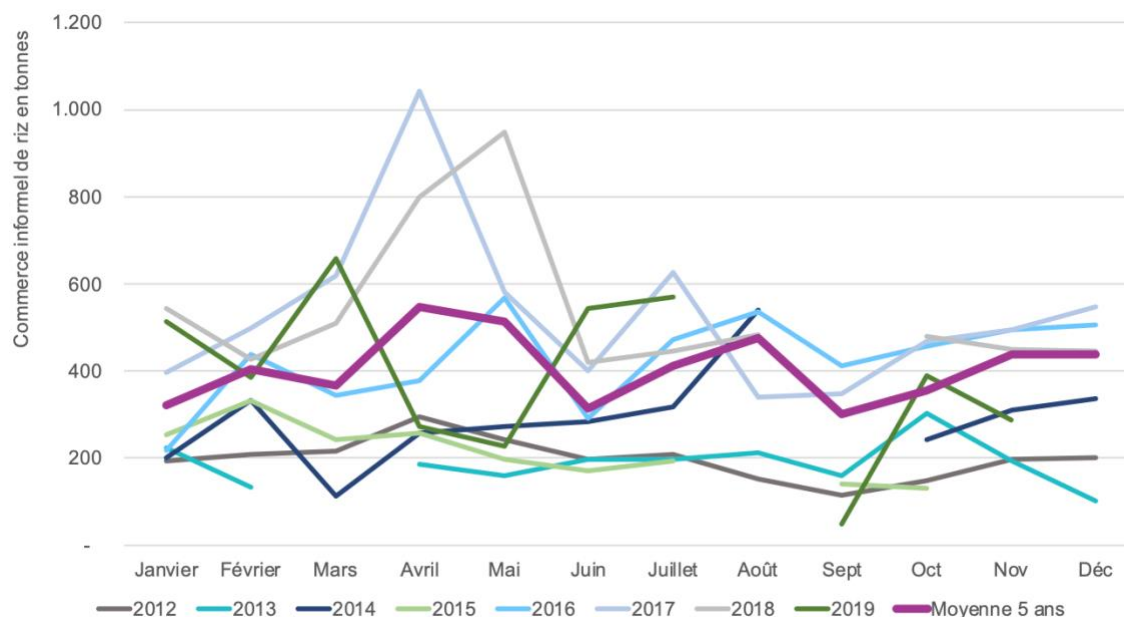
Source : CILSS (2019).⁵⁸

La figure 17 montre que les flux commerciaux informels mensuels du Bénin vers le Nigeria ont augmenté de manière significative entre le début et la fin des années 2010. Partant de 182 t en 2011, ils ont augmenté en 2016 - 2017 et ont atteint des sommets de 1 042 t en avril 2017 et 948 t en mai 2018. La fermeture de la frontière nigériane en août 2019 a entraîné une chute soudaine du volume des échanges entre juillet et septembre 2019. Cependant, le commerce informel a repris en octobre (391 t).

Nous observons des variations saisonnières dans ces flux commerciaux (figure 18), qui correspondent au cycle des cultures dans les deux pays. La principale période de récolte au Nigeria commence en septembre et se termine en décembre-janvier. Dans le nord du pays, il y a également une récolte de contre-saison entre avril et juin. Au Bénin, la principale période de récolte se situe entre août et septembre, pour le riz pluvial, et entre novembre et décembre, pour les cultures irriguées. Il y a également une récolte de contre-saison entre juin et juillet. Les flux commerciaux transfrontaliers informels ont lieu généralement en avril et en août, juste avant les périodes de récolte, lorsque les réserves du Nigeria sont au plus bas et que l'offre locale ne suffit plus à répondre à la demande.

⁵⁸ Les données ont été recueillies sur les marchés suivants : Bagou, Bante, Dassa, Glazoué, Gogounou, Malanville, Ouesse, Péhunko, Savalou et Save.

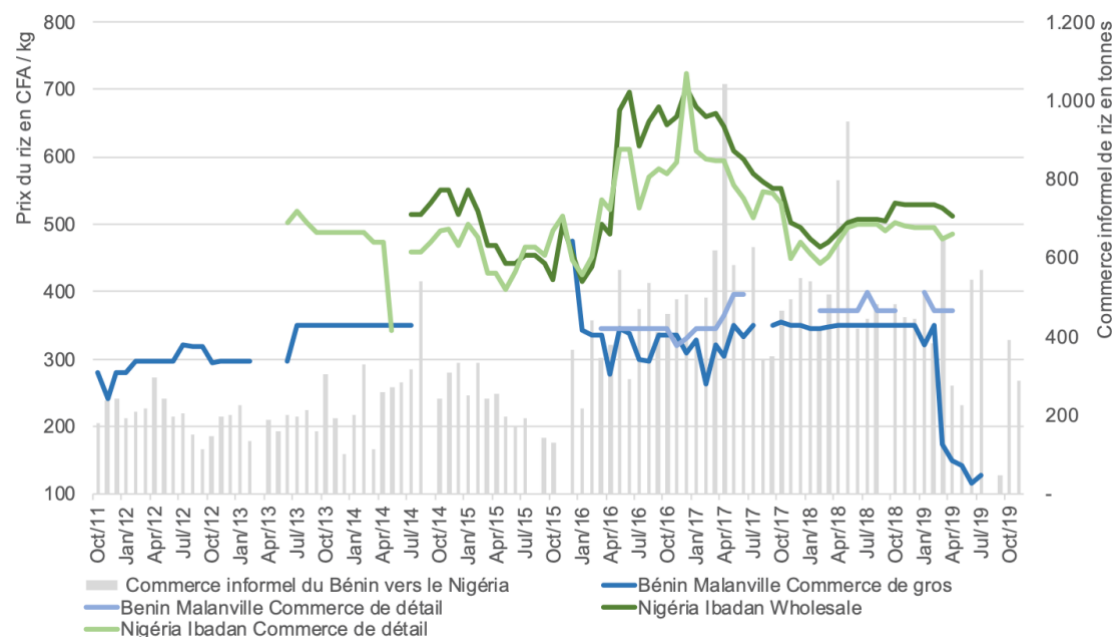
Figure 18 Tendances saisonnières des flux commerciaux informels du Bénin vers le Nigeria, 2012 - 2019 (2014 - 2018 moyenne sur cinq ans)



Source : CILSS (2019).

La figure 19 montre les prix du riz produit localement sur certains marchés de gros et de détail dans le bassin commercial nord-est du Bénin et ouest du Nigeria, y compris : les prix de gros et de détail à Malanville, au Bénin, et les prix de gros et de détail à Ibadan, au Nigeria. Les flux mensuels du commerce informel du Bénin vers le Nigeria sont représentés graphiquement avec les données sur les prix.

Figure 19 Prix du riz produit localement et flux commerciaux informels dans le bassin nord-est du Bénin-nord-ouest du Nigeria, 2011 - 2019



Sources : Prix FEWS NET (2019), sauf pour les ventes en gros à Malanville (CILSS, 2019) et à Ibadan (GIEWS, 2019). Commerce informel : CILSS.

Les prix du marché pour le riz produit localement dans le bassin commercial Bénin-Nigeria présentent un certain schéma. **Les prix au Bénin (Malanville) ont été assez stables au cours de la dernière décennie, oscillant** autour de 350 francs CFA, à l'exception de quelques hausses et baisses épisodiques (début 2019 par exemple). En **revanche, au Nigeria (Ibadan), les prix du riz ont connu de fortes fluctuations, de l'ordre de 400 à 700 francs CFA.** En outre, les niveaux des prix de gros et de détail à Ibadan sont inhabituels : le prix de gros est plus élevé que le prix de détail. Cela pourrait être dû à une erreur de mesure des prix, ou à la mesure des prix de différents produits au niveau du commerce de gros et de détail. **Au niveau du bassin commercial, un fait notable est l'écart important entre le prix de gros au Bénin et le prix de gros au Nigeria, qui indique une plus grande rareté du riz produit localement dans l'ouest du Nigeria et une forte incitation au commerce transfrontalier.** Les tendances du commerce transfrontalier montrent qu'il répond à ces écarts de prix. En 2016, lorsque l'écart de prix entre le Nigeria et le Bénin s'est creusé, le commerce transfrontalier a également augmenté, comparé à l'année précédente (passant d'environ 200 t par mois à environ 300 t par mois). Une augmentation similaire de l'écart de prix et du commerce s'est également produite en 2014.

Ces tendances des prix semblent refléter les structures de marché sous-jacentes et les évolutions du secteur du riz dans ce bassin commercial. Dans les départements de l'Alibori et du Borgou, au Bénin, la transformation du riz (principalement par étuvage) est encore essentiellement artisanale et semi-artisanale, effectuée à petite échelle et localement. L'étuvage est une activité menée par les femmes, individuellement ou en petites associations, qui traitent de petits volumes et n'ont pas accès à un approvisionnement régulier de paddy tout au long de l'année. Elles n'opèrent pas dans le cadre de réseaux de commercialisation qui relient efficacement les zones rurales et les marchés urbains. La productivité du secteur de la transformation est relativement faible et la qualité des produits est également faible (teneur élevée en impuretés, manque d'uniformité dans la taille et la couleur, etc.). Le reste du circuit de commercialisation est également peu efficace (CTA, 2019). Cet état de la filière contribue aux prix relativement bas observés dans le nord du Bénin.

Les événements récents ont probablement renforcé la situation décrite ci-dessus. En 2016 et 2017, les prix au Bénin ont reculé et se sont comportés de manière plus erratique, au lieu de suivre la tendance des prix au Nigeria, comme on pourrait s'y attendre si les marchés des deux côtés de la frontière étaient bien intégrés. **En 2016, deux grandes usines publiques de décortilage du riz, l'une à Glazoué et l'autre à Malanville, ayant chacune une capacité théorique et une capacité nette de 150 t et 90 t par jour respectivement, ont cessé leurs activités, ce qui a provoqué de graves perturbations dans le circuit de commercialisation du riz.** Ces usines, supervisées par la SONAPRA (Société Nationale pour la Promotion Agricole), produisaient du riz blanchi et assuraient une grande partie du marché intérieur du riz, aux côtés de rizeries semi-industrielles gérées par des associations d'agriculteurs et d'unités d'étuvage artisanales et semi-artisanales (Balara, Soulé et Gansari, 2014). Comme nous l'avons vu dans la section 2, en 2016, le gouvernement nigérian a limité les importations de riz en provenance de l'étranger et a renforcé les contrôles aux frontières pour lutter contre la contrebande, ce qui a entraîné une hausse des prix sur le marché intérieur (figure 19). Ces contrôles ont également entraîné une augmentation de la demande de riz produit localement au Nigeria, alors que l'offre de riz d'outre-mer diminuait. Dans le même temps, il est devenu plus difficile d'exporter le riz produit localement à partir du Bénin. **Combinée à l'abondance de riz d'outre-mer au Bénin, la situation du marché a probablement exacerbé les difficultés économiques des entreprises rizicoles parapubliques béninoises.** Depuis lors, le commerce transfrontalier du riz produit localement s'est développé et une grande partie de la production béninoise de riz paddy et de riz étuvé a été exportée au Nigeria. **La fermeture de la frontière nigériane en 2019 a eu un impact encore plus sévère sur le commerce transfrontalier.**

3.4. Les effets du changement climatique sur la production et le commerce du riz

Cette section ajoute à l'analyse ci-dessus quelques idées concernant le facteur du changement climatique, qui est essentiel pour élaborer des prescriptions politiques tournées vers l'avenir. En Afrique de l'Ouest, le riz est cultivé dans quatre zones agro-écologiques : les hautes terres pluviales (40 % de la surface de riz), les basses terres pluviales (38-40 %), les systèmes irrigués (12-14 %) et les mangroves (4 %). Les systèmes pluviaux sont donc prédominants, les petits exploitants faisant un usage limité des intrants commercialisés (semences améliorées, engrais minéraux et équipements mécaniques) et ayant peu d'accès direct aux installations de stockage et de transformation post-récolte (Katic *et al.*, 2013). **En affectant la disponibilité et la régularité des eaux de pluie, le changement climatique risque d'affecter la production de riz en Afrique de l'Ouest** (Terdoo et Feala, 2016).

L'incidence et la gravité des sécheresses devraient s'aggraver avec le changement climatique. Bien que les systèmes de riziculture pluviale, les plus courants en Afrique de l'Ouest, soient particulièrement vulnérables, les systèmes de basses terres irriguées sont également confrontés à un stress hydrique accru et à une concurrence avec d'autres utilisations. En outre, des enquêtes menées dans des centaines de champs d'agriculteurs au cours des dix dernières années montrent que **le changement climatique a une forte incidence sur les maladies et les parasites du riz** (Knaepen, Rampa, Torres et Bizzotto Molina, 2017). La plupart des études sur les impacts climatiques en Afrique de l'Ouest remontent au début des années 1990. Dans l'ensemble, la baisse de rendement la plus grave, sous l'effet du changement et de la variabilité climatiques, s'est produite et continuera de se produire dans les pays enclavés du nord plus chauds, comme le Mali, et moins dans les pays côtiers plus frais, comme le Ghana et le Nigeria. Le changement et la variabilité climatiques affectent et continueront d'affecter la production de riz, la productivité et, dans certains cas, la qualité des grains, au Bénin, au Mali, au Burkina Faso, au Ghana et au Nigeria (Terdoo et Feala, 2016).

Au Bénin, par exemple, le changement climatique au cours de la période 1991-2015 a été observé à travers une diminution des précipitations et une augmentation des températures minimales et maximales, affectant la production agricole et plus particulièrement les rendements du riz (Arouna et Akpa, 2019). Au Nigeria, où le riz pluvial de plaine représente près de 50 % de la surface totale de riziculture (USAID MARKETS 2009a, in Mereu *et al.*, 2018), **une augmentation des températures réduira les revenus nets des exploitations de riziculture en zone sèche** (Ajetomobi, Abiodun et Hassan, 2011).

La dynamique du commerce intra-régional que nous avons décrite précédemment sera certainement affectée par ces changements, bien qu'il soit difficile de prévoir dans quelle mesure. Les systèmes de production de riz plus résistants et les zones moins touchées, comme les pays côtiers plus froids, pourraient prendre une importance croissante dans la production et le commerce régionaux du riz.

Le changement climatique a également un impact sur les régions productrices de riz à partir desquelles les pays d'Afrique de l'Ouest importent du riz, comme les pays asiatiques, en particulier la Thaïlande, l'Inde et le Vietnam (voir figure 7). L'élévation du niveau de la mer et les inondations qui en résultent, qui sont des risques importants induits par le changement climatique dans ces pays exportateurs de riz, affecteront les estuaires des rivières et les niveaux de sel dans les rivières à marée. En conséquence, il y aura des pertes considérables de riz paddy en raison de la salinisation, de la dégradation des terres et des mouvements des rizières en amont (Chen, McCarl et Chang, 2011 ; Knaepen *et al.*, 2017).⁵⁹ Des recherches antérieures ont montré qu'au cours des 25 dernières années, les rendements de riz dans les pays exportateurs tels que la Thaïlande, le Vietnam et l'Inde, ont chuté de 10 à 20 % dans

⁵⁹ Par exemple, dans les deltas du Mékong au Vietnam, de graves inondations en 2000 ont entraîné une mauvaise récolte, sauf pour les variétés de riz flottant. En revanche, les précipitations saisonnières inférieures à la normale en 2004 ont réduit la disponibilité de l'eau pour l'irrigation en raison de la forte salinité et, par conséquent, le riz de saison sèche de cette année-là n'a pas pu être récolté (FAO, 2018).

certains endroits, en raison de la hausse des températures nocturnes. Même dans les exploitations agricoles entièrement irriguées qui cultivent du riz de la "révolution verte", les rendements de riz ont chuté en raison de l'augmentation des températures minimales quotidiennes et nocturnes (Welch et al. , 2010).

Les effets négatifs sur le climat vont également se faire sentir dans d'autres régions qui exportent du riz vers l'Afrique de l'Ouest, à savoir le Brésil et, dans une moindre mesure, l'Uruguay. Le riz brésilien est cultivé dans des systèmes de montagne irrigués (un tiers) et pluviaux (deux tiers). Le changement climatique devrait entraîner une hausse des températures et une baisse des précipitations dans quatre États du centre du Brésil qui produisent de grandes quantités de riz (Ramirez-Villegas et al. , 2018). En outre, selon le rapport de la FAO de 2018 sur la *situation des marchés des produits agricoles*, **l'augmentation du dioxyde de carbone dans l'atmosphère est directement liée à la qualité nutritionnelle des cultures**. Aux États-Unis, autre pays exportateur de riz vers l'Afrique de l'Ouest, l'impact de la variabilité climatique accrue se fait sentir dans le secteur du riz et une diminution significative de la concentration de zinc et de fer dans le riz a été signalée (FAO, 2018).

Dans le même temps, la **production de riz, en particulier la culture du riz paddy, génère de grandes quantités** (9 à 11 % au niveau mondial) **d'émissions de méthane**, c'est-à-dire le plus important gaz à effet de serre autre que le CO₂ (van Meijl et al. , 2017). En outre, la **production de riz a été liée à d'autres externalités environnementales négatives telles que la pollution de l'air et de l'eau** (due à la forte pression des mauvaises herbes et des parasites dans la production de riz) ainsi qu'à une augmentation constante de l'utilisation de l'eau (le riz nécessite environ deux fois plus d'eau que les autres cultures céréalières). En fait, la plupart des terres à riz peuvent être considérées comme dégradées d'une manière ou d'une autre. L'ensablement en aval, l'extraction de nutriments, la pollution par les pesticides, l'acidification, l'alcalinisation, la toxicité et la salinisation des sols et d'autres phénomènes se poursuivent sans relâche dans les écosystèmes de riz irrigué et de riz pluvial (Knaepen et al. , 2017).

4. Analyse des politiques publiques et des facteurs institutionnels

Cette section propose une revue actualisée des principales politiques et réglementations nationales et régionales (concernant le commerce extra - régional, les marchés intérieurs et le commerce intra-régional) qui ont influencé la commercialisation et le commerce du riz dans les pays concernés, et analyse leurs trajectoires, leurs effets sur le marché et les interactions entre les pays.

4.1. Aperçu régional de l'évolution récente de la politique du riz

4.1.1. Contexte de la politique du riz

Le "problème du riz" ouest-africain existe depuis longtemps, même si ses paramètres ont évolué. Après leur indépendance, les États ont poursuivi des **stratégies de développement économique à l'échelle nationale**, en s'impliquant fortement dans les activités économiques. Ces stratégies **n'ont pas réussi à soutenir efficacement la production de denrées alimentaires de base, qui a été dépassée par la croissance des besoins de consommation alimentaire**, et elles ont également contribué à la détérioration des finances publiques. En outre, le système de taux de change fragmenté entre les pays de la région a perturbé davantage les systèmes commerciaux agricoles traditionnels. Dans le même temps, alors que les villes côtières se développaient rapidement, la structure de la demande d'aliments de base changeait, notamment avec le remplacement des céréales traditionnelles par le riz. **En conséquence, les importations de riz et d'autres céréales, généralement monopolisées par l'État (les caisses de**

péréquation dans les pays francophones), ont commencé à augmenter. Les politiques alimentaires axées sur les grandes zones urbaines favorisent également l'approvisionnement en riz importé à des prix abordables et stables, qui est devenu relativement abondant et bon marché sur le marché international en raison des excédents dans d'autres régions productrices de riz du monde. En outre, l'aide alimentaire a joué un rôle important dans l'augmentation de la part du riz dans les régimes alimentaires à la suite des chocs climatiques des années 1970 et du début des années 1980 qui ont provoqué de graves pénuries de céréales produites localement. Comme l'aide alimentaire extérieure a été fournie principalement sous la forme de dons de riz en nature, les ménages ruraux et urbains se sont habitués à manger plus de riz et aux caractéristiques des produits importés.

Avant les PAS, les États contrôlaient l'importation du riz, comme pour les autres céréales, et vendaient souvent le riz importé à un prix supérieur au coût de l'importation, générant ainsi des recettes publiques substantielles. **La non-reconnaissance du secteur privé et la forte réglementation de la commercialisation et du commerce des produits agroalimentaires, notamment des céréales, ont favorisé le développement d'un vaste secteur informel, y compris le commerce transfrontalier informel des denrées de base produites localement.**

Dans les années 1980, l'augmentation de la dépendance des pays d'Afrique de l'Ouest vis-à-vis des importations de céréales a conduit certains États de la région, notamment les membres du CILSS, à promouvoir la création d'une "zone régionale protégée pour les céréales", dont le riz (Delgado, 1989). La motivation principale était d'augmenter les prix des céréales importées (riz et blé) en utilisant des tarifs douaniers harmonisés entre les pays, afin de stimuler la production et le commerce régionaux. Mais, à cette époque, cette approche allait à l'encontre des politiques protectionnistes d'autres pays comme le Nigeria.

À la suite des PAS, la **déréglementation et la libéralisation du marché (notamment le programme de libéralisation du commerce de la CEDEAO lancé en 1990) n'ont pas entraîné d'améliorations majeures dans le commerce intra-régional des céréales** car les obstacles au commerce aux frontières restaient élevés et le secteur privé n'était pas assez influent, ou peut-être pas assez intéressé, par la promotion de l'intégration du marché régional. Plus tard, la crise des prix alimentaires de 2008 a relancé le débat sur le commerce agroalimentaire intra-régional, bien que les politiques agricoles soient restées très axées sur le niveau national.

4.1.2. Réponses des politiques publiques à la crise des prix alimentaires de 2008

Comme ailleurs sur le continent africain, **les gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont immédiatement réagi à la crise des prix alimentaires de 2008 en réduisant les droits d'importation et autres taxes sur le riz et les autres céréales importés, en augmentant les dépenses agricoles publiques pour stimuler la production céréalière intérieure - en grande partie grâce à une expansion des régimes de subventions pour les engrais, les semences, les pesticides et les équipements, et en interdisant les exportations de céréales.** Avec le soutien de la Coalition pour le Développement de la Riziculture en Afrique (CARD), et dans le contexte de la Politique Agricole pour l'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO (ECOWAP), adoptée en 2005, et du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA), ils ont formulé des stratégies nationales de développement du riz afin d'accroître la production intérieure à moyen terme. Les gouvernements ghanéen, malien, nigérian et sénégalais, notamment, ont suivi cette approche. L'offensive régionale pour la relance durable de la production de riz en Afrique de l'Ouest, dans le cadre de l'ECOWAP, a été formulée pour compléter et soutenir ces stratégies nationales, en particulier pour promouvoir le commerce régional (ECDPM, 2018).

Toutefois, ces mesures politiques ont posé quelques problèmes. Les réductions des droits d'importation entraînent généralement des coûts fiscaux importants et ne ciblent pas correctement les populations les plus exposées - les plus pauvres ne sont pas les plus gros consommateurs de riz, et les commerçants ne répercutent pas pleinement les réductions de coûts sur les consommateurs. Bien que le développement du secteur du riz nécessite un soutien

public, les initiatives prises par les gouvernements après la crise ont eu tendance à se concentrer principalement, voire exclusivement, sur la production agricole, tandis que le soutien accordé pour développer les circuits de commercialisation et encourager les investissements privés dans la transformation et la distribution était insuffisant. Dans le même temps, ces initiatives ont principalement alloué des ressources aux infrastructures d'irrigation et à la recherche technologique sur la riziculture, si bien que peu de bénéfices de ces investissements ont atteint les petits exploitants dans les systèmes de production de riz non irrigués (USAID, 2009).

4.1.3. Politiques commerciales régionales

La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) sont les deux principales communautés économiques régionales en Afrique de l'Ouest. Historiquement, l'intégration économique formelle a progressé plus rapidement au sein du petit groupe de pays francophones constituant l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Ces pays sont entrés dans une union douanière en 1994, qui est devenue pleinement opérationnelle en 2001, et ont adopté des politiques sectorielles communes, dont une politique agricole commune en 2001. Au cours des 15 dernières années, les politiques de la CEDEAO et de l'UEMOA sont devenues de plus en plus intégrées et complémentaires, avec notamment l'adoption par les pays de la CEDEAO d'un **Tarif Extérieur Commun (TEC)** en 2013, qui s'inspire largement du précédent TEC de l'UEMOA, suite à la mise en place de la Politique agricole de la CEDEAO, elle-même issue de la *Politique agricole commune de l'UEMOA* (PAU)⁶⁰.

L'adoption du TEC de la CEDEAO en 2013 a entraîné la catégorisation des marchandises importées selon cinq fourchettes tarifaires, à savoir 0 %, 5 %, 10 %, 20 % et 35 %⁶¹. **Comme c'était le cas dans le cadre du TEC de l'UEMOA, le riz a été classé dans la troisième fourchette, avec un tarif de 10 %, ce qui offre une faible protection tarifaire pour le marché régional.** Le TEC est entré en vigueur en janvier 2015, bien que les États membres de la CEDEAO aient bénéficié d'une période transitoire de cinq ans pour mettre en œuvre le TEC. **En pratique, comme nous le verrons dans cette section, les pays de la CEDEAO ont appliqué des tarifs différents aux importations de riz pendant cette phase du TEC.** Le Nigeria, en particulier, a continué à appliquer un tarif d'importation beaucoup plus élevé que les pays de l'UEMOA. Cette divergence dans la politique tarifaire illustre le fait que les politiques commerciales nationales entre les États membres de la CEDEAO sont généralement restées prédominantes par rapport aux politiques de la CEDEAO. **Bien que l'harmonisation de la politique commerciale agricole soit en partie une question technique, les différences reflètent également les divergences d'objectifs entre les pays, en particulier entre ceux de l'UEMOA et ceux qui n'en font pas partie.** La négociation du TEC a été un exercice d'équilibre entre divers acteurs socio-économiques (consommateurs, producteurs, transformateurs, commerçants et autres) et des pays ayant des intérêts divergents, du moins à court terme, et des capacités différentes d'influencer les décisions politiques. Dans le cas du riz, les intérêts des consommateurs (nets), des dirigeants politiques désireux de maintenir le riz à un prix abordable pour les ménages urbains à faibles et moyens revenus, et des importateurs, ont prévalu sur ceux des producteurs (ECDPM, 2018).

Dans le cadre de la politique commerciale commune, la CEDEAO développe d'autres instruments réglementaires pour le commerce extra - régional, notamment une taxe cyclique à l'importation (taxe de protection supplémentaire)⁶², des instruments de défense commerciale pour contrer les pratiques commerciales non compétitives sur le marché international (mesures de sauvegarde sous forme de restrictions quantitatives ou de droits de douane supplémentaires, mesures antidumping sous forme de droits de douane supplémentaires et mesures antisubventions et compensatoires⁶³) et des réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS).

⁶⁰ Les deux politiques agricoles, l'ECOWAP et l'UPA, donnent la priorité au secteur du riz.

⁶¹ La cinquième fourchette pour un tarif d'importation maximal de 35% était destinée aux produits sensibles. Elle n'existait pas dans le cadre du TEC de l'UEMOA.

⁶² Voir le règlement de la CEDEAO C/REG.1/09/13.

⁶³ Voir respectivement les règlements de la CEDEAO C/REG.4/06/13, C/REG.6/06/13 et C/REG.05/06/13.

Cependant, les mesures commerciales non tarifaires n'ont pas encore été harmonisées entre les pays de la CEDEAO et ces réglementations commerciales de la CEDEAO sont encore largement inefficaces.⁶⁴ C'est notamment le cas des règlements SPS, avec des rapports fréquents sur les expéditions de riz de qualité inférieure qui ont pénétré le marché régional ces dernières années.⁶⁵

Les différences de tarifs et de réglementations à l'importation entre les pays sont un facteur clé des transbordements illégaux de riz d'outre-mer. La contrebande entre le Bénin et le Nigeria en est un exemple notable. Comme le montre ce cas, la contrebande de riz s'est ancrée dans les économies et les politiques locales. Les changements unilatéraux dans les politiques nationales d'importation de riz créent souvent une instabilité dans les pays voisins, l'interdiction nigériane des importations terrestres de riz et d'autres produits en 2019 en étant un exemple récent.

Le Schéma de Libéralisation des Échanges de la CEDEAO (SLEC) encourage et régit le commerce des marchandises au sein du bloc régional. En principe, le SLEC, qui a été adopté par les États membres de la CEDEAO en 1979, a supprimé les droits de douane à l'importation et les barrières non tarifaires au commerce, notamment pour les produits agricoles et alimentaires. **Dans la pratique, cependant, le SLEC a été mal mis en œuvre par les États membres et diverses pratiques entravent le commerce transfrontalier des produits agricoles et alimentaires produits localement** (Torres *et al.*, 2017). Les opérateurs économiques qui font passer des marchandises par les frontières dans la région, en particulier les petits et moyens négociants et transporteurs, sont toujours tenus de payer des droits de douane et limités par des barrières non tarifaires liées aux politiques et réglementations nationales (notamment les restrictions quantitatives et les interdictions d'exportation à certaines saisons ou en période de crise alimentaire). Ils ont également des difficultés à accéder aux documents sur les lois, règles et procédures commerciales nationales relatives au SLEC et doivent donc souvent subir des retards et des frais (légaux ou non) pour ne pas se conformer aux réglementations et procédures administratives dans les pays d'origine et de destination. Les transporteurs sont contraints par les différences de normes de véhicules, d'exigences d'inspection et de limites de poids par essieu, bien que les États membres de la CEDEAO fussent censés adopter des règles et des normes harmonisées dans le cadre du SLEC. Le manque d'informations claires sur les règles et procédures en vigueur favorise les pratiques illégales des autorités aux postes frontières. Les commerçants et les transporteurs doivent souvent passer par de multiples postes frontières et des procédures douanières redondantes, sont harcelés ou soumis à un traitement injuste par les agents d'exécution, et paient des pots-de-vin (INSAH, 2016, dans FEWS NET, 2017), ce qui augmente le temps et les coûts de transport et crée une incertitude pour les entreprises.

Les politiques commerciales régionales de la CEDEAO sont donc largement dominées par les politiques commerciales nationales. Par conséquent, **pour comprendre le rôle du commerce dans la performance du secteur du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, il est important d'examiner les politiques nationales, comme nous le ferons dans ce qui suit.**

4.2. Bassin commercial central

⁶⁴ Selon une évaluation à mi-parcours non publiée de 2017 d'un programme de facilitation des échanges mis en œuvre par la GIZ dans la CEDEAO (WATIP), les capacités actuelles (techniques, organisationnelles et institutionnelles) de la Commission à gérer la politique commerciale commune, y compris le TEC, le SLEC et d'autres réglementations commerciales, limitent considérablement son efficacité, malgré les améliorations réalisées dans le cadre de ce programme. Trop peu de ressources sont allouées au renforcement des capacités au niveau des États membres, et le secteur privé (le secteur informel notamment) n'est pas suffisamment impliqué dans la conception et la mise en œuvre des politiques et des réglementations (ECDPM, 2018).

⁶⁵ Il convient de noter que la politique commerciale commune de la CEDEAO ne prévoit pas d'union douanière. Bien que les importations de riz dans les pays de la CEDEAO soient en principe soumises aux mêmes tarifs d'importation, les procédures douanières pour l'importation de riz extra - régional ainsi que d'autres marchandises sont gérées par les agences douanières nationales indépendamment les unes des autres.

4.2.1. Mali

Le gouvernement de la République du Mali mène depuis longtemps une politique rizicole visant à assurer un approvisionnement suffisant en produits locaux pour les besoins de consommation du pays et à améliorer les revenus des ménages ruraux. Le Mali dispose d'une filière riz assez bien développée, selon les normes régionales, en termes d'efficacité de production, de transformation et de commercialisation. En outre, le marché national du riz est soutenu par une population de consommateurs qui a une préférence marquée pour le riz produit localement. Suite à la crise de 2008, l'État a maintenu une politique visant à contrôler étroitement les importations.

Depuis 2000, le Mali applique le Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA (alors CEDEAO), qui s'élève à 10 % pour le riz, en plus d'autres taxes et droits d'importation. **Compte tenu de la TVA de 18%, la protection du riz local au Mali serait de l'ordre de 32% de la valeur CAF des importations.** S'il existe un risque de pénurie, cette protection pourra être modulée par les pouvoirs publics, soit par la suspension des droits de douane et/ou une suppression momentanée de la TVA ou les deux stratégies afin de limiter la hausse des prix à la consommation. **Toutefois, les prix CAF communiqués sont restés stables au cours des dix dernières années, à environ 120 000 CFA/t.** Selon plusieurs spécialistes, ces déclarations de prix sont tronquées et ne reflètent pas la réalité des coûts car les prix du riz varient fortement en fonction de la qualité et de l'origine. **Ces déclarations tronquées constituent une source de concurrence déloyale pour le riz local.** Cela est dû en partie au fait que l'administration malienne utilise des prix de référence pour le calcul des droits de douane qui sont inférieurs aux prix en vigueur sur le marché d'importation.

Les importations de riz sont effectuées par des **commerçants privés**, qui doivent **présenter des déclarations d'importation de riz à la Direction Nationale du Commerce et de la Concurrence (DNCC)** et déclarer la quantité, la qualité, le prix d'achat, l'origine et la destination du riz importé (Diakite et Bagayoko, 2014).

Les opérations d'importation et d'exportation, y compris pour le riz, sont régies par le *décret* 505/PR-M d'octobre 2000, réglementant le commerce extérieur, et l'arrêté interministériel n° 9-0788/MEIC-MF-SG d'avril 2009, fixant les modalités d'application de ce *décret*. Par exemple, les importateurs doivent répondre à certaines exigences lorsqu'ils soumettent une intention d'importation à la DNCC. Il s'agit notamment des exigences suivantes :

- Justification du statut d'importateur par l'inscription au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier comme Import-Export ou Importateur Simple ;
- Possession d'une carte d'identification fiscale ;
- Présentation d'une licence d'import-export valide ;
- Paiement de la contribution au programme de vérification des importations ;
- Importation de la quantité autorisée dans le délai prescrit ;
- Publication du prix facturé dans la limite du prix de gros fixé par les médias ;
- Indication du calendrier d'importation et de la couverture géographique de la distribution ;
- Communication à la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence tous les jeudis sur les quantités importées, les quantités mises à disposition des détaillants, les lieux de livraison et les stocks en magasin ;

Remise à la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence de la liste des détaillants de son circuit de distribution par localité, en indiquant leurs contacts et leurs adresses.⁶⁶

En outre, l'État réglemente les importations de riz en fonction du niveau de production de céréales sèches, qui dépend souvent des conditions climatiques. Chaque année de commercialisation, le gouvernement malien évalue l'écart entre la production intérieure et la demande et, sur cette base, détermine la quantité de riz que le pays doit importer au cours de l'année. **Si l'offre intérieure de riz est jugée insuffisante par les autorités nationales, ou en**

⁶⁶ Voir les articles 6 et 11 de l'arrêté interministériel.

cas de circonstances jugées exceptionnelles (Ramadan, période de soudure), le gouvernement accorde des exonérations de droits de douane et de TVA aux négociants (dans des conditions spécifiques sur le produit importé, l'assiette fiscale, les modalités de distribution, ainsi que les délais).⁶⁷ Cette mesure vise à assurer un approvisionnement adéquat du marché à des prix abordables et stables. Toutefois, certains observateurs signalent que **les estimations annuelles des besoins d'importation sont souvent erronées, ce qui se traduirait par un excédent d'importations qui perturberait le fonctionnement du marché intérieur**, notamment lorsque les agriculteurs mettent leur récolte sur le marché. On pense que les importateurs exercent une forte influence sur l'élaboration de la politique du riz, notamment en ce qui concerne la définition des quotas d'importation de riz à un taux préférentiel.⁶⁸

Ces exonérations fiscales constituent une limitation majeure au mécanisme de régulation mis en place il y a une décennie. Par exemple, entre 2006 et 2010, le Mali a importé 500 000 t de riz en exonération de droits de douane et de TVA. La valeur CAF de ce riz est estimée à 62 milliards, soit une exonération de 20 milliards de francs CFA sur la période, ce qui représente une perte annuelle moyenne de 4 milliards pour le gouvernement (Diakité et Bagayoko, 2014). En 2012, 120 000 t de riz non parfumé ont également été exonérées du droit de douane de 10% et de la TVA de 18%.

L'octroi d'exemptions de droits d'importation pour le riz, qui pourrait être justifié par l'objectif d'équilibrer la disponibilité du riz et les besoins de consommation, ou de garantir l'accessibilité pour les pauvres, **semble être lié dans une certaine mesure à des décisions discrétionnaires favorisant certains opérateurs qui ne sont pas engagés dans le développement de la filière locale**. C'est une source de contradiction avec les politiques de promotion du développement des filières locales et de la riziculture. En outre, les recettes fiscales générées par les importations de riz, compte tenu de la part importante de l'informalité et donc de la faible taxation dans l'économie nationale du riz, représentent une incitation considérable à maintenir le régime commercial actuel.

En 2017, l'Union européenne, dans le cadre de son appui budgétaire sectoriel, a fait pression sur le Mali pour minimiser les interventions faussant le marché sous forme d'exonérations fiscales favorisant une catégorie d'acteurs (un groupe oligopolistique d'importateurs) avec des risques importants de corruption et peu de garantie d'efficacité. De nombreuses personnes que nous avons interrogées lors de notre visite en avril 2019 s'accordent à dire que le choix des importateurs qui bénéficient des exonérations n'est pas toujours transparent, ce qui laisse soupçonner des transactions avec des liens au sein de l'administration. L'administration a réagi en déclarant qu'aucune exemption pour le Ramadan ou la période de soudure n'a été accordée au cours des trois premiers trimestres de 2017. Les seules exemptions accordées concernaient la promotion industrielle (*Moulins Modernes du Mali* : 67 500t), des organisations internationales (CICR, UNICEF, MINUSMA, Ambassade de France : 16 877 t) et une ONG internationale (Catholic Relief Services : 1 682 t). Deux observations à souligner à cet égard :

- En raison de la situation sécuritaire au Mali, les organisations internationales et les ONG ont tendance à importer du riz pour aider les pauvres ou les victimes de l'insécurité sans avoir une idée précise de la disponibilité du riz sur le marché intérieur et sans communication adéquate avec les acteurs de la filière, ce qui contribue à la volatilité des prix.
- On ne sait pas très bien ce que l'on considère comme une promotion industrielle lorsqu'on garantit des exonérations fiscales sur des importations de 67 500t pour une grande entreprise.

En outre, il n'a pas été établi que le Mali a renoncé à l'utilisation d'exemptions dans l'importation exceptionnelle de riz. Au moment de notre visite, une opération d'importation spéciale était prévue avec une exonération des droits

⁶⁷ En 2019, par exemple, les spécifications de l'opération spéciale d'importation de riz concernaient les brisures non parfumées, avec l'application d'une base d'imposition de 100 000 CFA/t. La société contractante devait mettre en place sa propre chaîne de distribution et garantir un prix de gros maximum de 300 000 CFA/t et un prix de détail maximum de 350 000 CFA/t.

⁶⁸ On pense qu'ils financent les campagnes des politiciens, recevant à leur tour des bénéfices pour faciliter leurs opérations commerciales.

et taxes. Cette intervention serait liée aux engagements pris par le gouvernement en réponse aux demandes des syndicats pour faire face au coût élevé de la vie.

En ce qui concerne la **réglementation sanitaire**, un certificat est généralement délivré par le premier point de contrôle malien lorsqu'un chargement franchit la frontière. Ce certificat doit garantir que les produits sont conformes aux normes maliennes et leur permettre d'atteindre leur destination. Toutefois, les certificats sanitaires sont presque toujours rejetés par les douaniers des autres points de contrôle sur la route menant à Bamako, par exemple, afin de provoquer des paiements informels. En outre, les opérations des importateurs sont affectées par le nombre et la capacité insuffisants des laboratoires alors qu'ils sont nécessaires pour effectuer les tests de conformité aux points d'entrée. Les produits importés sont donc envoyés à Bamako pour y être analysés, ce qui entraîne un retard de trois à quatre jours. Les importateurs effectuent souvent des paiements informels pour accélérer le processus et éviter des pertes importantes (ITC, 2018). Depuis 2007, la vérification de la conformité des produits importés et exportés aux normes de qualité est assurée par la société BIVAC International (Bureau Inspection Valuation Assessment Control) qui délivre un certificat de validation. Cette inspection peut durer une à deux semaines.

Sur le marché intérieur, **l'état de développement avancé du secteur du riz malien remonte probablement aux premiers efforts du gouvernement malien pour réformer le secteur céréalier dans les années 1980**. Dès 1981 - 1982, avec le *Programme de Restructuration des Marchés Céréaliers*, le gouvernement a commencé à réduire l'intervention de l'État dans la commercialisation des céréales et à libéraliser les marchés (jusqu'en 1982, l'*Office des Produits Agricoles du Mali*, OPAM, une société parapublique, exerçait un monopole sur la commercialisation des céréales). Mais, dans le même temps, l'État n'a pas supprimé son soutien au secteur céréalier, en particulier pour le riz. Il a activement soutenu le développement continu du secteur en fournissant des infrastructures et des services aux producteurs et aux transformateurs de riz (en particulier dans l'*Office du Niger* et dans les régions de Ségou et de Mopti ; Akande, Cisse et Kormawa, 2007), ainsi qu'en prenant des mesures pour favoriser la stabilité des prix sur le marché intérieur. Les initiatives privées (organisation des acteurs de la filière, investissements privés, etc.⁶⁹

Par ailleurs, **dès la fin des années 1980, les autorités publiques ont exigé des importateurs de riz maliens qu'ils achètent une certaine quantité de riz produit localement**. Bien qu'aujourd'hui ce type de réglementation soit courant dans la région, il est à noter que le gouvernement malien a très tôt fait pression en faveur de cette approche. Plusieurs importateurs de riz au Mali ont en effet établi de grandes rizeries pour transformer le riz local.⁷⁰

Actuellement, **l'Etat malien reste un opérateur important dans l'approvisionnement et la distribution intérieure des céréales traditionnelles et du riz, notamment pour la gestion du stock national de sécurité et du stock national d'intervention**. Ces stocks sont gérés par l'OPAM, qui est supervisé par le *Commissariat à la Sécurité Alimentaire*

69 Différents types d'organisations paysannes se sont développées au Mali, comme par exemple les grandes coopératives de commercialisation, qui obtiennent des volumes commerciaux de leurs membres par le biais de différents mécanismes ; les associations de prestataires de services, créées à l'origine pour fournir une gamme particulière de services aux agriculteurs, qui ont élaboré au fil du temps divers services - principalement axés sur le renforcement du pouvoir de négociation sur les marchés de production au nom de leurs membres, mais dans certains cas pour des services de formation ou des services financiers (caisses villageoises d'épargne et de crédit autogéré). Bien que l'organisation des acteurs de la filière du riz reste faible (malgré les nombreuses initiatives publiques et parrainées par des donateurs pour renforcer l'interprofession du riz), ces initiatives suggèrent que les producteurs sont assez actifs dans l'organisation pour mieux accéder aux marchés et aux intrants. La Plate-forme Nationale des Producteurs de riz du Mali (PNPR), une jeune organisation professionnelle agricole regroupant plus de 300 organisations de producteurs de Riz (à travers 7 représentations régionales) semble prometteuse pour mener à bien le nécessaire processus de renforcement de l'interprofession.

70 Un exemple est celui de Modibo Keita, qui possède la société Grand Distributeur Céréalier au Mali (GDCM). Le GDCM achète du riz à de petits moulins afin de produire un produit de meilleure qualité pour le marché de consommation haut de gamme. En 2010, la société a pris en location 7400 ha pour produire du paddy et d'autres produits agricoles pour ses opérations de transformation et de commerce, en plus de ce qu'elle achète à d'autres producteurs.

(CSA, Conseil Exécutif de la Sécurité Alimentaire) créé en 2004. L'OPAM veille également à ce que des banques céréalières soient établies dans toutes les communes du Mali et à ce qu'elles soient suffisamment approvisionnées. Pour ce faire, l'OPAM a recours à des achats directs auprès des associations de producteurs de riz ou à des achats auprès des meuniers. Depuis 2018, le processus d'approvisionnement de l'OPAM implique l'*interprofession* malienne du riz. Bien que le secteur privé détienne la plus grande part du marché du riz et que les prix soient largement déterminés par le marché, les marchés publics (pour les réserves alimentaires publiques, les écoles, l'armée, les hôpitaux et autres institutions par le biais d'appels d'offres) représentent une part importante du marché.^{71 72}

En ce qui concerne le commerce du riz produit localement, bien qu'il n'y ait pas d'interdiction officielle, ce qui serait contraire au programme de libéralisation du commerce de la CEDEAO (SLEC), les autorités publiques interdisent fréquemment les exportations de céréales à titre non officiel. Le motif souvent invoqué par le gouvernement est d'éviter la "fuite" de produits alimentaires de base qu'il a subventionnés. Pourtant, les exportations de riz vers les pays voisins se font toujours, mais de manière informelle.

Par exemple, les interdictions d'exportation ou de réexportation de produits alimentaires, y compris le riz, ont été décidées à la suite de la crise des prix alimentaires.⁷³ Ces mesures semblent avoir eu un effet modérateur sur les prix. En général, les prix ont continué à augmenter même plusieurs mois après l'introduction des interdictions. Lorsque les prix ont finalement baissé, c'était en raison de l'arrivée des nouvelles récoltes en octobre. L'observation faite par les opérateurs sur le terrain révèle que les interdictions d'exportation ont eu pour effet **d'augmenter les coûts de transaction** (principalement à cause des "taxes informelles"). Les coûts de transaction, qui étaient de 60 000 francs CFA par camion de 60 à 80 t lorsque les exportations étaient légales, seraient passés à 500 000 francs CFA sur les différents itinéraires frontaliers (sans tenir compte des autres taxes payées après la frontière malienne).

4.2.2. Burkina Faso

Suite à la crise de 2008, le gouvernement de la République du Burkina Faso a intensifié le soutien public au secteur du riz. Comme d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, il a d'abord pris des mesures pour faire baisser rapidement le prix du riz et reconstituer les stocks. Parmi ces mesures figurait la **suspension temporaire des droits de douane et de la TVA sur les céréales, en particulier le riz. En outre, depuis la crise des prix alimentaires, le gouvernement contrôle étroitement le marché du riz importé.** Cela a probablement contribué à la stabilité des prix, qui sont restés dans une fourchette de 350 à 400 CFA/kg.

Le gouvernement a également pris des mesures pour augmenter la production nationale de riz, dans le but d'atteindre à terme l'autosuffisance (Hathie, 2018 ; Sawadogo, 2015). En 2011, il a lancé la stratégie nationale de développement du riz, avec pour objectif de quadrupler la production de riz d'ici 2018. Cette stratégie repose sur quatre piliers : l'extension de la surface de culture du riz, l'augmentation des rendements, l'amélioration de la manutention et de la commercialisation post-récolte et le développement de nouvelles technologies. Peu après la crise, le gouvernement a lancé des programmes visant à fournir davantage de semences et d'engrais subventionnés, ainsi que davantage de services de formation et de conseil, notamment pour les grands périmètres irrigués (Hathie, 2018 ; FEWS NET, 2017). Dans le même temps, le gouvernement a fixé un prix plancher pour le paddy produit localement (115 CFA/kg de 2008 à 2012, et 130 CFA/kg à partir de 2012), à la suite de consultations avec les

⁷¹ Les prix proposés par les acheteurs publics sont souvent inférieurs aux prix du marché, et les paiements ont tendance à être retardés, de sorte que les agriculteurs préfèrent généralement vendre leurs récoltes à des négociants privés.

⁷² Le Programme alimentaire mondial est l'autre grand acheteur institutionnel de riz au Mali.

⁷³ La première mesure a couvert la période du 3 juillet au 3 septembre 2007 (arrêté interministériel n° 07-1622 du 3 juillet 2007). La deuxième mesure n'était pas limitée dans le temps. Elle s'étendait du 31 décembre 2007 au 9 décembre 2008 (arrêté n° 07-3405 du ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce du 31 décembre 2007 et arrêté n° 08-3438 / MEIC-SG du 9 décembre 2008, abrogeant l'arrêté précédent).

riziculteurs. **Ces interventions ont été rapidement suivies d'une croissance de la production de riz, de 25% par an en moyenne de 2008 à 2017.**

La production augmentant rapidement, le gouvernement a été confronté à une surabondance de riz. Afin de faciliter la commercialisation et la transformation du riz, il a chargé en 2009 la SONAGESS (*Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité*), l'entreprise publique qui gère à la fois la réserve nationale de sécurité alimentaire et le stock d'intervention, de renforcer l'approvisionnement en paddy auprès des agriculteurs et sa transformation en riz blanc et en riz étuvé en partenariat avec les meuniers (FEWS NET, 2017 ; UNPRB et VECO-WA, 2014).⁷⁴

Pourtant, malgré ces politiques, les importations de riz ont continué à augmenter rapidement, de 18 % par an en moyenne entre 2008 et 2016. Cela suggère que les politiques qui ont encouragé la production primaire de riz n'ont pas entraîné une grande substitution du riz importé vers le riz produit localement. Dans le même temps, le Burkina Faso a continué à recevoir des quantités non négligeables de riz donné dans le cadre de programmes d'aide alimentaire, principalement en provenance des États-Unis (US). La distribution en nature et la monétisation de l'aide alimentaire dans les zones des pays à déficit de production alimentaire et des populations vulnérables sont gérées par le SONAGESS, avec les conseils du gouvernement (par exemple, distribution gratuite ou vente à prix social ; Sawadogo, 2015).⁷⁵

Le tarif d'importation du riz a été fixé à 10 % depuis la mise en place de l'union douanière de l'UEMOA en 2000. Cependant, comme dans d'autres pays de la zone UEMOA, il semble que l'**administration burkinabé utilise encore des "mercuriales"**, c'est-à-dire des prix de référence de type coût-assurance-fret (CAF), pour déterminer la valeur des expéditions de riz et calculer les droits de douane.⁷⁶ Selon une source de la direction des douanes, la valeur de référence de 135 000 CFA/t est couramment utilisée, ce qui est bien inférieur aux prix en vigueur sur le marché. Toutes choses égales par ailleurs, cette pratique réduit le coût d'importation du riz au Burkina Faso et augmente la quantité importée.

Le principal cadre réglementaire du commerce au Burkina Faso est la loi du régime général des importations et des exportations. Elle précise les règles et procédures que les acteurs nationaux et internationaux doivent respecter pour exercer des activités commerciales.⁷⁷ Dans ce cadre, selon la procédure applicable aux expéditions supérieures à 500 000 francs CFA, les **importateurs doivent soumettre à l'administration publique une *Déclaration Préalable pour les Importations* (DPI)**. Un importateur de riz doit également fournir une facture émise par le fournisseur dans le pays exportateur. Pour les importations en provenance de l'extérieur de la zone du franc CFA d'un montant supérieur à 10 millions de francs CFA, une demande d'autorisation de change doit être présentée par la banque de l'importateur. Depuis 2016, les exportateurs et les importateurs peuvent soumettre les documents requis par le biais d'un système de guichet unique en ligne. Ces procédures peuvent également être effectuées par un transitaire au nom de l'importateur.

Le riz importé doit répondre à certaines exigences qualitatives. Avec la DPI, l'importateur doit fournir un certificat phytosanitaire délivré par les autorités du pays exportateur. À l'entrée au Burkina Faso, dans le cadre des procédures gérées par un bureau de douane local, l'expédition de riz est en principe soumise à un contrôle de qualité. Sa

⁷⁴ La SONAGESS a été créée en 1994, initialement pour gérer la réserve de sécurité alimentaire (décret n° 94-133/PRES/MICM).

⁷⁵ Le Burkina Faso reçoit toujours des quantités non négligeables de riz donné dans le cadre des programmes de monétisation de l'aide alimentaire. Les États-Unis sont de loin le plus grand fournisseur d'aide alimentaire, fournissant plus de la moitié du volume total (UNPRB et VECO-WA, 2014). L'aide alimentaire américaine est en partie distribuée et en partie monétisée (vendue à des prix inférieurs à ceux du marché) dans le cadre de projets de développement mis en œuvre par des ONG américaines, notamment Catholic Relief Services et, dans une moindre mesure, Africare, qui la vendent à des commerçants locaux.

⁷⁶ Basé sur le travail de terrain de l'ECDPM, avril 2019.

⁷⁷ La loi sur la protection des commerçants et la loi sur l'organisation de la concurrence réglementent également les activités commerciales internationales.

libération est conditionnée à la délivrance d'un certificat de qualité par le *laboratoire national de sécurité* de l'agence de normalisation. En outre, le certificat phytosanitaire doit être vérifié par le ministère de l'agriculture. **Suite à une récente rumeur concernant l'importation de riz de mauvaise qualité au Burkina, entre fin 2018 et début 2019, des groupes de consommateurs ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il bloque ces cargaisons.** En réponse à ces plaintes, le gouvernement aurait renforcé l'application de la réglementation phytosanitaire. Le ministère du commerce exige désormais que les cargaisons de riz soient conservées dans des entrepôts pour des tests de qualité approfondis avant que le riz ne soit distribué sur le marché intérieur.

Malgré les réformes économiques majeures des années 1990, **l'État burkinabé est resté un acteur important du marché intérieur du riz.** La SONAGESS, dont le mandat inclut la régulation des marchés intérieurs de céréales et l'approvisionnement des organismes publics (écoles publiques, hôpitaux, armée, prisons⁷⁸), représente un acteur majeur dans le secteur du riz (UNPRB et VECO-WA, 2014). Par exemple, en 2014, elle représentait **plus de 15 % des ventes de riz transformé localement par les moulins industriels et semi-industriels.** Elle achetait également **près de 45 % de la production des petites chaudières** (CIR-B et VECO-WA, 2015). Le stock d'intervention, qui a été créé en 2005 et augmenté en 2009, est actuellement le principal instrument de soutien du marché pour remplir cette mission. Le stock contient des céréales, y compris du riz produit localement, et des légumineuses.⁷⁹ L'agence fournit également des crédits aux agriculteurs pour financer le cycle de culture, qui remboursent leurs prêts en transférant une partie de leur récolte à la SONAGESS. Les riziculteurs et les navires à vapeur qui ont des contrats avec la SONAGESS ont un accès plus facile aux prêts des banques commerciales pour leur fonds de roulement en plus d'un marché sécurisé, ce qui pourrait les compenser pour les marges bénéficiaires relativement faibles qu'ils obtiennent (Sawadogo, 2015 ; UNPRB et VECO-WA, 2014).

Si l'on examine les politiques et les dispositions institutionnelles avant la crise de 2008, il apparaît que l'État burkinabé a continué à être impliqué dans le marché du riz dans une large mesure même après les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans les années 1990, grâce à un lien étroit entre la politique du secteur céréalier et la politique de sécurité alimentaire. Le premier programme d'ajustement du secteur agricole pour 1992 - 1995 a conduit au retrait de l'État de la production agricole, à la suppression des subventions aux intrants et, à l'exception du blé, du riz et du sucre, à la libéralisation des marchés agricoles, des prix et du commerce extérieur. L'OFNACER (*Office national des céréales*), qui avait un mandat très similaire à celui du SONAGESS actuellement, a été liquidé en 1994. Ce n'est que vers la fin de cette période, en 1995, que le gouvernement a commencé à laisser les opérateurs privés importer des quantités limitées de riz, tout en maintenant un contrôle sur les prix (FAO, 1996).

Le deuxième programme d'ajustement du secteur agricole, pour la période 1996-1999, a poursuivi ces réformes politiques et institutionnelles, ce qui a notamment entraîné une plus grande libéralisation des marchés et du commerce du riz (FAO, 2009). **Les restrictions à l'importation de riz par le secteur privé ont encore été assouplies, tandis que la Caisse Générale de Péréquation (CGP), qui détenait le monopole de cette activité et utilisait une partie du produit de la vente pour soutenir le secteur intérieur, a été démantelée** (FAO, 2009 ; Sawadogo, 2015 ; FEWS NET, 2017). Les entreprises publiques impliquées dans la production primaire, la collecte, la transformation et la distribution du riz ont été privatisées, notamment la SONACOR (*Société Nationale de Décortication et de Commercialisation du Riz* ; Van der Schaaf, 2008), ce qui a conduit les riziculteurs à avoir des difficultés à

⁷⁸ Les cantines universitaires et les hôpitaux des principaux centres urbains achètent cependant principalement du riz importé auprès de fournisseurs privés (UNPRB et VECO-WA, 2014).

⁷⁹ Le gouvernement a également créé le stock d'intervention afin de disposer d'un instrument flexible pour répondre à des situations d'urgence localisées (catastrophes naturelles, chocs de marché de courte durée, etc.), alors que la réserve de sécurité alimentaire ne peut être activée que dans certaines circonstances, comme un grave déficit céréalier au niveau national. Les denrées alimentaires de base provenant du stock d'intervention sont distribuées aux ménages vulnérables, généralement par le biais de ventes subventionnées par des détaillants agréés (Sawadogo, 2015).

commercialiser leurs récoltes.⁸⁰ Pour les soutenir, le gouvernement a autorisé la création de la SOPROFA (*Société pour la Promotion des Filières Agricoles*), détenue à 75% par des acteurs suisses, qui a repris le rôle de la SONACOR en soutenant la commercialisation du riz produit localement. Pourtant, la SOPROFA a été dissoute en 2003 après avoir manqué de payer les producteurs et provoqué une vague de protestations dans tout le pays (FEWS NET, 2017 ; Van der Schaaf, 2008). Plus tard, la SONAGESS a été créée dans un nouveau cadre institutionnel pour mettre en œuvre les politiques céréalières et de sécurité alimentaire.

Actuellement, le SONAGESS se procure en priorité du riz produit localement, bien que cette politique ait des limites : premièrement, en cas de pénurie de riz produit localement, la SONAGESS peut acheter du riz importé (c'est ce qui se passe généralement pour l'aide alimentaire d'urgence) ; deuxièmement, les programmes de monétisation de l'aide alimentaire parrainés par les donateurs fournissent du riz d'outre-mer, bien que le Programme alimentaire mondial ait lancé un programme d'achat local reposant sur des contrats avec les petits riziculteurs dans la deuxième phase du programme "Achats au service du progrès" qui a débuté en 2014 (UNPRB et VECO-WA, 2014) ; troisièmement, il a été signalé que certains acteurs privés ont parfois bénéficié de l'accès au marché SONAGESS pour le riz produit localement tout en fournissant en fait du riz importé (Sawadogo, 2011). Par ailleurs, bien que la SONAGESS spécifie des normes de qualité et de sécurité alimentaire pour le riz produit localement qu'elle achète (humidité, intégrité des grains, propreté, etc.), la rigueur des procédures de test, l'application des normes et la pertinence des normes présentent certaines lacunes. Cela a entravé les efforts visant à améliorer la qualité du riz et donc son attrait pour les consommateurs (UNPRB et VECO-WA, 2014 ; CARI, 2016 ; Sawadogo, 2015).

En bref, les politiques burkinabé en matière de riz ont eu pour effet de déréglementer largement les importations de riz et, dans une certaine mesure, de décourager le développement du secteur privé dans la filière nationale du riz. Contrairement à d'autres pays, le Burkina Faso n'a pas développé de mécanisme pour conditionner les importations aux achats locaux (une source du ministère de l'agriculture a indiqué que ce type de mécanisme était en cours de discussion).⁸¹ L'ANACORD-B (*Association Nationale des Commerçants de Riz du Burkina Faso*) a prévu de mettre en place un mécanisme pour garantir la qualité du riz produit localement (UNPRB et VECO-WA, 2014), mais ce mécanisme n'a pas encore été mis en œuvre. En outre, les **restrictions saisonnières sur les exportations de céréales imposées par le gouvernement burkinabé ont très probablement entravé la commercialisation du riz produit localement par les canaux transfrontaliers, au détriment des producteurs.**

4.2.3. Ghana

Immédiatement après la crise des prix alimentaires de 2008, le gouvernement de la République du Ghana a élaboré la stratégie nationale de développement du riz pour 2008 - 2018 et a augmenté les subventions aux intrants pour la culture du riz (semences, engrais et équipements agricoles). En tant que pays disposant de dotations naturelles adaptées à la production de riz (l'eau en particulier), d'une économie en pleine croissance et d'un environnement commercial relativement bon,⁸² le Ghana a attiré des acteurs nationaux et étrangers qui ont investi dans la culture, la transformation et la distribution du riz. **Ces facteurs ont contribué à l'augmentation rapide de la production de riz, qui a connu une croissance annuelle de 16 % entre 2008 et 2017.**

Depuis 2003, le tarif d'importation du riz a été fixé à 20 %. En outre, sur la base du prix CAF, le riz importé est soumis à une TVA de 12,5 % et à d'autres petits prélèvements, notamment une taxe nationale d'assurance maladie

⁸⁰ La SONACOR a soutenu le secteur national du riz en collectant, transformant et distribuant le riz produit localement. Elle a été financée par le CGP. Cependant, il est fréquent qu'elle ne paie pas les producteurs intégralement et en temps voulu. Elle a fait faillite en 2000.

⁸¹ Basé sur le travail de terrain de l'ECDPM, avril 2019.

⁸² Le Ghana est bien classé dans l'indice de facilité de faire des affaires de la Banque mondiale (11e parmi les pays d'Afrique subsaharienne et premier parmi les pays d'Afrique de l'Ouest en 2019). Il a mis en place des politiques favorables au développement du secteur privé et à l'investissement.

de 2,5 %, une taxe d'inspection de 1 %, une taxe communautaire de 0,5 % pour la CEDEAO, une taxe de 0,4 % pour le réseau douanier du Ghana et une taxe de 0,5 % pour le Fonds de développement des exportations et d'investissement. **Le total de ces prélèvements s'élève à 37,4 %.**

Lorsque le prix du riz a atteint un sommet en 2008, le gouvernement ghanéen a temporairement supprimé les droits de douane et réduit la TVA sur le riz.⁸³ Le tarif d'importation a été rétabli fin 2009, lorsque les prix internationaux ont baissé. Le tarif de 20 % au Ghana est plus élevé que le TEC de la CEDEAO de 10 %, bien que le Ghana était censé appliquer le TEC de la CEDEAO à partir de 2016.⁸⁴ Actuellement, l'écart entre le tarif d'importation du riz au Ghana et celui de la Côte d'Ivoire (10 %) est important et constitue une forte incitation au transbordement, tant légal qu'illicite. **Ces paramètres politiques ont probablement contribué à une croissance marquée des importations nettes de riz au Ghana entre 2008 et 2016, de 36 % par an.**

Un fonctionnaire de l'administration a indiqué que le gouvernement ghanéen serait favorable à une augmentation du TEC de la CEDEAO, de 10 à 20 % actuellement.⁸⁵ En fait, avant 2008, les acteurs privés du secteur du riz et les membres du parlement étaient favorables à un prélèvement supplémentaire de 5 % sur les importations de riz, pour financer un fonds national de développement du riz. Ce prélèvement a été appliqué pendant une courte période, mais il a été supprimé en 2008 car le gouvernement voulait que le prix du riz importé baisse. **Au Ghana, comme dans d'autres pays de la région, les droits de douane sont parfois ajustés en fonction des circonstances du marché, notamment par l'utilisation de valeurs de prix de référence qui diffèrent des prix réels du marché et sur la base desquelles les droits de douane sont calculés.** Pendant le Ramadan et d'autres périodes de forte demande, les droits de douane sont souvent abaissés par l'administration. Certains observateurs ont également mentionné des allégations d'évasion des droits de douane par la sous-facturation.

Au Ghana, **un système de licence régit le secteur de l'importation du riz.** Ces dernières années, les acteurs privés du secteur national du riz ont fait pression en faveur d'un système rendant obligatoire l'achat de riz produit localement au prorata des importations de riz d'outre-mer. Selon différentes sources dans l'administration publique et le secteur privé, le gouvernement a été lent à poursuivre cette politique. Un récent "protocole d'accord pour la commercialisation du riz ghanéen", publié par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation en décembre 2019, décrit un programme dans lequel les importations seraient limitées à la différence entre la consommation et la production nationales estimées. Pourtant, les importateurs qui auraient tenté de s'approvisionner en riz localement ont eu des difficultés à trouver du riz en quantité suffisante et à répondre aux exigences de qualité standard. Cela reflète les lacunes de la stratégie du gouvernement en matière de riz pour structurer le marché intérieur et intégrer les petits exploitants aux chaînes d'approvisionnement en riz.

L'administration ghanéenne a récemment commencé à utiliser un **système de guichet unique** qui permet aux importateurs et autres parties impliquées dans les transactions internationales (fournisseurs, commerçants, expéditeurs, banques, compagnies d'assurance, etc.) de soumettre électroniquement des documents à une seule entité afin de remplir toutes les exigences réglementaires liées à l'exportation, l'importation ou le transit. Ces documents comprennent généralement les demandes de permis d'exportation et d'importation, les déclarations en douane et d'autres documents justificatifs tels que les certificats d'origine. La banque d'un importateur de riz doit également déposer dans le système une autorisation de change pour le montant de la transaction.

⁸³ La TVA était de 12,5 % en 2009 (USAID, 2009).

⁸⁴ Bien que le riz ait été affecté à la ligne tarifaire de 10 % du TEC de la CEDEAO, les États membres ont bénéficié d'une marge de manœuvre dans l'application de la grille tarifaire commune pendant les cinq premières années, de 2015 à 2020, dont le Ghana a probablement profité en maintenant le niveau tarifaire précédent.

⁸⁵ Basé sur le travail de terrain de l'ECDPM, avril 2019.

Dans le cadre des exigences réglementaires d'importation, les importateurs de riz doivent s'assurer qu'un permis d'exportation et un certificat phytosanitaire sont délivrés par le pays exportateur de riz, et qu'une facture, un connaissance et une police d'assurance sont soumis à l'administration ghanéenne par le biais du système de guichet unique électronique. Selon un règlement de la Food and Drugs Authority (FDA), les documents d'importation doivent mentionner l'année de récolte. Selon une source de la FDA interrogée dans le cadre de cette étude, **malgré ces exigences, garantir la traçabilité du riz reste un défi**. Un autre responsable de l'administration publique ghanéenne a évoqué les récentes discussions sur la mise en place d'un système de certification par un tiers pour les fournisseurs asiatiques.⁸⁶

À leur arrivée dans les ports ghanéens, les cargaisons de riz d'outre-mer sont inspectées par les autorités publiques. Avant le dédouanement, la Direction de la Protection des Végétaux et des Services de Réglementation (PPRSD) du ministère de l'alimentation et de l'agriculture inspecte les cargaisons pour détecter les parasites et les maladies. Cette inspection est généralement effectuée visuellement, et non par des tests en laboratoire, bien que la PPRSD prenne en considération le niveau de risque associé aux pays d'origine. Après le dédouanement, la Ghana Standards Authority (GSA) effectue des tests pour les résidus de pesticides et autres normes ; ces tests peuvent être effectués dans l'un des deux laboratoires du port de Sekondi-Takoradi et du port de Tema.⁸⁷

L'Autorité Alimentaire et Pharmaceutique supervise la procédure de contrôle post-dédouanement appliquée aux importations de riz pour les contrôles de qualité et de sécurité alimentaire.^{88,89} Les importateurs de riz doivent être enregistrés auprès de la FDA ; l'enregistrement doit être renouvelé tous les trois ans ; et l'inspection des entrepôts d'un importateur par la FDA fait partie du processus d'enregistrement. Chaque expédition de riz doit être approuvée par la FDA, qui délivre les autorisations de mise sur le marché sous la surveillance d'un comité. L'autorisation de mise sur le marché ne nécessite pas nécessairement des tests de laboratoire ; les tests sont généralement effectués de manière aléatoire, vraisemblablement en fonction des risques, dans le cadre du mécanisme de surveillance du marché. Le produit à base de riz qui sera vendu au Ghana doit afficher une date limite de consommation.

En ce qui concerne la réglementation du marché du riz (règles phytosanitaires, normes de qualité et sécurité alimentaire), le PPRSD ne contrôle pas tout le paddy commercialisé au niveau des exploitations agricoles au Ghana, comme pour les autres produits agricoles. Il utilise plutôt ses quelques ressources principalement pour le contrôle des semences importées des pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Nigeria) et d'outre-mer, afin d'empêcher l'entrée sur le territoire national de parasites, de maladies et d'organismes génétiquement modifiés.⁹⁰ Pour ce faire, elle emploie des laboratoires dans les régions proches des points d'entrée. Au-delà du niveau de la commercialisation des produits agricoles (transformation et distribution), **l'Autorité Alimentaire et Pharmaceutique est chargée de veiller à ce que le riz mis sur le marché national réponde aux normes et aux exigences en matière de sécurité alimentaire.** La GSA a récemment mis en place la première "norme pour le riz paddy" au Ghana et a révisé la "norme pour le riz usiné", sur la base du Codex Alimentarius.⁹¹ L'application de ces

⁸⁶ Basé sur le travail de terrain de l'ECDPM, avril 2019.

⁸⁷ Pour le riz entrant qui est destiné à un autre pays, par exemple le Burkina Faso, le riz est traité par le bureau de douane comme une marchandise en transit. Aucun test n'est effectué. Après le passage en douane, le riz est chargé sur des camions et transporté au port d'entrée du Burkina. Comme l'interconnexion des douanes entre le Burkina et le Ghana est opérationnelle depuis mars 2019, l'IAP conduit à une déclaration de transit unique pour les administrations burkinabé et ghanéenne.

⁸⁸ En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la Direction de la protection des végétaux joue un rôle croissant dans le contrôle des aflatoxines.

⁸⁹ Les problèmes de sécurité alimentaire possibles comprennent par exemple la contamination chimique, comme l'arsenic provenant de l'eau d'irrigation, et les métaux lourds.

⁹⁰ Bien que le riz GM ait été testé au Ghana, aucune variété GM n'a encore été autorisée pour la culture et la commercialisation.

⁹¹ *Le Codex Alimentarius est un recueil de normes, de codes d'usages, de lignes directrices et d'autres recommandations reconnus au niveau international et relatifs aux aliments, à la production alimentaire et à la sécurité alimentaire. Il sert à "protéger la santé des consommateurs et à garantir des pratiques équitables dans le commerce international des denrées alimentaires".*

normes reste toutefois faible et se concentre sur le secteur formel, qui représente une fraction mineure du marché du riz.

Plusieurs obstacles liés aux politiques sont restés sur le chemin des acteurs de la filière du riz. Comme pour d'autres secteurs, le régime de subvention des engrais a souffert d'un système de distribution public qui fonctionne mal, les engrais n'étant souvent pas fournis aux bons producteurs au bon moment et selon les bonnes spécifications. Le secteur des semences a été entravé par la lenteur du processus d'approbation des nouvelles variétés, par d'autres réglementations sur les semences (par exemple, la commercialisation légale des semences multipliées en dehors du pays est fortement limitée) et par la faible participation du secteur privé au développement variétal (les organisations chargées de développer de nouvelles variétés et de multiplier les semences ont été démantelées pendant la période d'ajustement structurel). Actuellement, **l'offre locale de semences de riz certifiées et améliorées est insuffisante pour répondre à la demande.**

La National Food Buffer Stock Company (NAFCO), l'organisation paraétatique qui supervise et soutient le développement des marchés des denrées alimentaires de base, joue un rôle important dans la commercialisation du riz national. La NAFCO est responsable du stock national de sécurité alimentaire ainsi que du stock d'intervention. Les stocks publics de céréales sont constitués principalement de maïs et de volumes modestes de riz. La NAFCO a également pour mandat de soutenir l'accès au marché pour les agriculteurs et de réduire les pertes post-récolte par le biais des marchés publics. Elle fournit également aux organismes publics des aliments de base (écoles, hôpitaux, armée, etc.). Toutefois, bien que la NAFCO aide de manière plausible certains agriculteurs à vendre leurs récoltes à un prix minimum et garanti, certains acteurs considèrent que les activités de la NAFCO provoquent des distorsions du marché et n'incitent guère à améliorer la gestion de la qualité du riz.⁹² En outre, **depuis la crise de 2008, le gouvernement a interdit les exportations de riz produit localement.** Comme la NAFCO a connu des difficultés financières ces dernières années, le gouvernement tente de réformer l'organisation.

4.2.4. Analyse des interactions entre les politiques dans le bassin commercial central

Après la caractérisation des politiques structurelles du riz de nos pays cibles dans le bassin commercial central (Mali, Burkina Faso et Ghana), nous comparons dans cette section les trajectoires des secteurs nationaux du riz et examinons comment les politiques nationales ont interagi et déterminé les résultats du marché au niveau sous-régional. Nous accordons une attention particulière aux événements de politique commerciale et à leurs effets (directs et transfrontaliers) en termes d'importation de riz et de commerce intra-régional. Nous incluons la Côte d'Ivoire dans l'analyse car ce pays est un moteur majeur des tendances d'importation de riz en Afrique de l'Ouest (voir les figures 5 et) et un point d'entrée clé pour le riz d'outre-mer dans ce bassin commercial.

L'examen des politiques nationales qui précède met en lumière les facteurs structurels qui déterminent la dynamique actuelle des importations et du commerce intra-régional. Les **politiques passées** (depuis avant 2008), **probablement liées à des structures économiques et sociales préexistantes** (réseaux de négociants en céréales maliens historiquement forts, investissements passés à grande échelle dans des périmètres irrigués) **ont entraîné des niveaux de développement différents des filières nationales, par exemple, entre le Burkina Faso et le Mali.** Le Burkina Faso illustre plus clairement l'absence d'un cadre réglementaire solide et d'investissements dans les maillons en aval de la filière du riz. En outre, l'implication de longue date et persistante de l'État burkinabé dans la commercialisation des céréales est marquée par des problèmes, le secteur privé et la structuration des marchés dirigée par le secteur privé ayant peu de place. À l'inverse, les circuits de commercialisation maliens semblent fonctionner plus efficacement (comme le suggère l'analyse des marges de commercialisation) et dans des marchés plus structurés (avec une réforme précoce des marchés céréaliers intérieurs, une tentative précoce de coupler les

⁹² Communication personnelle avec les acteurs de la filière au Ghana, avril 2019.

achats locaux et les importations, des investissements soutenus par le gouvernement dans de grandes rizeries et la promotion du riz Gambiaka). En outre, la réglementation des importations de riz est plus stricte qu'au Burkina Faso.

Le Ghana a eu des droits d'importation relativement élevés sur le riz, même si, comme au Burkina Faso et au Mali, sa politique tarifaire a manqué de cohérence. À ce jour, le soutien public à la production de riz a été relativement faible et irrégulier, notamment en ce qui concerne le développement de liens entre les producteurs agricoles et les transformateurs, comme au Burkina Faso. En outre, si une partie du riz est exportée du Burkina Faso vers le Ghana, dans le bassin de la Haute Volta, sous l'impulsion d'une forte demande industrielle et de consommation dans le nord du Ghana, ce commerce reste dans le secteur informel.

En **Côte d'Ivoire**, la production nationale a augmenté de manière significative depuis 2012, principalement en raison de la reprise des investissements public-privé dans le secteur (figures 4, 5).⁹³ Toutefois, les importations ont continué à augmenter, la somme de la production intérieure et des importations dépassant largement les besoins intérieurs.⁹⁴ Cela incite à des pratiques de réexportation. Il semblerait que des **volumes considérables de riz qui entrent sur le territoire ivoirien soient ensuite réexportés vers les pays voisins, en particulier le Ghana**. En outre, si la production locale a dépassé les importations entre 2013 et 2016, ces dernières années (2017 - 2018), la balance s'est à nouveau inversée en faveur des importations.⁹⁵ Cela suggère que les niveaux élevés d'importation dans ce pays répondent à un besoin d'augmenter le portefeuille d'affaires des grands importateurs plutôt qu'à une mauvaise performance de la production locale de riz. En bref, même si des efforts sont faits pour développer la production nationale, **les politiques commerciales du pays dissuadent en fait les opérateurs économiques d'investir dans les filières locales et régionales** et entravent la compétitivité structurelle du marché local, tout en profitant aux principaux opérateurs du système d'importation (Traoré, 2018 ; ECDPM, IPAR et LARES, 2019).

Nous passons maintenant à l'analyse des politiques nationales d'importation et en particulier de leurs implications dans les pays autres que ceux où elles sont initialement mises en œuvre, et dans la région dans son ensemble. **Nous nous concentrons sur certains événements politiques groupés qui ont eu lieu après 2008 et qui semblent avoir influencé la dynamique du commerce du riz dans le bassin central** : premièrement, l'important déficit de production céréalière au Sahel pendant la campagne de commercialisation 2011-2012, qui a conduit le gouvernement malien à prendre des mesures temporaires concernant l'importation de riz ; deuxièmement, les mesures réglementaires liées au commerce mises en œuvre par le gouvernement ghanéen en 2014-2015 pour tenter de mettre fin aux importations de riz par les frontières terrestres ; et troisièmement, les interventions sur le marché du gouvernement malien au cours des trois dernières années (2017-2019).

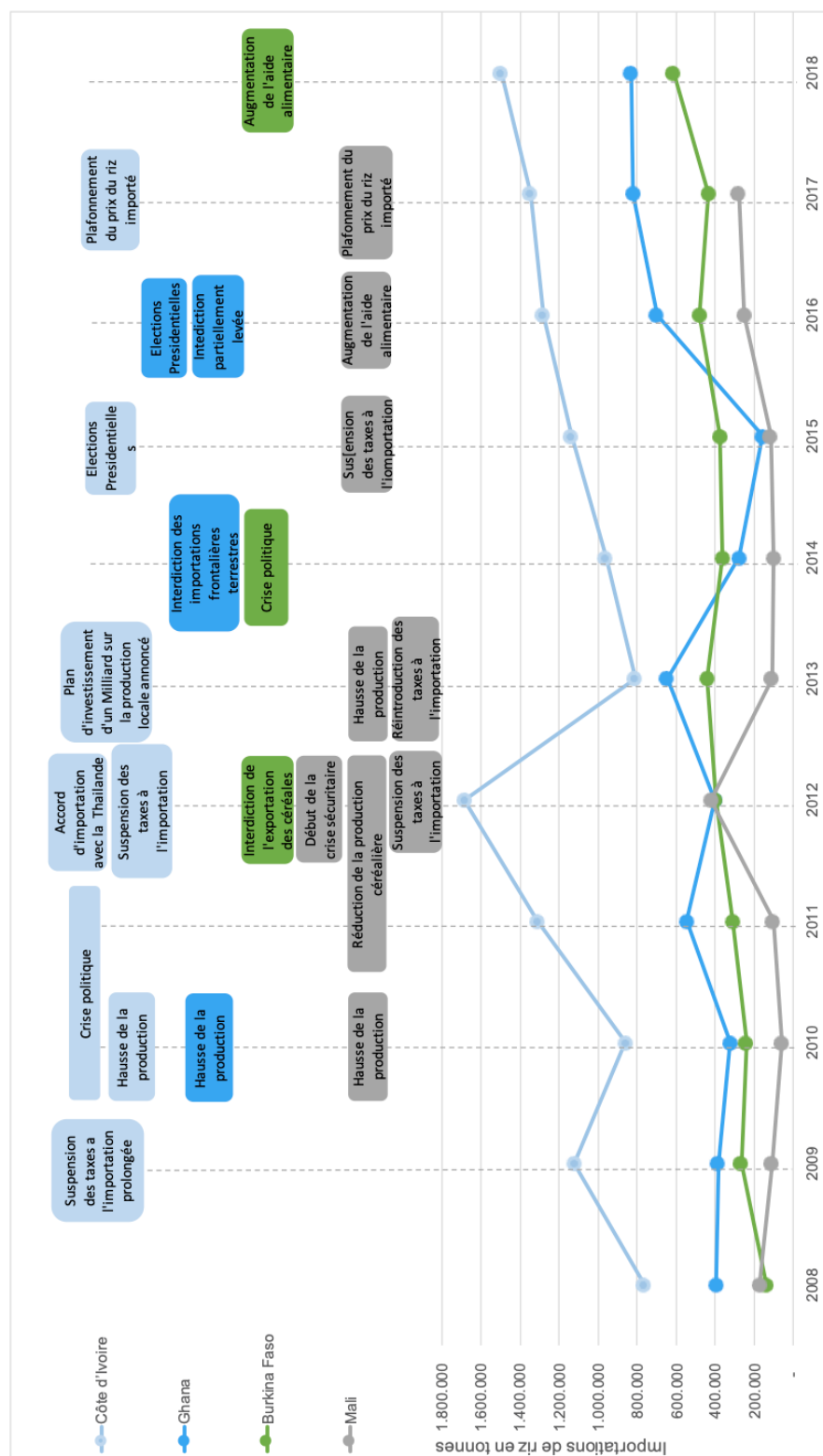
La figure 20 présente les importations de riz du Mali, du Burkina Faso, du Ghana et de la Côte d'Ivoire sur la période 2008-2018, ainsi que les facteurs politiques et de marché pertinents au niveau national pour illustrer leur impact sur la dynamique des importations de riz. Les événements comprennent des changements ponctuels de politique et de réglementation, des variations de la production et des investissements locaux, des accords de gouvernement à gouvernement, des changements du contexte politique et sécuritaire et des mesures d'aide alimentaire.

⁹³ Après avoir révisé en février 2012 la stratégie de développement du riz pour la période 2012 - 2020 (avec l'objectif de porter la production à 2,1 millions de tonnes d'ici 2018), le gouvernement ivoirien a signé deux accords de partenariat : (i) en septembre 2012 avec le Groupe de commerce d'exportation de Singapour (ETG) et les représentants du secteur pour investir 79 milliards de francs CFA (167 millions de dollars US) dans la capacité de transformation, les intrants et les machines dans six régions du nord-ouest du pays ; et (ii) en janvier 2013 avec Dreyfus, pour augmenter la production de riz de 300 000 t, en particulier dans les régions du nord de Poro, Tchologo et Bagoué (FAO Commodity Policy Developments, disponible sur <http://www.fao.org/economic/est/est-commodities/commodity-policy-archive/en/>).

⁹⁴ L'essentiel de l'excédent des importations s'explique par l'évolution des volumes importés par le principal importateur, SDTM-CI, qui détient un quasi-monopole dans le pays.

⁹⁵ Basé sur les données de Agence pour le Développement de la filière Riz en Côte d'Ivoire (ADERIZ), 2018.

Figure 20 Quelques événements de la politique rizicole dans le bassin commercial central, 2008 – 2018



Sources : FAOSTAT (2020) pour les importations de 2008 à 2017, ITC (2020) pour les importations de 2018 ; FAOSTAT pour les événements de production ; FAO Commodity Policy Developments pour les événements de politique commerciale ; USAID pour les événements d'aide alimentaire ; recherches propres des auteurs pour le contexte politique et sécuritaire.

En 2011, les pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie et Niger) ont connu un déficit **important de leur production céréalière** (25 % de moins qu'en 2010 et 2 % de moins que la moyenne quinquennale), entraînant un déficit céréaliier brut estimé à 2,6 millions de tonnes.⁹⁶ **Le Mali et le Burkina Faso, dans le bassin commercial central, ont été les plus touchés**, tandis que la Mauritanie, le Niger et le Tchad ont enregistré des déficits moins importants. Ce choc de production a entraîné une forte hausse des prix des céréales (plus de 50 % au-dessus de la moyenne quinquennale)⁹⁷ et une détérioration de la sécurité alimentaire et des conditions nutritionnelles.⁹⁸ **Pour atténuer ce déficit de production céréalière et éviter une trop forte hausse des prix dans les centres urbains, y compris pour le riz produit localement, le gouvernement malien a suspendu les droits à l'importation de riz** (d'abord en juillet 2011, puis de mars à mai 2012, et de nouveau de juin à août 2012). **Cela a entraîné une forte hausse des importations de riz en 2012** (jusqu'à 420 000 tonnes, le plus haut niveau de la décennie analysée ici). En outre, le gouvernement a fixé des plafonds pour les prix du riz importé au niveau du commerce de gros (330 CFA/kg, ramené à 315 CFA/kg en juin 2012) et au niveau du commerce de détail (355 CFA/kg, ramené à 340 CFA/kg en juin 2012). L'administration malienne a également mis en place des restrictions sur l'exportation et la réexportation de céréales (y compris le riz).⁹⁹

Peu après le début de cette crise alimentaire, une crise de sécurité a éclaté au Mali en janvier 2012, impliquant un conflit violent et armé dans la partie nord du pays. Des déplacements massifs de population et la perturbation des activités agricoles, pastorales et de commerce alimentaire s'en sont suivis. L'insécurité a entravé la fourniture de l'aide humanitaire aux régions du nord déjà touchées par le choc de la production et du marché céréaliers (CILSS, FAO, FEWS NET, PAM et ACF, 2012 ; OXFAM, ROPPA, RBM, APSS et WILDAF, 2012 ; ECHO, 2013).

En août 2012, le gouvernement ivoirien a suspendu les droits d'importation, les autres taxes et redevances sur le riz importé pour une période de trois mois. Le gouvernement a également conclu des accords avec les pays exportateurs de riz pour permettre aux importateurs ivoiriens d'acheter du riz à des prix préférentiels, notamment avec la Thaïlande pour l'importation de 240 000 tonnes de riz en juillet 2012.¹⁰⁰ **Les données montrent un bond exceptionnel des importations de riz ivoirien en 2012** (voir figure 20), qui a largement dépassé l'écart entre la production nationale et les besoins de consommation. **Une partie de ces importations a été transbordée au Mali**, et éventuellement dans d'autres pays du Sahel ayant eu un déficit de production céréalière en 2011 (Burkina notamment).¹⁰¹ La coïncidence de ces mesures en Côte d'Ivoire avec l'assouplissement des restrictions à l'importation au Mali suggère une interaction entre les politiques des gouvernements ivoirien et malien. Dans l'hypothèse où il n'y aurait pas de déficit important de production céréalière en Côte d'Ivoire en 2011 et 2012, le gouvernement ivoirien aurait pris ces mesures pour permettre aux importateurs nationaux de profiter des

⁹⁶ Des précipitations inégales, combinées aux dommages causés aux cultures par les oiseaux, les parasites et les attaques de criquets, en sont les principales causes (ECHO, 2012 ; OXFAM, ROPPA, RBM, APSS et WILDAF, 2012).

⁹⁷ L'ampleur de la hausse des prix des céréales dans la partie sahélienne du bassin a été plus forte que celle observée dans les bassins Est (Niger, Tchad) et Ouest (Sénégal), un phénomène inattendu dans la mesure où le bassin central avait, les années précédentes, été à l'abri de l'instabilité qui a caractérisé l'évolution des marchés des bassins voisins (CILSS, FAO, FEWS NET, PAM et ACF, 2012).

⁹⁸ On estime qu'au début du mois de mars 2012, environ 7,8 millions de personnes dans la région avaient besoin d'une aide alimentaire d'urgence et qu'un million d'enfants de moins de cinq ans souffriraient de malnutrition aiguë sévère. En mai, le chiffre de l'insécurité alimentaire a été revu à la hausse et s'élevait à 17 millions de personnes, dont 8,1 millions étaient confrontées à une grave insécurité alimentaire (ECHO 2012).

⁹⁹ Dans ce cas, les permis d'exportation n'ont été délivrés qu'au cas par cas (OXFAM, ROPPA, RBM, APSS, WILDAF, 2012 ; ECHO, 2013)

¹⁰⁰ Il a également promulgué des prix plafonds pour le riz importé (297-447 CFA/kg, selon les variétés et les origines du riz) en avril 2012.

¹⁰¹ On trouve des preuves de ces transbordements en comparant les données d'importation de différentes sources : selon FAOSTAT, les importations maliennes en provenance de Côte d'Ivoire ont atteint un volume énorme en 2012 (230 123 t), alors que les années suivantes, elles ont été presque négligeables ; le CCI, en revanche, enregistre ces flux comme provenant du Pakistan, de l'Inde et de la Thaïlande. Nous n'avons pu identifier de telles preuves que dans le cas du Mali.

opportunités de marché créées par l'assouplissement des barrières à l'importation de riz au Mali.¹⁰² En conséquence, la levée temporaire des droits d'importation en Côte d'Ivoire aurait renforcé les mesures maliennes.

Les mesures commerciales prises par le gouvernement malien en 2011 et 2012 ont contribué à une augmentation des importations de riz, et celles-ci ont probablement été renforcées par des mesures encourageant la réexportation de riz de Côte d'Ivoire vers le Mali. L'augmentation des importations a conduit à une stabilisation des prix (voir par exemple le prix de gros à Bamako dans la figure 21). Au cours de cette période, l'afflux important de riz importé a probablement aussi entraîné une baisse du prix du riz produit localement au Mali, comme on peut le déduire de la figure 23. Cela a probablement eu un effet négatif sur les producteurs et les distributeurs nationaux, tout en profitant aux consommateurs. **L'évolution des prix dans les années qui ont suivi cette crise suggère que cet épisode a eu des conséquences durables pour le secteur du riz local** (figure 21, panel a). Alors que le prix international a considérablement baissé sur la période 2013 - 2015, le prix du riz importé au Mali est resté stable dans une fourchette de 300-350 francs CFA. Déjà après la crise de 2008, le prix du riz importé au Mali est resté plus élevé que les années précédentes. Cela suggère que les importateurs et les distributeurs fournissant du riz d'outre-mer sur le marché malien ont pu imposer des marges bénéficiaires plus importantes qu'avant la crise de 2011 - 2012, en acquérant un plus grand pouvoir de marché dans un secteur qui se concentre de plus en plus (à moins que leurs coûts n'augmentent).

Pour mieux comprendre les liens entre les politiques nationales d'importation dans le bassin commercial central, nous considérons le **cas du Ghana qui a mis en place une interdiction des importations de riz par les frontières terrestres en octobre 2013** (l'importation était alors autorisée uniquement par les ports de Tema et Takoradi et par l'aéroport international de Kotoka à Accra).¹⁰³ Quelques grands importateurs de riz établis au Ghana auraient fait pression pour l'interdiction, car les transbordements de riz à bas prix via les pays voisins (en particulier la Côte d'Ivoire) concurrençaient leurs propres activités commerciales.¹⁰⁴ **Ce changement de politique a fait suite au rétablissement par le gouvernement malien des tarifs d'importation réguliers et d'autres taxes en juin 2013, ce qui a entraîné une chute des importations de riz qui sont revenues aux niveaux d'avant la crise. Dans le même temps, les importations de riz ghanéennes sont passées de 400 000 tonnes en 2012 à 644 000 tonnes en 2013.**¹⁰⁵ L'interdiction des importations terrestres a été levée près de trois ans plus tard, en juillet 2016, le gouvernement ayant autorisé les importations de riz par quelques points de passage à la frontière avec la Côte d'Ivoire.¹⁰⁶ Entre-temps, entre 2013 et 2015, les importations ghanéennes ont été réduites de moitié.

Ces développements concernant le Ghana semblent être étroitement liés à ceux concernant le Mali. Après le retour à la normale de la protection des importations au Mali, il est probablement devenu plus difficile pour les négociants ivoiriens de réexporter du riz au Mali, qui auraient pu renforcer leurs capacités commerciales au cours des années précédentes, dans des circonstances favorables pour leur activité. Ils auraient donc cherché d'autres débouchés commerciaux, notamment au Ghana. Bien que les importations de riz ghanéen aient augmenté en 2013, les données officielles de la FAO ou du CCI ne font état d'aucun flux de réexportation important de la Côte d'Ivoire vers le Ghana à cette époque. Pourtant, un rapport récent de l'ADERIZ indique qu'une grande partie des importations de riz ivoirien est désormais destinée à être réexportée vers les pays voisins (Traoré, 2018). Il est également possible

¹⁰² Compte tenu du niveau élevé de concentration du secteur des importations en Côte d'Ivoire, les opérateurs économiques ont pu jouer un rôle dans les décisions relatives à ces mesures.

¹⁰³ En janvier 2014, l'administration ghanéenne a précisé que les restrictions ne pouvaient être assouplies que pour les importateurs ayant pris un engagement avant l'imposition de l'interdiction.

¹⁰⁴ Communication personnelle avec un représentant du GRIB.

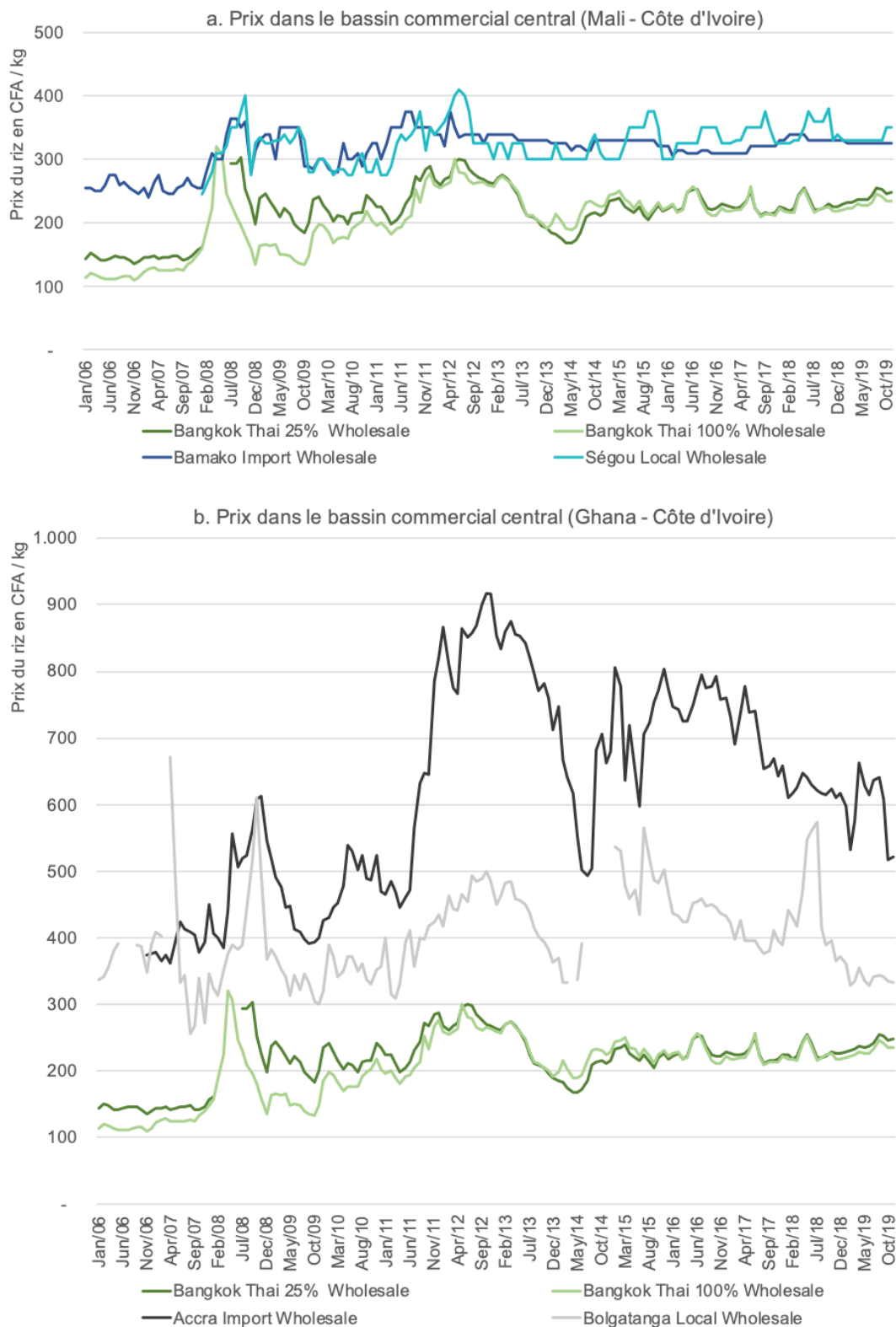
¹⁰⁵ Comme on l'a déjà observé, il existe de fortes incitations aux transbordements en raison des droits d'importation plus faibles imposés en Côte d'Ivoire par rapport au Ghana. Il est probable que les flux de réexportation ont ainsi joué un rôle également dans les années précédentes, dans la poussée des importations au Ghana en 2011, malgré une augmentation significative de la production, et alors que les importations ivoiriennes étaient en forte hausse.

¹⁰⁶ Dans les villes frontalières d'Elubo, Sampa et Nkrankwanta.

qu'une partie du riz ait été transbordée officieusement dans ces pays. Un autre facteur à l'origine d'une éventuelle augmentation des transbordements vers le Ghana est la dévaluation progressive du cedi à partir de 2007, qui aurait rendu plus coûteuses les importations officielles via les ports d'entrée ghanéens. **Après que le gouvernement ghanéen a levé l'interdiction des importations terrestres à la mi-2016, avant les élections générales de décembre 2016, les chiffres des importations ont de nouveau augmenté.** Les importations ghanéennes ont continué à augmenter les années suivantes. Entre-temps, depuis 2013, les importations ivoiriennes augmentent à un rythme soutenu.

Les tendances des prix au Ghana reflètent ces évolutions commerciales (figure 21, panel b). Les prix de gros du riz produit localement au Ghana, à la fois à Accra et à Bolgatanga (dans le nord du Ghana), ont chuté brusquement entre mars 2013 et juin 2014. Cette chute des prix était très probablement liée à l'augmentation des transbordements en provenance de Côte d'Ivoire, du moins en partie (la production de riz en 2013 était bien supérieure à la moyenne sur cinq ans). Ainsi, alors que l'interdiction des importations terrestres semble avoir été efficace pour réduire les flux de riz d'outre-mer, du moins selon les données officielles, cette mesure n'a pas réussi à stabiliser les prix du riz produit localement et à maintenir des conditions de marché favorables pour les producteurs locaux. Plus d'un an après l'instauration de l'interdiction, les prix sont presque revenus aux niveaux de fin 2012 - début 2013, mais peu après, ils fluctuaient et étaient à nouveau globalement orientés à la baisse.

Figure 21 Comparaison entre les prix du riz international, importé et produit localement dans le bassin commercial central, 2006 – 2019



Sources : Banque mondiale (2019) pour les prix internationaux du riz et SMIAR (2019) pour les prix du riz en Afrique de l'Ouest.

Le troisième épisode que nous considérons comprend un certain nombre d'interventions sur le marché prises par le gouvernement malien entre 2016 et 2019. **En 2016, le gouvernement a déclaré son intention de renforcer le rôle de la fédération nationale des producteurs de riz (PNPR) dans la mise en œuvre des achats institutionnels.**¹⁰⁷ Cette décision faisait suite aux appels précédents des organisations de producteurs maliennes et de la PNPR, notamment en 2014, pour augmenter les achats publics de riz produit localement sous l'autorité de la CSA.¹⁰⁸ Suite à la crise de 2011 - 2012, la reconstitution des stocks publics nationaux a offert une opportunité de soutenir le développement du secteur rizicole national. Plusieurs sources indiquent que les actions du gouvernement dans ce domaine en 2014, puis à nouveau en 2016, ont eu des résultats positifs pour les producteurs locaux, notamment des augmentations des prix reçus par les agriculteurs, de près de 15 % en 2014 par rapport à 2013 et jusqu'à près de 25 % en 2016 par rapport à l'année précédente (voir Mees, 2015 ; Tjikan, 2017 ; et Mees, 2017).

Cependant, alors qu'en 2014 et 2015 les importations de riz sont restées relativement stables, en 2016 elles ont plus que doublé et ont continué à augmenter en 2017, malgré une production intérieure supérieure à la moyenne. Un certain nombre de facteurs ont probablement contribué à cette tendance. En juillet 2015, le gouvernement a **suspendu les droits d'importation** sur le riz pour une période de trois mois, officiellement pour assurer un approvisionnement suffisant en riz pendant la période de soudure. En mai 2017, le gouvernement a fixé des **plafonds de prix** pour plusieurs aliments de base, y compris le riz importé (330 CFA/kg et 350 CFA/kg pour les brisures de riz au niveau de la vente en gros et au détail), afin de garantir l'accessibilité de ces produits pendant le ramadan. Le plafonnement des prix du riz aurait eu pour effet d'encourager la consommation et donc l'importation. En outre, l'**aide humanitaire** visant à remédier à l'insécurité alimentaire aiguë et chronique, notamment pendant la période de soudure pastorale et agropastorale en 2016, ainsi que les conséquences de la crise de sécurité, ont contribué à l'augmentation des importations de riz (PAM, 2017), peut-être au détriment du riz malien.

La tension autour du coût du riz importé est restée palpable ces dernières années. Dans le cadre des protestations sociales contre l'augmentation du coût de la vie dans les centres urbains, le gouvernement malien a réduit la base d'imposition des droits de douane (la *mercuriale*) sur 100% des brisures de riz de 200 000 CFA/t à 100 000 CFA/t pour la période de mars à septembre 2019. Cette mesure s'est accompagnée de l'obligation pour les opérateurs qui importent et distribuent du riz de garantir des prix de gros et de détail de 300 et 350 CFA/kg, respectivement. Les données de la FAO (jusqu'en 2018) et de l'USDA (jusqu'en 2019) indiquent que les importations ont continué à croître rapidement au cours des deux dernières années. Les importations de riz montrent également une tendance à la hausse dans les pays voisins ces dernières années (Burkina Faso, Ghana et Côte d'Ivoire).

Les évolutions du marché et de la politique susmentionnées suggèrent que le régime des marchés publics n'a pas réussi à endiguer l'augmentation des importations de riz et à encourager l'approvisionnement en riz produit localement. Par exemple, en 2016, l'OPAM n'a pas pu vendre plus de 20 000 tonnes de riz provenant de producteurs locaux en raison de la saturation du marché intérieur par les importations de riz d'outre-mer (Tjikan, 2017 ; Soumbounou, 2019). Sans surprise, les **organisations de producteurs de riz ont continué à faire pression pour que la politique d'importation de riz soit modifiée.** En 2017, la fédération nationale, à l'occasion d'une conférence régionale organisée avec le Réseau des organisations paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) et plusieurs ONG,¹⁰⁹ a exhorté le gouvernement à mener une politique plus cohérente (Afrique Verte, 2017). Elle a préconisé (a) d'autoriser les importations sur la base d'une évaluation précise de l'écart entre la production nationale et les besoins de consommation ; (b) d'établir un système permettant de coupler les achats de riz produit localement avec les importations en utilisant certains quotas ; (c) de soutenir le financement des achats locaux par les

¹⁰⁷ La Banque islamique de développement a contribué au financement de cette initiative.

¹⁰⁸ Pour des informations générales sur la fédération nationale des producteurs de riz, voir Delmas et Perrin (2008).

¹⁰⁹ Tenue à Bamako et organisé par les partenaires du Projet '*Organisations Paysannes (OP) comme acteurs clefs dans une bonne gouvernance des filières rizicoles au niveau national et régional en Afrique de l'Ouest*' (i.e. a consortium of NGOs (Rikolto, SOS Faim, GLOPOLIS, Afrique Verte Mali) et le Cadre pour la consultation des Producteurs de Riz ROPPA (2014-17).

importateurs et les paiements en temps voulu aux producteurs locaux ; et (d) d'améliorer l'efficacité et de donner systématiquement la priorité aux achats de riz produit localement par les acteurs publics. Toutefois, à ce jour, aucun élément n'indique la mise en œuvre d'un tel train de mesures.

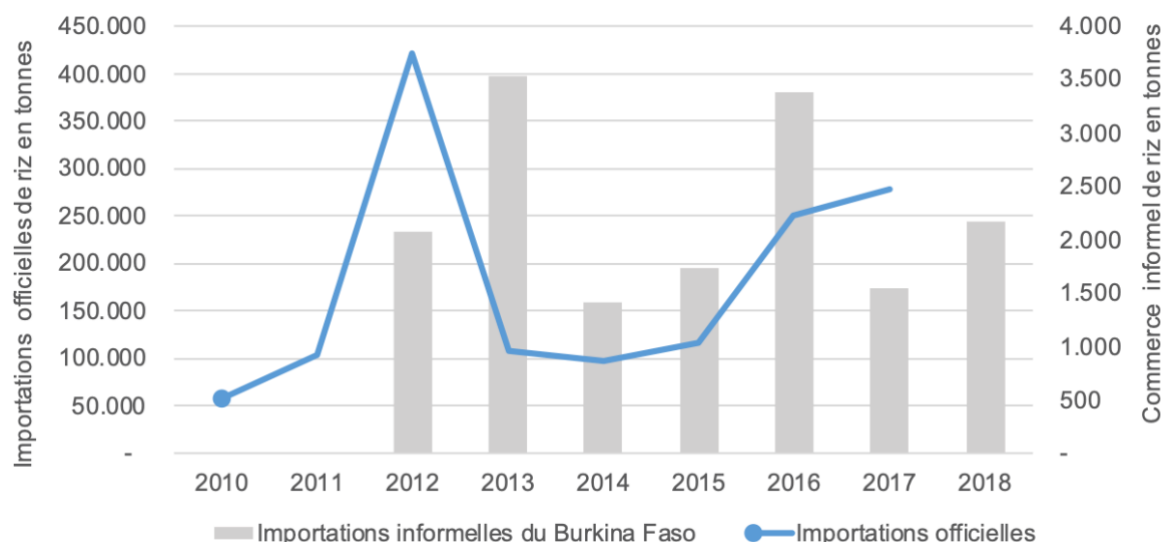
Ces évolutions peuvent refléter les difficultés à élargir l'offre de riz produit localement sur les marchés de consommation. Depuis 2009, les prix du riz produit localement sont légèrement plus élevés que ceux du riz importé. Cette situation s'est accentuée depuis 2014, ce qui suggère que la demande de riz produit localement au Mali a augmenté ces dernières années, bien que moins rapidement que la consommation de riz importé (voir figure 27). Pourtant, **ces interventions du gouvernement pourraient avoir contribué à l'augmentation de la volatilité des prix du riz produit localement après 2012**,¹¹⁰ alors que l'écart avec le prix du riz importé s'est creusé en 2016-2018. Comme le montre la figure 23, après 2012, le prix du riz produit localement est resté à un niveau plus élevé qu'en 2010-et bien au-dessus du niveau d'avant 2008-et il a continué à augmenter, à un rythme modeste, même si la production de riz était en forte expansion.¹¹¹ **Cela peut indiquer un manque d'amélioration de l'efficacité de la production et de la commercialisation du riz**, l'augmentation des importations ayant peut-être découragé les investissements dans les capacités de culture, de transformation et de stockage, tandis que des conditions de sécurité défavorables ont peut-être également eu des répercussions négatives sur l'approvisionnement en riz.

Nous examinons maintenant les **liens entre l'importation de riz d'outre-mer et le commerce du riz produit localement** dans ce bassin, en particulier la manière dont ce dernier réagit aux changements de politique et de réglementation en matière d'importation. Nous nous concentrons sur la région transfrontalière comprenant l'ouest du Burkina Faso et l'est du Mali. Dans ce cas, nous examinons les mouvements des importations officielles totales du Mali, qui sont essentiellement constituées de riz d'outre-mer, et les flux commerciaux informels de riz produit localement du Burkina Faso vers le Mali (voir figure 22).

¹¹⁰ Un certain nombre de pics dans le prix du riz produit localement peuvent être observés ces dernières années (à savoir en mai-juin 2014 ; juin 2015 ; avril-septembre 2016, mai-juin 2017 et avril-mai 2018) correspondant à des pics dans le prix international du riz, tandis que le prix du riz importé reste globalement stable (par exemple, réglementé/fixé par des plafonds de prix).

¹¹¹ L'écart entre le prix international et le prix du riz importé est le plus faible à Bamako par rapport aux autres marchés de référence de la région, bien que cet écart se soit accru ces dernières années.

Figure 22 Comparaison des importations officielles totales du Mali avec les importations informelles du Burkina Faso, 2010 – 2018

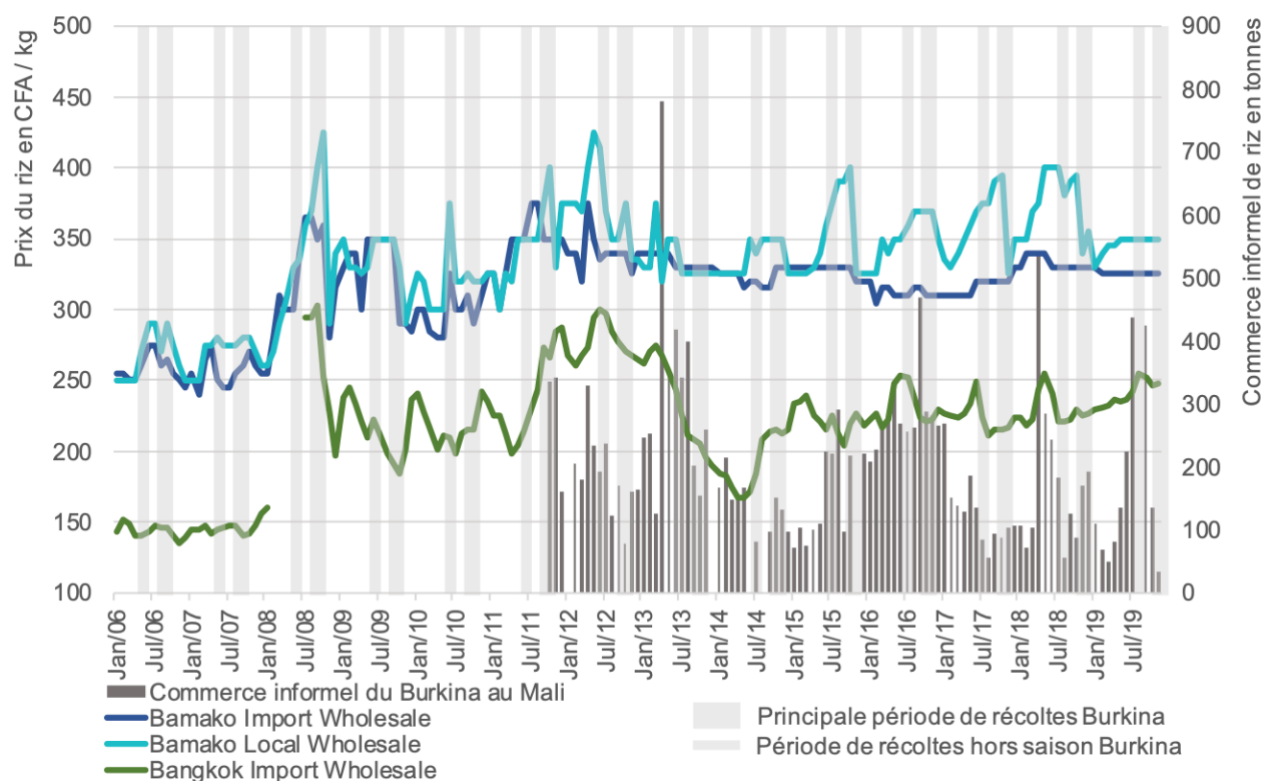


Sources : FAOSTAT (2020) pour les importations officielles, CILSS pour le commerce informel (données collectées à Bama et Banzon).

Les importations de riz d'outre-mer et les flux commerciaux informels de riz burkinabé évoluent dans des directions opposées entre 2012 et 2013, et entre 2016 et 2017. Après la crise alimentaire sahélienne de 2012, les importations d'outre-mer sont revenues aux niveaux des années 2000, le Mali ayant rétabli les droits d'importation sur le riz, tandis que les flux commerciaux informels du Burkina Faso ont fortement augmenté en 2013. Puis, en 2017, alors que les importations en provenance de l'étranger continuaient d'augmenter, les flux commerciaux informels ont diminué. Cela suggère que les importations extra-régionales peuvent déplacer le commerce intra-régional, ou que le commerce intra-régional peut répondre positivement à une baisse des importations d'outre-mer. En revanche, entre 2014 et 2016, les flux commerciaux extra- et intra-régionaux ont augmenté dans le même temps. Cela est probablement dû à la diminution des importations de riz en 2015 et à une augmentation de l'aide alimentaire provoquée par l'escalade de la guerre civile dans le centre du Mali.

Cependant, des facteurs autres que les importations extrarégionales ont eu une influence sur le commerce intra-régional. Pour une analyse plus fine de ces liens, nous examinons les tendances des données mensuelles sur les prix du riz et le commerce transfrontalier informel entre le Burkina Faso et le Mali (voir figure 23).

Figure 23 Prix mensuels du riz et flux commerciaux informels du Burkina Faso vers le Mali, 2006 – 2019



Sources : GIEWS (prix de gros maliens), Banque mondiale (prix thaïlandais) et CILSS (commerce informel).

Comme nous l'avons vu précédemment (voir figure 13), le **cycle des cultures** a naturellement une forte influence sur les tendances intra-annuelles des volumes d'échanges transfrontaliers, la disponibilité du riz cultivé dans l'ouest du Burkina Faso étant un facteur majeur. Les flux commerciaux transfrontaliers augmentent vers le mois d'avril, car les stocks accumulés après la récolte principale (octobre - décembre) sont transférés vers les marchés de consommation, y compris de l'autre côté de la frontière au Mali. Une petite bosse dans le commerce transfrontalier est observée vers septembre, après la récolte de contre-saison (juin - juillet).¹¹² La figure 23 montre ces deux périodes de récolte dans les zones de production de riz au Burkina, en tant qu'indicateur approximatif des conditions d'approvisionnement des exportations intra-annuelles. Comme les conditions du marché international sont un autre facteur important à prendre en compte dans cette analyse, la figure 23 inclut également un prix de référence international (thaïlandais 25% cassé).

Le premier épisode qui nous intéresse ici est à nouveau lié à la crise alimentaire sahélienne de 2012. En réponse à une demande d'importation exceptionnellement forte au Mali, **le gouvernement burkinabé a promulgué fin 2011 une interdiction d'exportation de riz et d'autres céréales**. Cette interdiction est restée en vigueur pendant la majeure partie de l'année 2012.¹¹³ Bien que les données montrent que l'interdiction a stoppé les exportations

¹¹² Comme indiqué précédemment, les écarts de prix importants qui existent de part et d'autre de la frontière, les prix de gros et de détail au Mali étant systématiquement plus élevés que ceux du Burkina, encouragent les flux commerciaux régionaux (figure 13). Ce point a été abordé au point 3.3.2.

¹¹³ Ces restrictions visaient à réduire l'augmentation des sorties de céréales à l'extérieur du pays, afin de contenir la hausse des prix des céréales. Selon les opérateurs du marché burkinabé, la hausse des prix des céréales est due à la baisse de la production céréalière et à la forte demande des pays voisins (Mali, Ghana et Nigeria), avec une présence précoce des collecteurs de ces pays sur les marchés ruraux. Les comportements spéculatifs des opérateurs, basés sur l'anticipation d'achats spéciaux de la SONAGESS

officielles de céréales du Burkina Faso vers le Mali, elle n'a apparemment pas dissuadé le commerce informel, du moins dans la première partie de cette période (l'interdiction des exportations n'a jamais été pleinement applicable dans la région). Les importations informelles au Mali en provenance du Burkina Faso ont en fait eu tendance à augmenter entre décembre 2011 et avril 2012. Les flux commerciaux informels ont reculé après avril, mais cela correspond aux tendances saisonnières. En observant le différentiel de prix transfrontalier (voir figure 14, au point 3.3.2), on remarque que, juste après l'instauration de l'interdiction, les prix dans les zones de production de l'ouest du Burkina Faso (Bama) ont baissé et ont continué à baisser tout au long de 2012, tandis que les prix ont augmenté rapidement de l'autre côté de la frontière, à Ségou. **Cela indique que l'impact des restrictions à l'exportation a été largement négatif pour les producteurs locaux de riz et les transformateurs de riz dans l'ouest du Burkina.** En perdant des opportunités de marché, ils ont perdu des revenus et des profits, qui auraient pu être investis dans leurs opérations. Par exemple, il a été rapporté qu'une coopérative d'étuvage à Bama n'a pas pu remplir un engagement contractuel de livraison de riz aux acheteurs maliens en raison de l'interdiction d'exportation (USAID Afrique de l'Ouest, 2013). Une fois l'interdiction levée en 2013, les flux commerciaux informels ont encore augmenté, enregistrant une hausse significative entre avril et août (peut-être en raison de la libération des stocks du Burkina après l'interdiction). Dans l'intervalle, l'écart de prix transfrontalier s'est réduit, le prix au Burkina ayant rapidement augmenté au cours du premier trimestre 2013.

Lorsque le Mali a suspendu les droits d'importation à la mi-2015, on a constaté une augmentation des importations officielles totales ainsi que des importations intra-régionales informelles (forte demande au Mali), qui ont presque doublé entre 2015 et 2016. Si l'on examine la dynamique des prix, on observe une flambée du prix du riz produit localement en juillet 2015, qui ne semble pas être due à la dynamique du marché international. En conséquence, le différentiel de prix transfrontalier s'élargit, ce qui incite même au commerce transfrontalier. Puis, en mai 2017, le gouvernement malien a fixé un plafond de prix pour le riz importé, dans le contexte d'une hausse constante des prix internationaux. En conséquence, le prix du riz importé à Bamako est resté stable, tandis que le prix du riz produit localement a augmenté. Dans l'ensemble, le commerce transfrontalier n'a toutefois pas augmenté de manière significative (probablement parce que la marge de prix transfrontalière s'est considérablement rétrécie grâce à la hausse constante des prix burkinabés - probablement en raison d'une forte demande de riz produit localement sur le marché intérieur ou éventuellement sur le marché ghanéen). Toutefois, en 2019, les prix au Burkina ont baissé, peut-être en raison des conditions d'insécurité dans les régions situées le long de la frontière malienne.

L'analyse ci-dessus a fourni des preuves sur les interactions entre les politiques nationales de commerce du riz dans le bassin commercial central. Elle a notamment montré les retombées transfrontalières des politiques des plus grands consommateurs et producteurs de riz de la sous-région, à savoir la **Côte d'Ivoire et le Mali**. En particulier, l'épisode 2013 - 2015 montre comment **la tentative du gouvernement ghanéen de protéger et de développer le marché intérieur du riz** (par exemple par l'imposition de niveaux tarifaires plus élevés ou de restrictions ad hoc) **a finalement été sapée par l'incohérence des réglementations commerciales** et des transbordements de riz des **pays voisins**. L'intégration économique régionale a également été compromise.

et d'autres agences nationales pour reconstituer les réserves (opération Collecte dans les Zones excédentaires, annoncée en novembre 2011), ont contribué à la forte hausse des prix (CILSS, FAO, FEWS NET, PAM et ACF, 2012).

4.3. Bassin commercial oriental

4.3.1. Nigeria

Suite à la crise de 2008, le gouvernement nigérien a formulé une série de politiques visant à stimuler la productivité et la production du secteur du riz et à éliminer le déficit structurel du Nigeria dans ce secteur.¹¹⁴ **En 2011, le président Goodluck Jonathan a lancé le Plan de transformation du riz pour la période 2011 - 15** visant à : (i) doubler la production de riz, de 3,3 millions à 6 millions de tonnes par an ; (ii) établir des réseaux de producteurs de riz paddy autour des rizeries (dans le cadre du programme d'emprunt d'ancrage, essentiellement un programme de producteurs indépendants) ; et (iii) améliorer la compétitivité du riz produit localement en termes de coûts et de qualité.¹¹⁵ **Le gouvernement visait à inciter le secteur privé à investir dans de grandes opérations d'usinage dans les régions productrices de riz par des**¹¹⁶ mesures fiscales, des promotions d'investissement et des infrastructures appropriées. Il s'agissait notamment d'allègements fiscaux sur les importations de matériel de transformation agricole, d'exonérations fiscales pour les investisseurs dans le secteur de la transformation des produits agricoles situés dans les zones de transformation des cultures de base nouvellement créées, et d'investissements dans les infrastructures de soutien, en particulier les routes, la logistique, le stockage et l'énergie (Ayinde *et al.*, 2016 ; ADF, 2013). Le plan comprenait également des réformes visant à accroître la disponibilité des intrants agricoles, le financement agricole et la mécanisation agricole.¹¹⁷ Cette stratégie a contribué à une modeste augmentation de la production de riz au Nigeria, mais elle n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés, l'écart entre l'offre et la demande intérieure se creusant. **L'échec de ces politiques a été attribué au manque de soutien politique de la coalition au pouvoir, aux faiblesses de la bureaucratie et à une organisation inadéquate des acteurs de la filière** (Ayinde *et al.*, 2016).

Suite à la révision du Programme de Transformation Agricole (ATA), **en juin 2016, l'administration du président Buhari, en fonction depuis 2015, a formulé une nouvelle stratégie, la feuille de route de la politique de promotion de l'agriculture (APP) (2016 - 2020)**. L'APP s'est appuyée sur l'ATA¹¹⁸ mais s'est concentrée sur deux problèmes clés auxquels le Nigeria est confronté : la facture élevée des importations alimentaires (y compris pour le riz) et les faibles recettes en devises des exportations agricoles. À cette fin, l'APP visait à promouvoir les investissements du secteur

¹¹⁴ Auparavant, depuis le milieu des années 1970, plusieurs efforts avaient été faits pour développer le secteur du riz, avec des investissements dans des projets d'irrigation à grande échelle dans les États de Borno, Kano, Sokoto et Bauchi. Cependant, ces initiatives n'ont pas réussi à moderniser l'agriculture paysanne. De même, l'initiative présidentielle sur le riz, lancée en 2003 et visant à porter la production à 9 millions de tonnes de riz usiné d'ici la fin 2008, n'a pas atteint ses objectifs (Ayinde *et al.*, 2016).

¹¹⁵ Le Plan de Transformation du Riz a été intégré dans le programme de transformation agricole (ATA, 2011-15). Par rapport aux politiques agricoles précédentes, qui visaient principalement à assurer la sécurité alimentaire nationale par la substitution des importations et la conservation des devises, la priorité absolue de l'ATA était la création d'emplois, en particulier pour les jeunes, afin de contrecarrer le mécontentement social croissant, l'instabilité et les menaces pour la sécurité. Afin de maximiser le potentiel d'emploi du secteur agricole, l'approche du développement de la filière a été adoptée et des Zones de Transformation des Cultures de Base (ZTCB) ont été créées pour inciter les entreprises agroalimentaires privées à implanter des usines de transformation des aliments dans les zones à forte production alimentaire (ADF, 2013 ; Ayinde *et al.*, 2016).

¹¹⁶ Les zones pluviales et irriguées ont été ciblées dans le sud, le sud-est et le sud-ouest (Ebony, Enugu, Bayelsa, Cross River, Ogun, Ekiti), ainsi que dans l'ouest (Niger, Kwara), le nord-est (Taraba, Adamawa) et le nord-ouest (Kaduna, Kano, Kebbi, Sokoto).

¹¹⁷ Parmi ces réformes, on peut citer (i) la libéralisation du secteur des semences avec un accès accru aux acteurs privés, (ii) l'élimination des distorsions dans la distribution des engrais avec une plus grande présence du secteur privé, (iii) la subvention publique des engrais pour les petits producteurs, (iv) la facilitation de l'accès à la terre et au financement pour promouvoir l'agrobusiness et l'entrepreneuriat agricole.

¹¹⁸ L'ATA a obtenu quelques résultats positifs. Entre 2011 et 2014, la production alimentaire nationale a augmenté de 21 millions de tonnes et la facture des importations alimentaires est passée de 3,200 milliards de nairas en 2011 à 635 milliards de nairas en 2013 (The Guardian, 2016). Le gouvernement a également pu réhabiliter les canaux d'irrigation et les routes et une certaine augmentation a été enregistrée dans les revenus des agriculteurs et des entrepreneurs ruraux, tandis que plusieurs installations de transformation sont devenues fonctionnelles. Toutefois, les objectifs de création d'emplois et d'autosuffisance alimentaire de la loi antiterroriste n'ont pas été atteints (Ayinde *et al.*, 2016).

privé dans l'agriculture, tout en réformant le rôle du gouvernement fédéral vis-à-vis des autorités des États et du secteur privé.¹¹⁹ Le riz a de nouveau été choisi parmi les cultures prioritaires pour augmenter la production et réduire les importations. **Toutefois, le PPA a souffert du même manque de soutien politique que les politiques agricoles précédentes** (Ibirogba, 2018 ; Downie, 2017). Actuellement, la production de riz nigériane est toujours inférieure à la demande intérieure et la majeure partie du territoire national est déficitaire en riz (Libby, 2020).¹²⁰ La croissance de la production a été obtenue principalement par l'expansion des superficies plutôt que par l'amélioration des rendements, alors que la consommation par habitant a augmenté régulièrement (Ayinde *et al.*, 2016 ; Libby, 2020).

Afin de limiter le volume des importations et de protéger le secteur national du riz, le gouvernement nigérian a imposé des droits de douane élevés sur le riz, bien que très variables dans le temps, allant généralement de 30 à 70 %. Les droits de douane¹²¹ et autres restrictions à l'importation ont été relevés entre les années 2000 et le début des années 2010,¹²² pour atteindre leur niveau le plus élevé, 110 %, en 2013 (FFI et GAIN, 2016e ; Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).¹²³ Les recettes provenant des droits de douane à l'importation étaient censées financer un fonds de développement du secteur du riz (Ayinde *et al.*, 2016). **Les restrictions sur l'accès aux devises étrangères sont un autre moyen pour le gouvernement nigérian de limiter les importations.**¹²⁴ **Le gouvernement nigérian a également imposé des mesures non tarifaires, notamment des interdictions périodiques d'importation limitant les flux commerciaux à travers les frontières terrestres, en particulier pour contrôler la réexportation de riz du Bénin.** Ensemble, ces mesures ont été efficaces dans une certaine mesure, en réduisant les flux d'importation de riz par les ports nigériens. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné (section 3.2.3), des routes de transbordement moins directes et plus détournées ont maintenu les importations à un niveau élevé.

¹¹⁹ Avec le PPA, le gouvernement s'est engagé à donner au secteur privé un rôle de premier plan sur le marché tandis que l'administration publique se concentrerait sur la fourniture d'infrastructures rurales, le soutien au développement du marché et la prestation d'autres services publics. Selon le directeur du ministère de l'agriculture et du développement rural, le succès du PPA dépendait de l'engagement des acteurs du marché, des agriculteurs, des États, des investisseurs, des institutions financières et des communautés (communication personnelle, mai 2019).

¹²⁰ *Alors que le porte-parole de Buhari, Garba Shehu, a déclaré que les mesures ont fait passer la production de riz de 7,2 millions de tonnes en 2015 à 9,2 millions de tonnes l'année dernière (2019), rendant le Nigeria plus ou moins autosuffisant (...), le spécialiste des données agricoles Gro Intelligence a estimé la production de riz du Nigeria à 4,9 millions de tonnes en 2019, soit une augmentation de 60 % par rapport à 2013, mais bien en dessous de la consommation locale de 7 millions de tonnes* (Libby, 2020).

¹²¹ Les droits d'importation sur le riz varient également en fonction du degré de transformation et sont souvent plus bas pour le riz décortiqué afin de soutenir l'industrie nationale de l'usinage par des approvisionnements supplémentaires (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).

¹²² Jusqu'au début des années 1990, le Nigeria a maintenu ses droits d'importation sur le riz usiné à un niveau relativement bas (20 %). Cette protection tarifaire modérée (des années 1970 aux années 1990) n'a pas compensé le biais macroéconomique contre la production nationale de riz qui s'est produit en période d'appréciation substantielle du taux de change réel. À partir de 1993, les droits de douane à l'importation ont été augmentés pour réduire les volumes d'importation, ce qui avait été encouragé par l'appréciation du taux de change réel. Les taux tarifaires ont ensuite été maintenus à 100 % de 1996 à 2007. À la suite de la crise des prix alimentaires en 2008, comme dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, les droits de douane ont été suspendus pour éviter une flambée des prix intérieurs (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).

¹²³ Entre 2013 et 2014, plusieurs études ont été menées sur les effets prévus du TEC de la CEDEAO sur l'agriculture au Nigeria. Ces études ont montré que le TEC aurait entraîné (i) une diminution de la production de riz de 1,23% et la baisse de l'emploi dans le secteur agricole au Nigeria, et (ii) une augmentation des volumes de riz importés de la CEDEAO de 120% (Yerima et Beaujeu, 2014).

¹²⁴ Le rationnement des devises étrangères a été introduit dans les années 1980 par un système de licences d'importation. En raison de ces restrictions, un marché parallèle des changes a émergé (avec des primes substantielles). La politique commerciale du riz (sous la forme de droits de douane à l'importation) a permis de compenser partiellement les effets de l'appréciation du taux de change réel ces dernières années. Depuis 1998, il y a peu de signes de rationnement des devises étrangères, car les taux du marché parallèle sont proches des taux de change officiels (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016). Toutefois, les restrictions de l'accès aux devises par l'intermédiaire de la Banque centrale ont de nouveau été utilisées en 2015 pour limiter les volumes d'importation, parallèlement à l'introduction, sur le marché interbancaire, d'un taux de change flexible pour le naira.

En outre, l'efficacité de la politique tarifaire a été réduite par un niveau élevé d'évasion par la sous-facturation ou le contournement des procédures douanières (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016). Un aspect de plus en plus controversé de la politique commerciale nigériane est l'octroi aveugle de dérogations tarifaires et d'autres droits de douane sur le riz et d'autres produits importés à certains opérateurs économiques sur directive de la présidence et sans divulgation publique¹²⁵. Cette pratique est devenue de plus en plus fréquente sous l'administration civile du président Obasanjo (1999 - 2007) et des présidents suivants - malgré plusieurs promesses formelles de réduire les exemptions abusives de droits de douane-, car les administrations Yar'Adua et Jonathan ont poursuivi cette pratique illégale.¹²⁶ Ces exonérations sont largement accordées à des fins de favoritisme politique, notamment dans le but de financer les campagnes électorales du parti au pouvoir et des "parrains" des candidats qui font des dons au parti et aux hommes politiques se présentant aux élections (Modebe, Okoro, Okoyeuzu et Uche, 2014). L'un des principaux bénéficiaires des exonérations de droits de douane a été l'homme d'affaires milliardaire Aliko Dangote et son groupe Dangote, un important importateur de produits alimentaires, notamment de riz, et un important contributeur financier au parti de l'ancien président Obasanjo. Des exonérations informelles de droits de douane sont parfois utilisées pour des produits autres que ceux pour lesquels elles ont été initialement accordées,¹²⁷ ou échangées entre importateurs (Modebe *et al.*, 2014). Pour remédier à ces abus, l'Assemblée nationale a récemment entamé un processus visant à abroger l'actuelle loi sur les douanes et à retirer au président le pouvoir d'accorder des exonérations de droits de douane, tout en donnant davantage de pouvoirs au service des douanes. Toutefois, Modebe *et al.* (2014) soulignent que le problème ne réside pas dans les lois existantes, mais plutôt dans leur application.

Les changements fréquents de politique commerciale et macroéconomique ont entraîné de fortes fluctuations du prix du riz sur le marché nigérian, ce qui a eu des répercussions négatives sur la viabilité des exploitations rizicoles et des transformateurs industriels et sur le climat d'investissement dans le secteur (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016). Les petites exploitations et les moulins représentent respectivement environ 80 % et 60 % de la production de riz au Nigeria, le reste étant produit par une poignée de grandes entreprises (telles que le groupe Coscharis, Dangote Rice, Olam et le groupe Stallion). Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour aider les agriculteurs en leur accordant des subventions et des prêts à faible taux d'intérêt, dans la plupart des régions productrices, les agriculteurs cultivent le riz sans irrigation et avec peu de machines, utilisant principalement le travail manuel pour la récolte (Jiang, Wang et Abadi, 2020). La capacité d'usage industrielle - qui a considérablement augmenté après 2011, en particulier dans le centre-nord et le nord-ouest du pays¹²⁸- est gravement sous-utilisée en raison de la production insuffisante de riz (FFI et GAIN, 2016^e).¹²⁹ En outre, les

¹²⁵ Deux lois principales régissent l'approbation des exonérations de droits d'importation au Nigeria : la loi n° 5 de 1958 sur la gestion des douanes et des accises (CAP 84 de 1990) et la loi n° 4 de 1995 sur la consolidation des tarifs douaniers, des accises, etc. Selon ces lois, bien que les douanes aient la responsabilité de contrôler et de gérer l'administration des douanes et de collecter les recettes des douanes et des droits, le président, sur avis du Conseil des tarifs, a le pouvoir d'accorder des dérogations. Toutefois, ces pouvoirs ne sont pas censés être accordés sans discernement ni sans publication dans un journal officiel (Modebe *et al.*, 2014).

¹²⁶ Par exemple, à l'approche des élections de 2007, le Nigeria a perdu plus de 380 milliards de nairas en droits d'importation qui ont été supprimés par le gouvernement fédéral (Modebe *et al.*, 2014). Selon une déclaration du président de la commission des finances de la Chambre des représentants, Abdulmumin Jibrin, le 19 juillet 2012, "les documents soumis à sa commission par le ministère fédéral des finances, le service fédéral des impôts intérieurs (FIRS) et le service des douanes du Nigeria (NCS) indiquent que le gouvernement continuait d'accorder des dérogations à quelques personnes pour l'importation de ces articles, malgré la politique d'arrêt des importations". Il a en outre affirmé qu'une analyse détaillée des documents a montré que "en moyenne, le gouvernement a accordé un minimum de 2 milliards de N de dérogations par mois de janvier à ce jour pour l'importation de riz, d'huile de palme et d'huile végétale", et que "rien qu'au mois de mai 2012, le gouvernement a accordé 39 milliards de N de dérogations à quelques personnes" (Modebe *et al.*, 2014 : 27).

¹²⁷ Par exemple, Sam Iwuajoku, propriétaire d'Unigate Investments et copropriétaire de Seaside View Management Limited, basée à Gibraltar, et proche associé du président Obasanjo, a récemment été arrêté en relation avec une escroquerie à l'exonération des droits de douane par laquelle il a importé trois cargaisons de riz.

¹²⁸ Le nombre de rizeries industrielles est passé de deux à une vingtaine.

¹²⁹ Pers. comm. with a Nigerian expert, October 2019.

fréquentes coupures de courant entravent le fonctionnement des machines de transformation (Akinyemi, 2019). La commercialisation du riz produit localement est limitée par les **coûts élevés de transport interne**, en particulier des zones de production du nord vers les centres urbains du sud (USDA, 2018). Environ 12 % de la production de riz est gaspillée en raison des mauvaises conditions de récolte, de broyage, de stockage et de transport (KPMG, 2019). Dans l'ensemble, la filière du riz au Nigeria reste très fragmentée, avec peu d'organisation entre les exploitations agricoles, les usines de transformation et les intermédiaires du marché (Ayinde *et al.*, 2016).

Des exonérations fiscales et d'autres formes d'incitations ont été mises en place en 2014 pour encourager les investissements privés dans la production et la transformation du riz. La mesure fiscale établissait une distinction entre deux types d'importateurs de riz : ceux qui exploitent une ou plusieurs rizeries ou qui investissent dans de nouvelles capacités de production, qui seraient soumis à un prélèvement de 20 % sur les importations pour un certain quota, en plus du tarif d'importation normal ; et ceux qui importent uniquement du riz, qui seraient soumis à un prélèvement de 60 %. Cette politique visait à encourager les importateurs à investir dans la filière du riz national tout en limitant les importations au volume nécessaire pour combler l'écart entre la production nationale et les besoins de consommation.¹³⁰ Ce volume devait être déterminé par un comité interministériel présidé par le ministère fédéral de l'agriculture et du développement rural et dont les membres étaient issus du ministère fédéral des finances, du ministère fédéral de l'industrie, du commerce et des investissements et de la commission nationale de planification.

Tant les meuniers existants que les nouveaux investisseurs pouvaient bénéficier des quotas d'importation avec le prélèvement le plus bas, mais l'exigence d'un investissement minimum de 10 millions de dollars américains excluait la plupart des petits meuniers tout en favorisant les grands importateurs de riz bien connectés ainsi que les grandes entreprises ayant peu ou pas d'expérience dans l'industrie du riz.¹³¹ Après une évaluation des meuniers, des importateurs et des nouveaux investisseurs, 26 entreprises ont obtenu des quotas d'importation de riz. Parmi elles, certains grands importateurs tels que le groupe Dangote et le groupe Elephant ont satisfait aux exigences.¹³² Les modalités de mise en œuvre de la politique ont suscité des inquiétudes, en particulier chez les riziculteurs et les petits meuniers locaux. Non seulement les grands importateurs ont obtenu un avantage fiscal important, mais la mise en œuvre de la politique a donné lieu à un certain arbitraire, notamment parce que certains investisseurs potentiels n'ont pas fait d'investissements importants dans la production de riz mais ont tout de même reçu des quotas d'importation supérieurs à ceux des investisseurs possédant déjà des exploitations et des moulins à riz.¹³³ En outre, certains importateurs ont vendu les droits d'utilisation des quotas à d'autres importateurs et certains ont dépassé leurs quotas, ce qui a entraîné une surabondance sur le marché et une baisse des prix du paddy et du riz et a eu des répercussions négatives sur les petits producteurs ayant des stocks à mettre sur le marché (Ayinde *et al.*, 2016 ; voir la tendance à la baisse des prix en 2014 - 15 dans la figure 26).

¹³⁰ Des quotas d'importation de riz pour les petits investisseurs et les négociants purs devaient être émis si l'écart était de 80 % ou plus des besoins de consommation nationale (Ayinde *et al.*, 2016).

¹³¹ Les autres critères d'éligibilité pour demander les quotas d'importation étaient les suivants (i) être une société nigériane et être membre d'une association professionnelle pertinente telle que l'Association des transformateurs de riz du Nigeria ou l'Association des importateurs et distributeurs de riz du Nigeria ; (ii) être officiellement connu du ministère fédéral de l'agriculture et du développement rural en ayant soumis un plan de production de riz national vérifiable (Ayinde *et al.*, 2016).

¹³² Le groupe Dangote avait acquis 150 000 hectares de rizières dans les États d'Edo, de Kebbi, de Jigawa, du Niger et de Kogi pour produire environ 1 million de tonnes de paddy par an, tandis que le groupe Elephant possédait une usine de 300 millions de dollars US traitant 76 000 tonnes de riz par an et une ferme de riz de 10 000 hectares, toutes deux dans l'État d'Oyo (Ayinde *et al.*, 2016).

¹³³ Par exemple, le Elephant Group et MIKAP Rice, dont les plans d'investissement étaient encore sur papier, se sont vu accorder un quota d'importation de 61 770 tonnes métriques et 82 897 tonnes métriques, respectivement, tandis qu'Ebony Agro et Stine Rice, qui ont tous deux des rizeries en activité, ont obtenu des quotas de 15 000 tonnes métriques et 30 000 tonnes métriques, respectivement, en tant que meuniers existants, mais aucun en tant qu'investisseurs (Ayinde *et al.*, 2016 : 16).

La politique d'intégration rétrograde mise en place dans le cadre du PTA, et poursuivie dans le cadre de la PPA, a eu des résultats très mitigés en termes de développement de la filière. La coalition au pouvoir ayant peu soutenu cette politique, les intérêts des importateurs ont largement prévalu sur les objectifs de développement du secteur intérieur. La politique a été appliquée de manière inégale et incohérente, ce qui a créé une incertitude et des conditions de concurrence inéquitables. Le choix d'ouvrir les quotas d'importation à de nouveaux investisseurs - qui devait atténuer la résistance de certains acteurs puissants qui auraient autrement perdu des affaires sous le nouveau régime - a finalement sapé l'efficacité de la politique. En outre, la **faiblesse de la capacité bureaucratique et de la coordination** intersectorielle (par exemple, le service des douanes a donné la priorité aux objectifs de recettes plutôt qu'aux limites des quotas approuvés, comme l'avait demandé le comité interministériel) a **exposé la politique à des abus et a entravé le rôle régulateur de la bureaucratie** (Ayinde *et al.*, 2016). La **fragmentation des acteurs de la filière du riz, malgré une forte Association de Riziculteurs du Nigeria (RIFAN), n'a probablement pas favorisé l'émergence d'une coalition d'acteurs pour surveiller et faire pression sur le gouvernement afin qu'il maintienne et applique la politique.**

4.3.2. Bénin

Le gouvernement du Bénin a longtemps recherché l'autosuffisance en riz et a déployé des efforts importants pour stimuler la production nationale au cours des dernières décennies (Afouda, 2013 ; Balaro *et al.*, 2014).¹³⁴ Suite à la crise de 2008, le riz a été choisi comme filière prioritaire dans le Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA, 2009-15),¹³⁵ en vue d'assurer la sécurité alimentaire, de réduire progressivement la vulnérabilité aux chocs extérieurs et de limiter les sorties de devises. Le gouvernement a également formulé une stratégie nationale de développement de la production rizicole (SNDR) en 2010,¹³⁶ qui a marqué un fort retour de l'État dans le secteur (Balaro *et al.*, 2014). Les incitations à la production ont été renforcées, notamment par la fourniture de semences et d'engrais subventionnés, de pompes pour les puits tubulaires et d'autres formes de soutien à l'irrigation dans le cadre de projets (USDA, 2013). Des mesures de soutien des prix, telles que la réduction des taxes à l'importation, la constitution de stocks régulateurs et la fixation des prix, ont également été mises en place (Balaro *et al.*, 2014).

Grâce aux efforts du gouvernement, la production béninoise a triplé au cours des dix dernières années, passant de 50 000 tonnes en 2007 à 180 000 tonnes en 2018 - la production de riz ayant augmenté à un rythme très rapide (27 %) au cours des cinq premières années suivant la crise (voir tableau 3). Pourtant, le Bénin reste un producteur relativement petit dans la région (voir figure 4) et l'offre intérieure n'a pas pu suivre les besoins de la consommation nationale.¹³⁷ **Les importations de riz ont continué d'augmenter à un rythme rapide, en particulier après 2015** - avec un taux de croissance annuel moyen de 41 % entre 2013 et 2017 (voir tableau 4)¹³⁸ - alimentant la **réexportation vers le Nigeria et pénalisant en fin de compte le secteur national du riz**. Plus récemment, le gouvernement a

¹³⁴ De l'indépendance à nos jours, les politiques publiques en faveur du développement de la filière riz au Bénin ont pris plusieurs formes, alternant des formes d'intervention directe de l'État dans la production et la transformation du riz (comme au lendemain de l'indépendance - avec l'appui combiné de la coopération chinoise et vietnamienne - et au lendemain de la crise de 2008) et des formes de désengagement (pendant la période du PAS, de 1995 à 2007 ; Balaro *et al.*, 2014).

¹³⁵ Le PSRSA du Bénin met l'accent sur la promotion des filières prioritaires pour la sécurité alimentaire et le commerce. Le riz a été inclus en raison de son importance socio-économique et alimentaire croissante dans le pays et dans la région (USDA, 2013). Les Orientations stratégiques de développement (2006 - 2011), et la Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCR, 2009 - 2011) constituent les références du PSRSA, qui s'inscrivent dans le droit fil des initiatives de développement auxquelles le Bénin a adhéré aux niveaux mondial et régional, notamment la Politique agricole commune de l'UEMOA (PAC), la Politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et le cadre du PDDAA.

¹³⁶ L'objectif déclaré de la stratégie - qui n'a pas été atteint - était d'augmenter la production de paddy de 72 960 t en 2007 à au moins 385 000 t/an en 2015.

¹³⁷ La demande de riz dans le pays, qui n'a cessé d'augmenter entre 1990 et 2008, est aujourd'hui estimée à 42 kg/habitant/an. Toutefois, la consommation pourrait être surestimée en raison des échanges transfrontaliers entre le Bénin, le Niger et le Nigeria (USDA, 2013). Selon les données du MAEP, la production locale ne couvre que 47 % des besoins nationaux en 2010, et 55 % en 2016.

¹³⁸ Le Bénin a l'un des taux de dépendance à l'égard des importations les plus élevés de la région (voir figure 6).

formulé un nouveau plan national pour le développement de la riziculture (PNDF-Riz 2018 - 2021), qui prévoit un rôle plus important pour les partenariats public-privé pour les investissements dans le secteur du riz (FIDA, 2018).

Les droits d'importation sur le riz au Bénin ne sont que de 12,5 % de la valeur CAF, dont 10 % pour les droits de douane, conformément au TEC de la CEDEAO/UEMOA. Cela représente entre 17 et 40 % des coûts payés par les importateurs de riz au Nigeria (selon le niveau tarifaire en vigueur dans ce pays ; USDA, 2013 ; GAIN, 2014). Une telle différence de tarifs crée de fortes incitations à la contrebande de grands volumes de riz du Bénin vers le Nigeria, car cela permet aux importateurs d'éviter les droits d'importation élevés du Nigeria et les interdictions périodiques sur le riz importé (voir sections 3.2.3 et 4.3.1).

Pour effectuer toute opération d'import-export au Bénin, y compris pour le riz, un opérateur économique doit être enregistré auprès de la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin et acquérir une carte professionnelle d'importateur. La carte d'**importateur est délivrée, ainsi que d'autres certificats d'affaires, au Guichet Unique de Formalisation des Entreprises (GUFE) de l'Agence de Promotion des Investissements et des Exportations (APIEX)**. Les déclarations en douane sont établies et les droits sont payés par des courtiers en douane agréés¹³⁹ par le biais d'un système d'information appelé SYDONIA WORLD et avec un système de paiement à tarif unique.¹⁴⁰ Contrairement aux autres produits importés, aucune autorisation d'importation ne doit être demandée par l'opérateur avant l'importation. Après son entrée dans le port, le riz importé est soumis à divers contrôles documentaires et physiques effectués par les douanes, conjointement ou non avec les agents portuaires. Pour le riz importé par voie terrestre, la procédure est similaire, mais le courtier doit d'abord obtenir la valeur en douane des marchandises dans le cadre d'un programme de vérification des importations. La déclaration en douane est alors basée sur cette valeur et doit être liquidée par le biais du paiement unique de la grille tarifaire, avant que la douane n'effectue les derniers contrôles documentaires et physiques et n'autorise la mise à la consommation du produit sur le territoire béninois.¹⁴¹

En ce qui concerne les **règles phytosanitaires, les normes de qualité et la sécurité alimentaire**, l'Agence Béninoise de Sécurité Alimentaire (ABSSA) est chargée des normes nationales. Cependant, l'agence exerce **peu de contrôle réglementaire** sur le riz importé ou le riz produit localement, outre la perception des droits d'importation (FFI et GAIN, 2016a).

La filière du riz béninois est peu efficace par rapport aux normes régionales : la productivité du riz reste faible, ce qui signifie que la croissance de la production est principalement due à l'expansion des surfaces cultivées avec une augmentation modeste des rendements ; la capacité de transformation est faible, tant en termes de qualité que de quantité ; et les stratégies de commercialisation sont inefficaces.

La distribution urbaine du riz cultivé dans le pays est très limitée¹⁴² et principalement organisée à travers un réseau d'une centaine de magasins publics (les *boutiques témoins*) gérés par l'*Office National d'Appui à la Sécurité*

¹³⁹ Le *Commissionnaire Agréé en Douanes* (CAD) est d'abord mandaté par l'opérateur économique pour agir en son nom.

¹⁴⁰ Après la liquidation de la déclaration en douane, le *Guichet Unique Portuaire* génère un *Bordereau de Frais Unique* (BFU) qui retrace l'ensemble des redevances dues aux structures impliquées dans le processus d'importation. Ce BFU sera payé dans l'une des deux banques partenaires (Ecobank ou BOA).

¹⁴¹ Ces informations ont été récupérées par le biais du portail commercial du Bénin géré par l'APIEX et le ministère de l'industrie et du commerce (<https://tradeportal.bj/menu/1192?l=fr#>).

¹⁴² Le volume des ventes de riz cultivé dans le pays ne devrait pas dépasser 5 % de la consommation urbaine totale. En dehors des magasins gérés par l'ONASA, la disponibilité du riz cultivé localement est géographiquement limitée aux marchés ruraux des zones de production de riz, alors que le riz importé est facilement disponible sur les marchés traditionnels de plein air (FFI et GAIN, 2016a).

Alimentaire (ONASA ; GAIN, 2014).¹⁴³ L'ONASA a été chargé par le gouvernement, après la crise de 2008, de collecter le paddy directement auprès des producteurs, de le décortiquer et de vendre le riz usiné à des prix subventionnés¹⁴⁴ (Balaro *et al.*, 2014 ; USDA, 2013). A partir de 2011, la SONAPRA (*Société Nationale pour la Promotion Agricole*) et l'ONASA se sont séparées, la SONAPRA étant chargée de l'usinage du paddy dans ses **deux unités industrielles, à Malanville et à Glazoué, dans le cadre de** son programme de soutien à la production locale de riz par la distribution de semences et d'engrais (Balaro *et al.*, 2014 ; GAIN, 2014).¹⁴⁵

Ces moulins, cependant, fonctionnent de manière inefficace, ont des taux d'extraction faibles et manquent de procédures de séparation et de nettoyage du riz, ce qui se traduit par une faible qualité du riz usiné dans le pays, qui peine à concurrencer le riz importé. En outre, les investissements privés dans l'usinage industriel sont limités par le manque de riz paddy¹⁴⁶ - étant donné que presque toutes les augmentations de la production de paddy répondent à la forte demande des rizeries nigérianes, qui paient des prix plus élevés¹⁴⁷ - et par le prix relativement élevé du paddy payé par la SONAPRA¹⁴⁸ (FFI et GAIN, 2016a).

En 2016, l'ONASA a été dissous et ces deux usines de décortilage ont cessé leurs activités, entraînant une grave perturbation du système national de commercialisation du riz. Après plusieurs années d'appels d'offres infructueux pour leur acquisition, les anciennes rizeries d'État ont finalement été privatisées en 2019 et acquises par SOBETRI S.A. La société prévoit de rénover les rizeries et d'augmenter leur capacité de production jusqu'à 24 000 tonnes par an et par usine. Elle s'est également engagée à construire, dans les deux ans suivant la date de démarrage, deux autres usines de décortilage de riz paddy dans la vallée de l'Ouémé pour un investissement supplémentaire de 15 milliards de francs CFA (Houngbadji, 2019).

Le gouvernement aurait également essayé de **faire pression sur les importateurs pour qu'ils achètent davantage de riz produit localement** et investissent dans l'usinage du riz (Badarou, 2017). Cependant, les importateurs signalent qu'il y a peu de surplus de paddy disponible pour l'usinage local étant donné les importants flux de paddy exportés vers le Nigeria (FFI et GAIN, 2016a).

Dans le même temps, le gouvernement continue à faire de **gros achats institutionnels de riz importé** pour approvisionner les cantines scolaires et universitaires, les centres de formation professionnelle, les casernes militaires, les hôpitaux et les prisons. Si le défi de la fiabilité et de la qualité de l'approvisionnement local est considéré comme la principale raison de cette situation, d'autres facteurs jouent un rôle. Par exemple, les marques

¹⁴³ L'ONASA se concentre sur l'achat d'intervention, c'est-à-dire l'entrée sur le marché pour stabiliser les prix lorsque la production est trop élevée. Elle ne semble pas disposer de grandes réserves de céréales, ne déclarant que quelques milliers de tonnes de céréales à tout moment (FFI et GAIN, 2016a).

¹⁴⁴ Par exemple, des programmes de vente subventionnée de riz ont été lancés en mars 2012 et avril 2013, dans le cadre desquels 3 000 tonnes de riz produit localement et provenant de réserves publiques ont été vendues à des groupes vulnérables au prix subventionné de 200 CFA/kg (base de données de la FAO sur les politiques des produits de base).

¹⁴⁵ En plus des rizeries publiques, certaines structures privées sont également impliquées dans la transformation et la commercialisation du riz produit localement. C'est le cas, par exemple, des *Entreprises de Services et Organisations des Producteurs* (ESOPs). Des unités artisanales et semi-artisanales existent également dans certaines localités transformant le paddy en riz étuvé, individuellement ou en associations (Balaro *et al.*, 2014).

¹⁴⁶ Par exemple, l'un des principaux importateurs de riz, Ste. Difezi et Fils Sarl (Difezi), a fait part de plans de construction de sa propre rizerie en 2016. Avant cela, il avait négocié la location d'une des rizeries du gouvernement, avec des plans pour améliorer l'équipement. Cependant, elle a dû abandonner l'idée étant donné le manque de disponibilité de paddy et les désincitations dues aux pratiques du gouvernement concernant la subvention du riz vendu par la SONAPRA et l'ONASA (FFI et GAIN, 2016a).

¹⁴⁷ De nombreux riziculteurs (ceux qui ont les moyens d'acheter des intrants en dehors du système de la SONAPRA) préfèrent vendre à des négociants nigériens, même si c'est à des prix inférieurs à ceux de la SONAPRA, en raison des retards de paiement au nom de la SONAPRA (la SONAPRA a peu de fonds de roulement et doit attendre que l'ONASA vende le riz par le biais de son réseau de dépôts de détail avant de pouvoir payer les agriculteurs ; GAIN, 2014).

¹⁴⁸ Les agriculteurs sont souvent obligés de vendre du riz à la SONAPRA après avoir reçu des engrais subventionnés et des semences à crédit (FFI et GAIN, 2016a).

de riz béninois ne figurent pas dans le guide d'achat des produits qui existe au niveau du ministère du commerce, ce qui rend difficile pour les organisations de producteurs locaux l'obtention de contrats pour des achats institutionnels. En outre, comme le PAM soutient financièrement et logistiquement le programme national d'alimentation scolaire, seule une liste restreinte d'entreprises sélectionnées est invitée à participer aux appels d'offres pour le riz et, bien que le riz produit localement soit généralement moins cher, les achats de riz importé sont privilégiés en raison des volumes plus importants disponibles (Badarou, 2017 ; GAIN, 2014).

Outre l'inefficacité du système de commercialisation, d'**autres défis politiques dans le secteur du riz concernent le système d'approvisionnement en intrants**, qui donne la priorité au coton, ce qui entraîne un manque d'engrais spécifique pour le riz et l'utilisation d'engrais de coton mal adapté dans les rizières, ce qui réduit la qualité du paddy.

L'état actuel de la filière au Bénin suggère que, malgré leur succès dans l'intensification et l'augmentation de la production, les **politiques rizicoles béninoises n'ont guère réussi à mettre en place une organisation efficace du secteur, à promouvoir une gestion efficace des rizeries et à adapter la qualité du riz blanc aux préférences des consommateurs urbains** (Balaro *et al.*, 2014).

4.3.3. Analyse des interactions entre les politiques dans le bassin commercial oriental

Les sections 4.3.1 et 4.3.2 ont analysé les politiques rizicoles du Nigeria et du Bénin et ont mis en évidence les facteurs structurels à l'origine des dynamiques actuelles d'importation et de commerce intra-régional dans la sous-région. Dans cette section, nous comparons les trajectoires des secteurs du riz dans ces deux pays et nous examinons l'interaction entre les politiques nationales et les résultats du marché dans ce bassin.

Au Nigeria, plusieurs politiques publiques et investissements publics et privés ont ciblé le secteur du riz dans le but de stimuler la production intérieure. Cependant, les **investissements dans les opérations d'usinage n'ont pas été accompagnés d'un approvisionnement suffisant en riz produit localement**. Cela a contribué au **développement d'une dynamique transfrontalière dans laquelle le riz est exporté du Bénin (et du Niger) voisin** vers le Nigeria pour répondre à la demande croissante de l'industrie et des consommateurs. Le gouvernement a maintenu des droits d'importation relativement élevés tout au long des années 2000, mais la politique commerciale a manqué de cohérence. De plus, malgré les tarifs d'importation relativement élevés, la mise en œuvre effective de la politique tarifaire a été influencée par les intérêts d'importateurs forts et politiquement influents, et des exemptions des droits de douanes ont été autorisées à une échelle significative. La contrebande de riz étranger dans le pays a également été importante. Les politiques publiques de l'offre au Nigeria n'ont pas réussi à réduire le déficit structurel intérieur en matière de riz, à diminuer sensiblement les importations de riz ou à modifier la préférence des consommateurs pour le riz importé. Elles n'ont pas non plus réussi à briser le dualisme du marché différencié du riz en un segment d'importation et un segment de production locale, ni à stimuler le développement du marché intérieur.

Le Bénin, en revanche, avec une population de 11 millions d'habitants - soit seulement 5 % de celle du Nigeria - est devenu l'un des plus gros importateurs de riz de la région, les importations nettes augmentant à un rythme très rapide depuis le début des années 2000. Il **maintient délibérément de faibles barrières à l'importation pour faciliter le commerce d'entrepôt et profiter des opportunités commerciales créées par la demande croissante de riz au Nigeria**. Le Bénin sert ainsi de plaque tournante commerciale : il importe du riz (et d'autres marchandises) et les réexporte, légalement ou, plus souvent, illégalement, vers le Nigeria (Golub, Mbaye et Golubski, 2019).¹⁴⁹ Trois

¹⁴⁹ L'économie du Bénin dépend fortement de la réexportation informelle et du commerce de transit avec le Nigeria, qui représente environ 20 % de son PIB. La dépendance du Bénin vis-à-vis du Nigeria n'apparaît pas dans les statistiques commerciales officielles (les échanges commerciaux avec le Nigeria ne représentaient qu'environ 6 % des exportations et 2 % des importations du Bénin en 2015-17) car celles-ci ne reflètent pas les importants flux commerciaux informels le long de la frontière. Selon les estimations de la Banque mondiale, environ 80 % des importations du Bénin sont destinées au Nigeria (Golub *et al.*, 2019).

facteurs principaux alimentent cette dynamique de réexportation : (i) la divergence des politiques commerciales entre les deux pays, qui crée des possibilités d'arbitrage pour les négociants ; (ii) les coûts élevés de transport et de logistique au Nigeria ; et (iii) les différences de politiques monétaires, qui créent des incitations supplémentaires à la contrebande.^{150, 151}

Nous passons maintenant à l'analyse des politiques nationales d'importation et de leurs implications dans les pays autres que ceux dans lesquels elles sont initialement mises en œuvre et dans la région dans son ensemble. **Nous nous concentrons en particulier sur l'évolution de la politique commerciale nigériane dans la période postérieure à 2008, car les modifications de ses barrières tarifaires et non tarifaires sont des facteurs déterminants de la dynamique du commerce du riz dans ce bassin** : premièrement, la forte augmentation des taux des droits d'importation nigériens en 2012-13 ; deuxièmement, les réductions tarifaires mises en œuvre en 2014 ; troisièmement, les restrictions sur le marché des devises promulguées en 2015 ; et quatrièmement, la dernière fermeture des frontières mise en œuvre fin 2019.

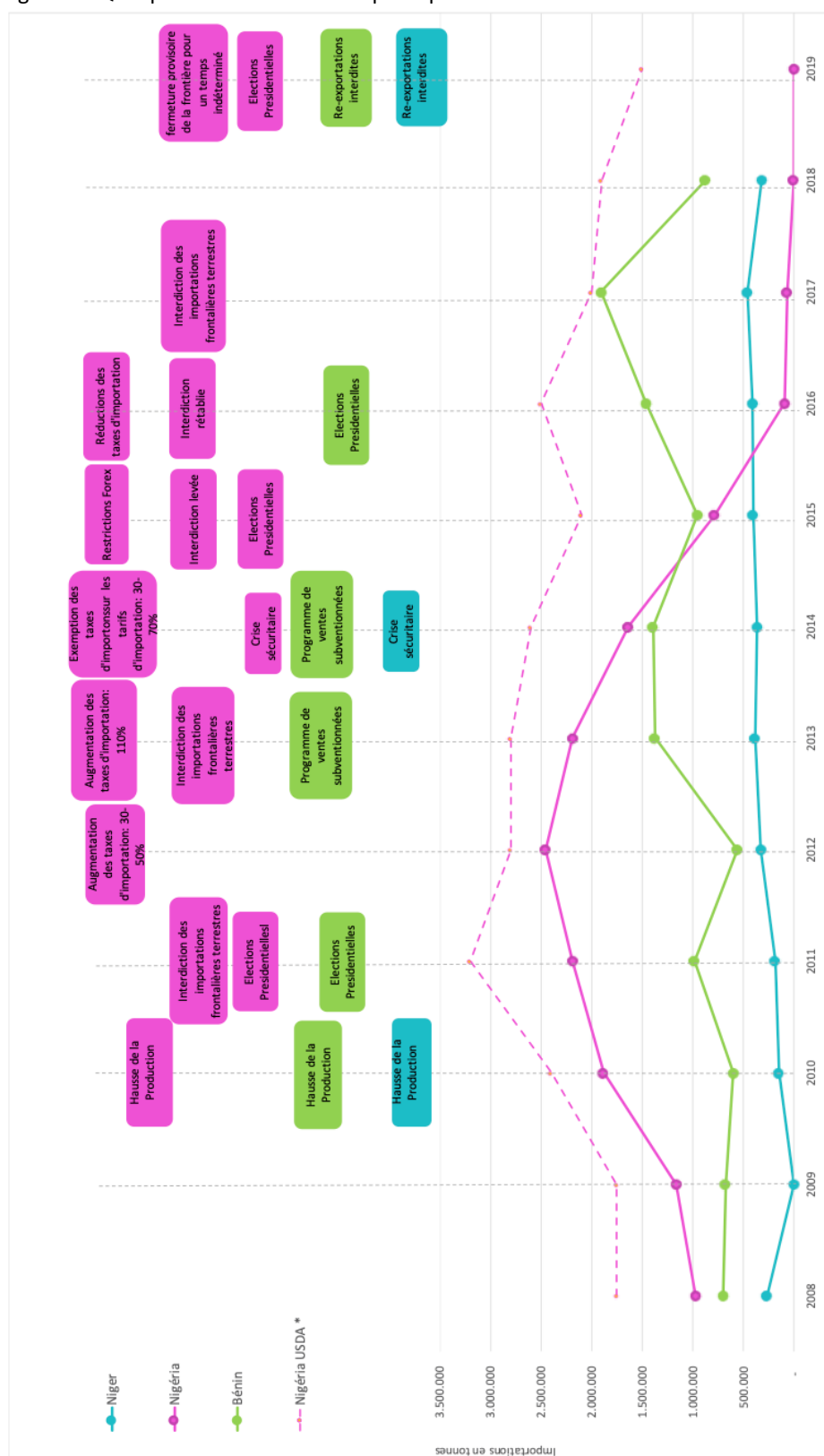
La figure 24 présente les importations de riz du Nigeria, du Bénin et du Niger sur la période 2008-2019,¹⁵² ainsi que les facteurs politiques et de marché pertinents au niveau national pour illustrer leur impact sur la dynamique des importations de riz. Les événements comprennent des changements ad hoc de politique et de réglementation, des variations de la production et des investissements locaux, des accords de gouvernement à gouvernement, des changements du contexte politique et sécuritaire et des mesures d'aide alimentaire.

¹⁵⁰ En particulier, les restrictions sur l'approvisionnement en devises étrangères, notamment en dollars, et l'écart important entre le taux officiel et le taux du marché noir du naira peuvent inciter les commerçants à acheter au Bénin en utilisant le marché parallèle des devises (Kpodji et Laga, 2012 ; Golub *et al.*, 2019).

¹⁵¹ La forte dépendance du Nigeria au pétrole et plusieurs politiques économiques dysfonctionnelles, ainsi que le mauvais climat des affaires au Bénin, ont créé un environnement propice à l'épanouissement du commerce transfrontalier informel. Outre les barrières à l'importation, les prix subventionnés du carburant au Nigeria, la mauvaise facilitation des échanges, la lenteur des opérations de déchargement au port de Lagos, l'insécurité (coût élevé des assurances) et les difficultés d'accès aux devises étrangères pour les opérateurs nigériens sont d'autres facteurs contribuant au maintien de ces flux commerciaux. En outre, d'autres intérêts commerciaux des deux côtés de la frontière doivent être pris en compte : par exemple, la vente de riz est souvent couplée à l'achat de produits manufacturés en provenance du Nigeria (Kpodji et Laga, 2012).

¹⁵² Étant donné l'incertitude qui entoure les données d'importation du Nigeria, nous avons tracé les données de FAOSTAT et de l'USDA dans le cas du Nigeria. Les deux séries montrent des tendances similaires mais présentent de grandes différences en termes de volumes rapportés, l'écart se creusant depuis 2015.

Figure 24 Quelques événements de la politique rizicole dans le bassin commercial oriental



Sources : FAOSTAT (2020) pour les importations de 2008 à 2017 et ITC (2020) pour les importations de 2018-19 (lignes pleines) ;
 *USDA (2020) pour les importations nigériennes 2008 - 2019 (ligne pointillée) ; FAOSTAT pour les événements de production ;
 FAO Commodity Policy Developments pour les événements de politique commerciale ; recherches propres des auteurs pour le
 contexte politique et sécuritaire.

Au cours du second semestre 2012, le Nigeria a considérablement augmenté ses droits d'importation, qui se situaient auparavant en moyenne entre 5 et 20 % selon le type de riz considéré. Les nouveaux taux tarifaires ont été introduits pour stimuler la production nationale (dans le cadre du programme de transformation du riz) et limiter le volume des importations, qui avait doublé au cours des trois années précédentes, pour atteindre près de 2,2 millions de tonnes en 2011 (voir figure 24). Les nouveaux taux ont été fixés à 30 % (5 % de prélèvement en plus d'un droit d'importation de 25 %) pour le riz décortiqué et à 50 % (40 % de prélèvement et 10 % de droit d'importation) pour le riz blanchi/semi - blanchi, et ils ont été **portés à 110 % pour les deux types de riz en janvier 2013**. Cette augmentation importante des droits de douane a entraîné une baisse des volumes d'importation officiels, mais elle a aussi largement encouragé l'évasion tarifaire,¹⁵³ entraînant une **augmentation des transbordements non officiels** par voie **terrestre, la** majeure partie du riz passant du Bénin au Niger et au Nigeria (Gyimah-Brempong *et al.* , 2016 ; USDA, 2013 ; Ships and Ports, 2014). L'augmentation des flux de réexportation semble être confirmée par la forte hausse des importations béninoises en 2013, qui ont atteint un volume de près de 1,4 million de tonnes, soit le double de la moyenne de la période 2008-2012.¹⁵⁴ Cela a conduit le gouvernement nigérian à **promulguer en mai 2013**, quelques mois **seulement** après l'introduction des nouveaux tarifs, **une interdiction des importations terrestres, qui a été officiellement levée deux ans et demi plus tard, en octobre 2015**.¹⁵⁵

Puis, reconnaissant que l'augmentation des prélèvements à l'importation alimentait la contrebande via le Bénin, **le ministre nigérian des finances a révisé la politique tarifaire en juillet 2014, réduisant les prélèvements à l'importation sur tout le riz importé à 60 %** (en plus d'un droit d'importation de 10 %). Le lobbying de l'Association des Importateurs et Distributeurs de Riz du Nigeria (RIDAN) pourrait être l'une des forces motrices de la révision de la politique d'importation (Ships and Ports, 2014). Avec la nouvelle politique commerciale, le gouvernement a également accordé des **exonérations fiscales sous la** forme d'un prélèvement beaucoup plus faible (20 %) aux importateurs possédant des installations de transformation du riz et exploitant des programmes vérifiables d'intégration en amont dans le pays, dans le but de promouvoir les investissements stratégiques dans le secteur national du riz (CTA, 2014 ; Premium Times, 2014). La réduction des droits de douane a été suivie d'une baisse significative des importations nigérianes entre 2014 et 2015 (les volumes d'importation ont diminué de moitié selon les données de la FAO). Les importations béninoises ont également diminué au cours de ces années, probablement en raison de la difficulté accrue pour les négociants béninois de réexporter du riz au Nigeria en raison de l'application de l'interdiction.

En juin 2015, après l'élection du président Buhari, la **Banque Centrale Nigériane a** promis d'investir dans la diversification de la base économique du pays, notamment par des investissements dans l'agriculture et le secteur du riz. Elle a donc **interdit aux importateurs d'avoir accès à des devises pour payer les importations de riz**.¹⁵⁶ Les preuves de l'impact de la mesure restrictive sont mitigées, puisque les données commerciales de la FAO font état d'une chute spectaculaire des importations nigérianes entre 2015 et 2016 - de 786 000 tonnes à 90 000 - alors que

¹⁵³ C'est ce que suggère l'écart croissant entre le volume des exportations de riz vers le Nigeria signalé par les bases de données internationales (par exemple COMTRADE) et le faible niveau des importations déclaré par les douanes nigérianes (Gyimah-Brempong *et al.* , 2016). L'augmentation de la fraude tarifaire en 2013, qui a entraîné une simple réduction des recettes des douanes nigérianes, a également été signalée par le site maritime nigérian Ships and Ports (Ships and Ports, 2014).

¹⁵⁴ Les importations de riz au Bénin sont restées élevées en 2014 également - malgré une tendance à la hausse du prix moyen du riz importé dans le pays (qui est passé de 237 210 francs CFA en 2010 à 360 488 francs CFA en 2014, soit une augmentation moyenne de 52 % sur la période, selon les données disponibles de l'Institut National de la Statistique et des Analyses Économiques, INSAE). Cela implique une augmentation des sorties de devises étrangères d'un coût total moyen de 160 milliards de francs CFA en 2010 à 504 milliards de francs CFA en 2014.

¹⁵⁵ Le Nigeria ayant levé l'interdiction en octobre 2015, la frontière sud entre Cotonou, au Bénin, et Lagos, au Nigeria, a été rouverte aux importations de riz en novembre de la même année, après l'introduction de frais moins élevés aux postes frontières avec le Nigeria.

¹⁵⁶ Elle a également soutenu des prêts d'au moins 40 milliards de nairas (130 millions de dollars US) pour aider les petits exploitants à stimuler la production (Libby, 2020) et a introduit un taux de change flexible du naira (base de données de la FAO sur la politique des produits).

l'USDA estime que les importations sont restées élevées sur la période 2014-2017, avec une moyenne d'environ 2,8 millions de tonnes, soit quatre fois la moyenne de la FAO pour la même période. Le volume des importations béninoises, en revanche, a augmenté en 2015, a doublé en 2016 et a continué à augmenter en 2017 (jusqu'à près de 2 millions de tonnes, un niveau bien trop important pour s'expliquer par la demande intérieure¹⁵⁷). Cela suggère que les **transbordements ont pu augmenter considérablement au cours de ces années, malgré les tentatives du Nigéria de freiner la contrebande avec des interdictions terrestres ultérieures** (en mars 2016 et avril 2017) et des ajustements de son niveau tarifaire (qui a encore été réduit à 50 % en décembre 2016)¹⁵⁸.

En août dernier, le président Buhari a fait un pas de plus dans la lutte contre les contrebandiers et a imposé une fermeture partielle des frontières avec le Bénin, puis étendue aux frontières avec le Niger.¹⁵⁹ La fermeture des frontières, qui est intervenue deux mois après la signature par le Bénin et le Nigeria d'un accord continental visant à libéraliser la circulation des biens et des services,¹⁶⁰ a effectivement interdit le commerce de toutes les marchandises pour une période indéfinie - officiellement, jusqu'à ce que les voisins du Nigeria prennent des "mesures strictes et globales" pour lutter contre la contrebande (Signé et van der Ven, 2019 ; Ibukun, Olurounbi et Ahissou, 2019). Selon certains observateurs, la décision du président de poursuivre cette répression contre les contrebandiers de riz a été motivée par des considérations politiques, principalement pour dédommager les riziculteurs des circonscriptions du nord, qui avaient voté pour Buhari lorsqu'il a été réélu cette année-là. Toutefois, les pressions exercées par les milieux d'affaires nigériens (notamment Aliko Dangote) - qui se plaignent de la surtaxation de leurs camions au passage de la frontière avec le Bénin et d'autres limitations au commerce imposées par le voisin - pourraient être une autre raison de la fermeté de Buhari (Niba, 2019 ; Duhem, 2019). En raison de la grande incertitude des données commerciales, il est difficile de déduire l'impact de la récente mesure sur les importations de riz nigérien : alors que les données commerciales de la FAO et du CCI indiquent une forte baisse, l'USDA estime un niveau plus réaliste d'importations comprises entre 1,9 et 1,5 million de tonnes en 2018 et 2019. L'USDA prévoit également que les importations de riz du Nigeria augmenteront jusqu'à 2,4 millions de tonnes en 2020, en partie à cause du coût élevé du paddy nigérien non transformé et des coûts d'exploitation élevés des usines (Libby, 2020). Le déficit d'approvisionnement créé par la fermeture a entraîné une **flambée des prix du riz sur les marchés nigériens** (voir figure 26),¹⁶¹ ce qui a favorisé les agriculteurs et les transformateurs locaux (Niba, 2019 ; Jiang, Wang et Abadi, 2020). Toutefois, sans un investissement important dans les machines ou l'irrigation, les producteurs nigériens auront du mal à répondre à la demande accrue et craignent que cette stratégie ne se retourne contre eux à long terme, car le riz ne sera plus abordable pour la plupart des Nigériens (Jiang, Wang et Abadi, 2020 ; Libby, 2020). D'autre part, les recettes fiscales nigériennes semblent avoir augmenté depuis la fermeture de la frontière, puisque les cargaisons destinées au Bénin sont désormais livrées dans les ports nigériens (Orjinmo, 2019). **Plus largement, la fermeture de la frontière, qui remet en cause la libre circulation des marchandises entre les pays de la CEDEAO, a été très perturbatrice pour les industries locales, déstabilisant les économies voisines.** Le

¹⁵⁷ Le Bénin importe en moyenne 600 000 t/an de riz ou plus. Avec une population de 8,6 millions d'habitants en 2009, et en supposant une consommation par habitant de 30 à 35 kg/personne/an (les bilans alimentaires de la FAO font état de 34,4 kg/personne/an), la consommation totale de riz du Bénin serait de 258 000 à 301 000 t. Compte tenu d'une production intérieure nette de 100 000 tonnes et d'importations de 897 000 tonnes (COMTRADE) en 2009 (sur la base des chiffres des exportations vers le Bénin, plutôt que des importations du Bénin), la consommation des importations serait de 158 000 à 201 000 tonnes, laissant 696 000 à 739 000 tonnes à réexporter (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).

¹⁵⁸ Le prélèvement pour les importateurs qui investissent dans le secteur du riz national est resté à 20 %.

¹⁵⁹ La fermeture de la frontière a été imposée par une opération de sécurité conjointe entre le Service des douanes du Nigeria, le Service de l'immigration du Nigeria, les Forces armées du Nigeria et d'autres entités. Suite à la décision du Nigeria, le Bénin et le Niger ont donné instruction aux courtiers en douane et autres opérateurs de s'abstenir de délivrer des déclarations de transit ou de réexportation pour le riz blanc et étuvé destiné au Nigeria.

¹⁶⁰ La zone de libre-échange continentale africaine (AfCFTA), qui vise une plus grande intégration économique par la suppression des barrières commerciales et des droits de douane sur 90 % des produits de base, a été signée en juillet 2019.

¹⁶¹ Selon Todowede Baba Oja, Directeur du populaire marché de Badagry, à la frontière entre le Nigeria et le Bénin, le coût d'un sac de riz de 50 kg, qui coûtait 9 000 nairas avant la fermeture de la frontière, a doublé, atteignant 22 000 nairas en septembre 2019, soit plus que le salaire mensuel minimum du Nigeria, qui est de 18 000 nairas (Niba, 2019).

Bénin étant une voie de transit clé pour les importations destinées aux voisins enclavés, son impact a été ressenti dans toute la région de l'Afrique de l'Ouest, rendant difficile pour les usines et les commerçants d'importer les principales matières premières et d'exporter leurs produits (Ibukun, Olurounbi et Ahissou, 2019).

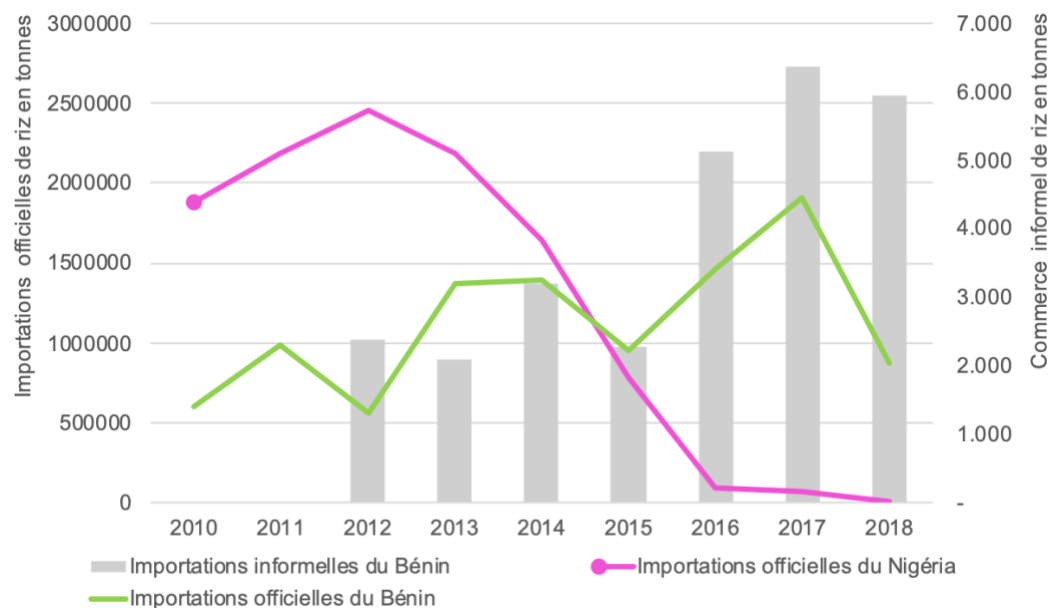
L'évolution des prix au Nigeria reflète en partie les mouvements incertains de sa politique commerciale, le prix du riz produit localement réagissant généralement aux augmentations du prix du riz importé provenant de l'augmentation des droits de douane et d'autres mesures non tarifaires (voir figure 26). C'est le cas, par exemple, en 2014, lorsqu'une baisse des prix du riz importé - résultant de la réduction des droits de douane - a entraîné une diminution des prix de gros du riz produit localement.¹⁶² De même, en mars 2016, lorsque le gouvernement nigérian a réintroduit une interdiction des restrictions sur les importations par voies terrestres, on peut observer une forte augmentation du prix du riz importé (il a atteint 779 CFA/kg en mai 2016), qui a été suivie par une augmentation du prix du riz produit localement. Le mécanisme de transmission des prix ne semble toutefois être que partiel et non instantané. Cela s'explique par le temps d'ajustement nécessaire aux acteurs de la filière pour intégrer les changements de politiques tarifaires et non tarifaires dans leurs décisions microéconomiques, ce qui permet d'ajuster leurs marges bénéficiaires pour déterminer les prix de vente et affiner les stratégies commerciales du riz (y compris le commerce transfrontalier). En outre, les niveaux élevés d'évasion tarifaire peuvent expliquer en partie pourquoi les augmentations tarifaires n'ont pas entraîné de hausse durable des prix du riz produit localement (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).¹⁶³ À partir de février 2017, le prix du riz produit localement est retombé aux niveaux d'avant 2015, suite à une baisse des prix du riz importé. **Cela suggère que les acteurs nationaux de la filière n'ont pas été en mesure de tirer profit des conditions de marché favorables des années précédentes, par exemple en investissant dans une efficacité accrue des systèmes de production et de commercialisation du riz.** Enfin, comme on l'a vu, la fermeture des frontières l'année dernière a eu un impact important sur le marché, exerçant une forte pression à la hausse sur les prix.

Nous examinons maintenant les liens entre l'importation de riz d'outre-mer et le commerce du riz produit localement dans cette région, en particulier la manière dont ce dernier réagit aux changements de la politique et de la réglementation nigérianes en matière d'importation. Nous nous concentrons sur la région transfrontalière comprenant le nord-est du Bénin et le nord-ouest du Nigeria (voir la figure 16 dans la section 3.3.5). Ce faisant, nous examinons l'évolution des flux commerciaux informels de riz produit localement (exporté du Bénin vers le Nigeria) par rapport aux tendances des importations officielles totales du Nigeria ainsi que les mouvements des importations béninoises - étant donné l'importance des transbordements de riz dans ce bassin (voir figure 25).

Figure 25 Comparaison des importations officielles totales du Nigeria et du Bénin avec les importations informelles du Bénin au Nigeria, 2010 – 2018

¹⁶² Nous manquons de données sur le prix du riz produit localement pour analyser l'impact de l'augmentation des droits de douane 2012-2013 sur le marché intérieur. Toutefois, nous constatons une augmentation substantielle du niveau du prix du riz importé en raison de l'augmentation des droits de douane (alors que le prix international du riz affiche une tendance à la baisse).

¹⁶³ Néanmoins, le prix du riz importé sur le marché intérieur est sensiblement plus élevé que le prix de parité à l'importation sans droits de douane, ce qui suggère que les droits de douane et les coûts liés à l'évasion tarifaire (pots-de-vin, etc.) augmentent sensiblement les prix pour les consommateurs (Gyimah-Brempong *et al.*, 2016).

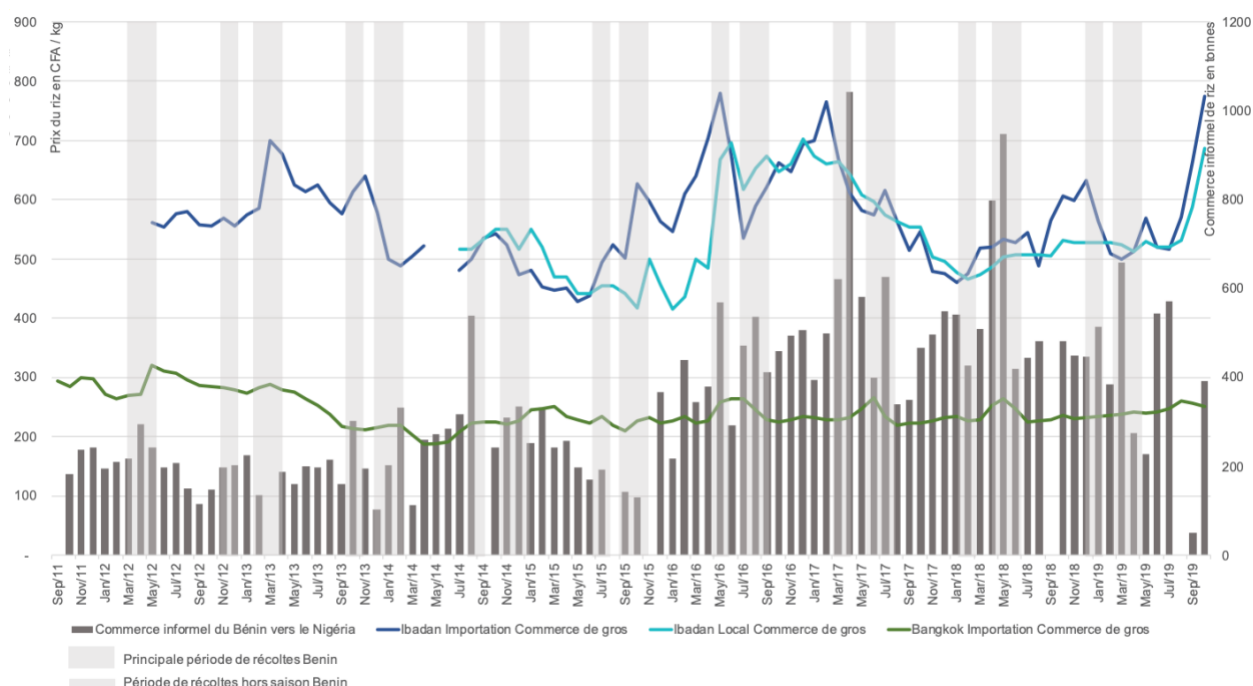


Sources : FAOSTAT (2020) pour les importations officielles, CILSS pour le commerce informel (données recueillies à Bagou, Bante, Dassa, Glazoué, Gogounou, Malanville, Ouesse, Péhunko, Savalou et Save).

Les importations de riz d'outre-mer au Bénin et les flux commerciaux informels de riz béninois vont dans le même sens la plupart des années, à l'exception de 2012-13 où les flux commerciaux informels ont diminué alors que les importations béninoises ont fortement augmenté, probablement pour profiter de la forte hausse des droits de douane nigériens (par le biais d'une réexportation accrue). À partir de 2015, lorsque les importations nigérianes auront atteint leur niveau le plus bas (du moins, selon les données commerciales de la FAO) et que les importations béninoises augmenteront à un rythme plus rapide, les flux commerciaux informels augmenteront également, pour atteindre leur niveau le plus élevé en 2017. Entre 2017 et 2018, les importations béninoises et le commerce informel diminuent, mais les importations diminuent dans une plus large mesure. **La corrélation entre les importations extra - régionales et le commerce intra-régional peut suggérer que les changements dans les politiques commerciales nigérianes (par exemple, en particulier le contrôle des frontières) ont un impact similaire sur les deux types de commerce.** C'est probablement le cas pour les fermetures de frontières, car les restrictions quantitatives de ce type ont tendance à affecter indistinctement le commerce du riz d'outre-mer ainsi que les flux informels de riz produit localement.

Cependant, des facteurs autres que les importations extra - régionales ont eu une influence sur le commerce intra-régional. Pour une analyse plus fine de ces liens, nous examinons les tendances des données mensuelles sur les prix du riz au Nigeria et le commerce transfrontalier informel du Bénin vers le Nigeria (voir figure 26).

Figure 26 Prix mensuels du riz et flux du commerce du Bénin au Nigeria, 2011 – 2019



Sources : GIEWS (prix de gros nigérien), Banque mondiale (prix thaïlandais) et CILSS (commerce informel).

Comme nous l'avons vu précédemment (voir figure 18), le **cycle des cultures** a naturellement une forte influence sur les tendances intra-annuelles des volumes d'échanges transfrontaliers, la disponibilité du riz cultivé dans le nord-est du Bénin étant un facteur majeur. Les flux commerciaux transfrontaliers augmentent vers le mois d'avril, car les stocks accumulés après la récolte principale (septembre - décembre) sont transférés vers les marchés de consommation, y compris de l'autre côté de la frontière, au Nigeria. Une petite bosse dans le commerce transfrontalier est observée vers le mois d'août, après la récolte de contre-saison (avril - juin).¹⁶⁴ La figure 26 montre ces deux périodes de récolte dans les zones de production de riz au Bénin, en tant qu'indicateur approximatif des conditions d'approvisionnement des exportations intra-annuelles. Comme les conditions du marché international sont un autre facteur important à prendre en compte dans cette analyse, la figure 26 comprend également un prix de référence international (thaïlandais 25% cassé).

Un épisode intéressant ici est lié à l'**interdiction des importations par voies terrestres mise en œuvre au Nigeria au début de 2016**. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette mesure, associée à un renforcement des contrôles sur les importations de devises étrangères, a affecté les importations au Nigeria et a alimenté une augmentation de la contrebande en provenance du Bénin. En raison de la rareté croissante sur les marchés nigériens, le prix du riz au Nigeria (tant importé que produit localement) a rapidement augmenté.¹⁶⁵ Dans le même temps, il est devenu plus difficile d'exporter du riz produit localement à partir du Bénin, en raison de l'introduction de l'interdiction. **Cette situation, combinée à l'impact de l'augmentation des importations au Bénin, a fait baisser le prix du riz béninois** (voir figure 19). Il est probable que l'écart de prix transfrontalier croissant a incité à l'exportation informelle de paddy béninois vers le Nigeria, où la demande de riz était élevée - probablement en raison de plusieurs investissements dans des rizeries de l'ouest du Nigeria. En fait, les flux commerciaux transfrontaliers de riz produit localement se

¹⁶⁴ Les écarts de prix importants qui existent de part et d'autre de la frontière, les prix de gros et de détail au Nigeria étant systématiquement plus élevés que ceux du Bénin, incitent les flux commerciaux régionaux (figure 19). Ce point a été abordé au point 3.3.5.

¹⁶⁵ La hausse des prix au Nigeria n'est pas due à une augmentation du prix international.

sont intensifiés à partir de 2016 (voir figure 25). **Cette situation de marché (prix bas sur le marché de la consommation et disponibilité limitée de paddy) a probablement exacerbé les difficultés économiques des deux rizeries parapubliques béninoises, accélérant leur fermeture** (voir également la section 3.3.5). **Depuis lors, le commerce transfrontalier du riz produit localement s'est développé et une grande partie de la production béninoise de riz paddy et de riz étuvé a été exportée au Nigeria.**

De même, la fermeture des frontières l'année dernière a fortement perturbé le commerce transfrontalier du riz produit localement : déjà en mars 2019, lorsque l'administration nigériane a commencé à renforcer les contrôles aux frontières, le prix de gros du riz béninois a chuté de façon spectaculaire (figure 19) et les flux commerciaux informels ont cessé en août 2019, lorsque la fermeture des frontières a été mise en application. Dans l'intervalle, comme nous l'avons vu, les prix au Nigeria augmentaient rapidement. Cependant, certains flux informels ont repris quelques mois plus tard, en octobre de la même année (voir figure 26).

Cette section a analysé les interactions entre les politiques nationales de commerce du riz dans le bassin commercial oriental. Elle a notamment montré **les effets de distorsion créés par les politiques commerciales nigérianes sur la géographie des échanges transfrontaliers dans ce bassin, qui finissent par saper les efforts nationaux visant à renforcer la filière nationale du riz et à consolider la position des acteurs puissants**. L'absence d'une approche coordonnée de l'intégration économique régionale est mise en évidence.

5. Perspectives et synthèses transnationales

Cette section synthétise les analyses menées ci-dessus sur les moteurs du commerce du riz, ses interactions avec le développement des filières nationales et le rôle du commerce transfrontalier dans les pays d'Afrique de l'Ouest et les bassins sous - régionaux couverts par cette étude. Elle examine les tendances des effets des politiques rizicoles visant le secteur et souligne comment les systèmes de commerce du riz contribuent à déterminer les décisions politiques clés. Elle commence par une caractérisation du problème politique central dans le secteur du riz dans les différents pays (5.1). Il rassemble ensuite les points de vue des différents pays et bassins commerciaux concernant le commerce extra -régional (5.2), l'organisation du secteur intérieur (5.3) et le commerce intra-régional (5.4). **La figure 1, qui a été présentée dans l'introduction, représente de manière simplifiée les mécanismes causaux expliqués dans cette synthèse.**

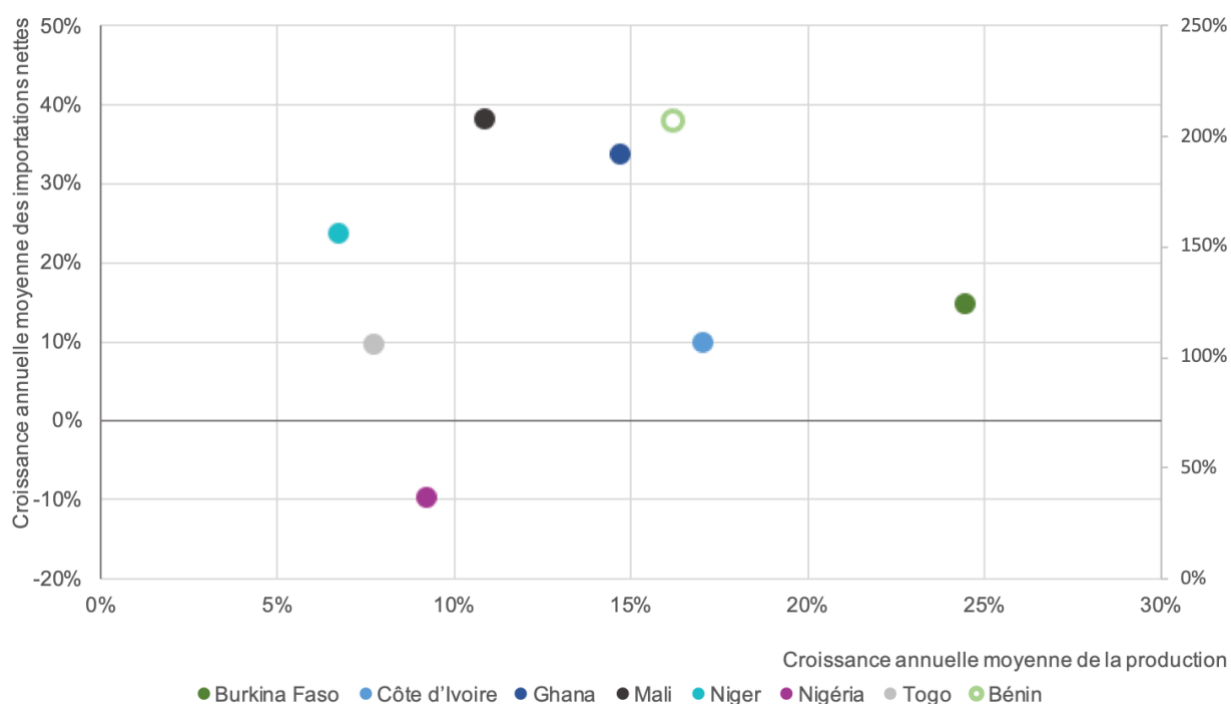
5.1. La faible compétitivité et la forte dépendance à l'égard des importations sont au centre des préoccupations

Bien que le secteur du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest soit complexe, la **compétitivité** relativement **faible** du secteur est au centre de ce problème, ce qui, combiné à la demande croissante des consommateurs, contribue à une **dépendance élevée et excessive vis-à-vis des importations extrarégionales de riz** (voir figure 1).

Une caractéristique notable de l'évolution du commerce après 2008 est l'augmentation continue des importations de riz d'outre-mer, malgré des prix relativement élevés et une production croissante de riz paddy et de riz transformé. La figure 27 montre la croissance annuelle de la production et la croissance nette des importations dans huit pays au cours de la période 2008-2017. Bien que les données soient trop peu nombreuses pour tirer des conclusions statistiques, elles montrent une **modeste corrélation négative entre les importations et la production**,

surtout si l'on exclut le Bénin. À l'exception de la Côte d'Ivoire, du Nigeria¹⁶⁶ et du Togo, les **chiffres de la croissance des importations étaient relativement élevés au cours de cette période**. Les cas du Ghana et du Mali sont remarquables à cet égard : malgré une croissance robuste de la production, ces deux pays ont également vu leurs importations nettes augmenter à un rythme rapide au cours de la décennie qui a suivi la crise de 2008. Le cas du Burkina Faso présente des caractéristiques similaires, bien qu'il ait connu une croissance de la production beaucoup plus élevée dans les années qui ont suivi la crise de 2008 (même si la croissance de la production a ensuite faibli au cours de la période 2013-2017). Le cas du Bénin semble être un cas aberrant, mais il faut garder à l'esprit que les chiffres de la croissance des importations du Bénin sont manifestement faussés par les envois d'importations qui sont réexportés, légalement ou non, vers le Nigeria.

Figure 27 Croissance annuelle moyenne des importations par rapport à la croissance annuelle moyenne de la production, 2008 – 2017



Sources : FAOSTAT (2020) pour les données de production de 2008 à 2012 et USDA (2020) pour les données de production de 2013 à 2017 (sauf Niger 2008 et 2017), FAOSTAT (2020) pour les données d'importation nette. Le Bénin sur l'axe de droite

Dans l'ensemble, il semble que ce groupe de pays d'Afrique de l'Ouest soit passé à un nouvel équilibre de marché, avec des importations et une production plus élevées. Cette dernière, comme nous l'avons vu plus haut, s'est faite au prix de dépenses publiques considérables en subventions aux intrants et en systèmes d'irrigation. **Ce schéma résulte en grande partie des politiques nationales du riz qui ont facilité l'importation de riz d'outre-mer et qui, trop souvent, n'ont pas réussi à soutenir les investissements privés dans les technologies d'amélioration de la productivité et de la qualité dans la transformation et la distribution du riz produit localement et à mettre en place des cadres propices à ces investissements.** Comme le montre la figure 10, l'évolution des écarts entre les prix du riz produit localement et ceux du riz importé suggère que la compétitivité du secteur ouest-africain n'a pas beaucoup progressé. Pour le Ghana, l'écart de prix en faveur du riz produit localement a diminué entre 2013 et 2019 ; pour le Mali, il a diminué et est devenu négatif ; et il a également légèrement diminué pour la Côte d'Ivoire. Il n'y a qu'au Nigeria, depuis 2015, que le différentiel de prix a évolué favorablement pour le riz produit localement.

¹⁶⁶ Dans le cas du Nigeria, il faut garder à l'esprit que les chiffres des importations de ces dernières années présentent une grande incertitude, comme nous l'avons déjà mentionné.

Une multitude de facteurs doit être prise en compte pour comprendre le problème du secteur du riz, en particulier l'augmentation constante de la consommation par habitant et de la consommation totale (cette dernière étant également due à la croissance démographique et à l'urbanisation). **Outre le problème de la compétitivité, l'augmentation rapide de la consommation est l'autre grand facteur de la dépendance excessive de l'Afrique de l'Ouest vis-à-vis des importations de riz**, bien qu'elle n'ait pas fait l'objet de cette étude. En outre, alors que les gouvernements ont intensifié leur soutien à la production de riz au niveau des exploitations agricoles, les décideurs politiques ont largement négligé les effets potentiellement bénéfiques du commerce transfrontalier en offrant des opportunités de marché aux producteurs nationaux. Tous ces facteurs ont déterminé la compétitivité du riz ouest-africain définie en termes de coût et de qualité, par rapport au coût et à la qualité du riz importé d'Asie.

Les conséquences de la **dépendance à l'égard des importations** comportent de **multiples risques**. Elle entraîne une plus grande **exposition aux chocs du marché international**, qui peuvent à leur tour conduire à l'insécurité alimentaire et à l'instabilité sociale lorsque les prix internationaux augmentent soudainement, ou à des pertes de revenus et de profits subies par les producteurs nationaux lorsqu'ils baissent par rapport aux prix du riz produit localement (voir figure 10). Cela renforce la logique consistant à faciliter les importations à l'étranger. Cela implique également des **risques macroéconomiques**, en drainant les réserves de devises étrangères et en affectant ainsi d'autres secteurs qui dépendent des importations d'intrants et d'autres biens et services essentiels. Tout cela fait du "problème du riz" une équation difficile à résoudre.

5.2. Efficacité de la politique commerciale du riz

5.2.1. Mesures tarifaires et non-tarifaires

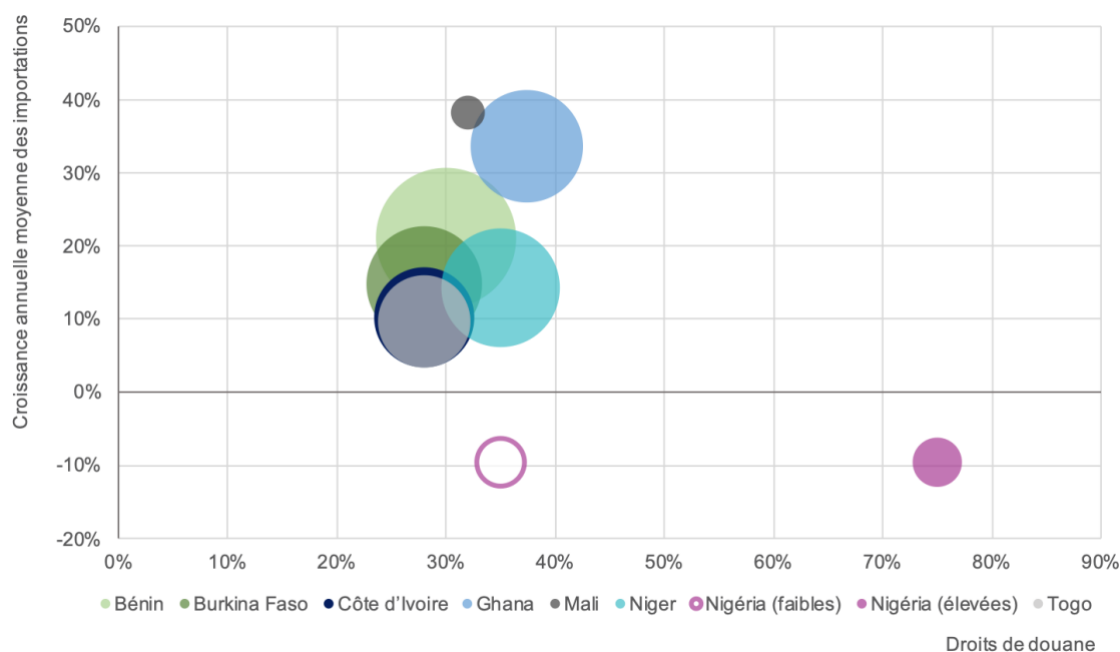
La plupart des États d'Afrique de l'Ouest appliquent des droits de douane relativement bas sur le riz importé depuis les réformes de libéralisation du commerce des années 1990 et la disparition des entreprises industrielles qui étaient généralement antérieures à ces réformes. En 2015, la CEDEAO a officiellement mis en œuvre le TEC pour le riz fixé à 10 %, ses États membres cherchant à garantir l'accès des populations au riz. Bien que les États membres ajoutent d'autres taxes, variant d'un pays à l'autre, la **protection tarifaire totale est généralement modeste et mal ciblée, et les modalités de mise en œuvre réduisent souvent son efficacité**.

Depuis 2015, la plupart des pays de la CEDEAO appliquent le TEC de 10 %. Le Ghana est une exception puisqu'il a appliqué un tarif de 20 %, en utilisant la flexibilité prévue par le TEC. Avec les taxes d'importation supplémentaires et la TVA, le total des prélèvements sur le riz importé au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Mali, au Niger et au Togo s'élève à environ 30 %, 28 %, 28 %, 43 %, 32 %, 35 % et 28 %. Le prélèvement total imposé au Nigeria dépend des circonstances, variant entre 35 % et 75 %. En tenant compte uniquement du tarif d'importation, **le niveau du tarif d'importation des pays de la CEDEAO est faible par rapport aux autres pays producteurs de riz dans le monde**, comme l'a documenté Berthelot (2014). Dans le monde entier, les grands exportateurs de riz ont tendance à appliquer des droits d'importation élevés. C'est le cas notamment des grands producteurs asiatiques. En 2014, l'Inde, la Thaïlande et le Vietnam, qui sont également de grands exportateurs nets, avaient des droits d'importation de 70 %, 52 % et 40 %, respectivement. Les grands producteurs asiatiques qui importent également des volumes importants de riz en net, la Chine, les Philippines et la Malaisie, avaient des droits d'importation de 65 %, 50 % et 40 %, respectivement.¹⁶⁷ En outre, les pays d'Afrique occidentale ont rarement recours, voire pas du tout, à des mécanismes de sauvegarde spéciaux ou à des droits compensateurs en réponse aux exportations subventionnées des grands producteurs de riz.

¹⁶⁷ À titre de comparaison, en 2014, l'Union européenne (UE), un grand importateur net de riz, avait un tarif d'importation d'environ 28 %. Les États-Unis, un grand exportateur net, avaient un tarif d'importation de 12,5 %.

En outre, dans la zone UEMOA, les "mercuriales" semblent encore être utilisées par les bureaux de douane pour calculer la valeur en douane des expéditions de riz, malgré les réformes passées qui auraient dû les éliminer. Les mercuriales sont des valeurs de référence pour les prix "coûts-assurance-fret" (CAF) qui sont généralement inférieurs aux prix en vigueur sur le marché. L'utilisation des mercuriales a pour effet de réduire les droits de douane (c'est le cas au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Mali, par exemple). En outre, les services douaniers n'ont souvent pas la capacité d'estimer avec précision la valeur des expéditions de riz. Et d'autres facteurs entrent en jeu, comme nous l'avons vu, notamment les politiques de stabilisation et les transbordements illégaux dus aux divergences entre les politiques des différents pays. Comme conséquence probable des modalités variables de mise en œuvre des politiques d'importation de riz entre les pays et au fil du temps, il n'y a pas de lien clairement discernable entre le niveau de taxation, la dépendance à l'égard des importations et les tendances des importations, comme le montre la figure 28.

Figure 28 Croissance annuelle moyenne des importations (2008 - 2017) par rapport à la taxation des importations et à la dépendance à l'égard des importations



Sources : FAOSTAT (2020) pour les données sur les importations. Total des droits de douanes, y compris la TVA basé sur les recherches des auteurs. La taille des bulles est proportionnelle au ratio de dépendance aux importations (moyenne 2005 - 2007). *Nigeria (faible) : pour les importateurs qui investissent dans la production locale de riz, les droits d'importation sont de 30 % de la valeur CAF. **Nigeria (haut) : pour les autres importateurs, les droits d'importation sont de 70% de la valeur CAF.

Un fait notable dans la figure 28 est le regroupement du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Togo, qui ont le même niveau de taxation sur le riz importé et des niveaux similaires de dépendance à l'égard des importations, et qui présentent des taux de croissance des importations comparables. Le Ghana se distingue de ce groupe, avec un niveau de taxation plus élevé, mais aussi une forte dépendance à l'égard des importations et une forte croissance des importations. Ce contraste reflète probablement les différences de productivité, de soutien public à l'agriculture et d'autres facteurs entre ces pays. Au Ghana, une fiscalité élevée sur les importations ne compense pas les déficiences d'autres parties des systèmes de production et de commerce du riz. En outre, un niveau plus élevé de taxation des importations d'un produit comme le riz, pour lequel la demande est inélastique, risque d'entraîner une

plus grande évasion fiscale par le biais de la contrebande, ce qui semble avoir été le cas pour le Ghana, par exemple entre 2013 et 2015.

Dans la plupart des pays, la définition et l'application des normes de qualité et des réglementations phytosanitaires et de sécurité alimentaire sont déficientes, même si certains pays, comme le Ghana, ont des exigences réglementaires et des mécanismes d'application plus stricts. Au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, par exemple, dans un contexte de réglementation mal définie et peu appliquée, les parties prenantes soupçonnent souvent que du riz de qualité inférieure entre régulièrement dans le pays, ce riz étant suspecté de provenir de vieux stocks et de contenir des niveaux élevés de pesticides, bien qu'il existe peu de preuves statistiques sur ce type d'événements. Un exemple récent de ce type de commerce illicite est une cargaison de riz qui a fini par atteindre le port d'Abidjan au début de 2019, après avoir été rejetée par d'autres pays d'Afrique de l'Ouest (Silver Konan, 2019). En plus des pesticides, le riz peut contenir des mycotoxines et des métaux lourds. Il peut également y avoir des incertitudes quant à l'authenticité variétale du riz importé. **Bien que l'importation de riz à bas prix serve à répondre à des besoins de consommation croissants, ces politiques et réglementations commerciales, qui manquent de transparence et de décisions fondées sur des règles, créent des désincitations pour les producteurs et les investisseurs dans le secteur du riz local et génèrent des risques pour la santé publique.**

5.2.2. Divergence des politiques entre les pays et transbordement

Sur le papier, les États membres de la CEDEAO ont une politique commerciale commune. En pratique, les gouvernements ont souvent recours à des mesures commerciales spécifiques à chaque pays pour protéger les marchés intérieurs. Les **différences de politiques et de réglementations en matière d'importation entre les pays sont un facteur clé qui favorise les transbordements illégaux de riz d'outre-mer**. La contrebande entre le Bénin et le Nigeria est un cas emblématique, en raison de la grande différence de politique tarifaire à l'importation entre ces deux pays. Les transbordements illégaux entre la Côte d'Ivoire et les pays voisins, le Ghana en particulier, ou le Cameroun et le Nigeria sont d'autres cas notables. Ces canaux de distribution font partie de réseaux commerciaux et d'économies transfrontalières profondément ancrés. Ils sont soutenus par un arrangement symbiotique entre les acteurs privés et publics, bien que des changements dans les intérêts et le pouvoir des acteurs prédominants puissent entraîner des revirements dans la politique frontalière, affectant le niveau des coûts de transaction et l'ampleur des volumes de transbordement.

Outre les différences de tarifs et de réglementations à l'importation entre les pays, les **coûts de transport et de logistique** constituent également un facteur dans le transbordement (formel ou informel) du riz importé d'outre-mer. Par exemple, les coûts de transport et de logistique élevés au Nigeria encouragent les importateurs et les négociants à faire transiter le riz asiatique par le Bénin et le Niger. Les goulots d'étranglement dans les ports de Lagos, Port Harcourt et Calabar, les coûts de transaction élevés et les difficultés de transport entre les ports et les centres de consommation intérieure contribuent tous à augmenter les coûts de distribution. De même, dans le bassin commercial central, le port d'Abidjan, par rapport à Accra, offre une plate-forme plus efficace en termes de maintenance et de logistique. La concurrence entre les ports joue un rôle important dans la géographie des flux d'importation dans la région.

Les différences de politiques monétaires et de taux de change entre les pays de l'UEMOA, dont la monnaie est ancrée à l'euro, et les pays non membres de l'UEMOA constituent un autre facteur important qui favorise le transbordement du riz. Le faible degré de convertibilité des monnaies ghanéenne et nigériane a induit des marchés noirs pour les devises, favorisant ainsi le commerce informel et faussant les économies des pays voisins. Il est donc difficile d'harmoniser les politiques commerciales du riz entre ces deux groupes.

5.2.3. (In)cohérence de la politique commerciale

Outre les chocs de production et de marché, **les changements de politiques commerciales et frontalières concernant le riz ont été une source de volatilité des prix sur les marchés intérieurs et transfrontaliers**. Parfois, les gouvernements des pays étudiés modifient les droits de douane et autres taxes à l'importation. Lorsque les prix internationaux augmentent, les gouvernements peuvent supprimer les prélèvements sur les importations de riz pendant de longues périodes. Ils peuvent également réduire la protection tarifaire après que les promesses d'augmenter l'offre de riz produit localement ne se sont pas concrétisées, afin de ramener les prix à des niveaux acceptables pour les populations urbaines et d'éviter des troubles sociaux. De tels changements de politique commerciale peuvent être observés au **Ghana et au Nigeria** en particulier. Ces pays ont également recours au renforcement des contrôles aux frontières ou même à la fermeture des frontières pour bloquer les cargaisons de riz qui sont réexportées par voie terrestre en contournant les règles d'origine ou simplement introduites en contrebande sur leur territoire. Généralement, ces mesures sont assouplies au fil du temps et les transbordements reprennent de la vigueur. Dans la plupart des pays étudiés, des exemptions de droits de douane à l'importation sont fréquemment accordées aux opérateurs économiques pour des expéditions distinctes de riz d'outre-mer, de manière à maintenir les prix dans les centres urbains à des niveaux abordables pour les ménages à faibles et moyens revenus (la question des exemptions est examinée dans la sous-section suivante). Par exemple, au Nigeria, le prix du riz importé fluctue considérablement et ces mouvements sont répercutés sur le prix du riz produit localement (voir figure 26). En revanche, au Mali, un autre grand pays consommateur de riz, le prix du riz importé est plutôt stable alors que les fluctuations du prix du riz produit localement semblent être largement déterminées par le cycle de production et de commercialisation (voir figure 21).

Les changements de politique commerciale et frontalière concernant le riz sont souvent décidés et mis en œuvre de manière opaque, du moins pour le groupe d'acteurs qui ne participent pas au processus décisionnel. L'augmentation soudaine des importations que ces décisions peuvent entraîner a des répercussions négatives sur les processus de développement de la filière du riz. **L'incertitude du marché a un effet dissuasif sur les projets d'investissement privé dans le secteur local du riz** - tant pour les petits exploitants que pour les grands, pour les transformateurs, les distributeurs, les prestataires de services techniques et financiers et les investisseurs financiers, comme le rapportent divers acteurs. La production de riz nécessite notamment d'importants investissements fixes, y compris des "coûts irrécupérables", en particulier pour la préparation et l'entretien des terres irriguées (par exemple au Ghana, voir Ragasa *et al.*, 2014). Ainsi, des changements inattendus dans la politique commerciale du riz compromettent les investissements agricoles et industriels qui sont essentiels pour améliorer la compétitivité du secteur.

L'absence de politique commerciale cohérente, prévisible et fondée sur des règles a été un problème aigu dans l'histoire récente du Nigeria. Une partie du problème est liée aux exonérations de droits de douane et autres exemptions fiscales, sur lesquelles nous reviendrons dans la prochaine sous-section. Si les changements de politique commerciale du riz ont sapé les initiatives visant à promouvoir les investissements dans l'industrie de la riziculture et les efforts d'intégration des petits riziculteurs, dans le cas du plus grand importateur de riz parmi les pays d'Afrique occidentale, ils ont également eu des **répercussions sur le marché régional**. Notamment, vers 2005, le gouvernement nigérian a renforcé les restrictions à l'importation de riz, après une forte hausse des importations au cours des années précédentes, malgré l'engagement pris par le gouvernement Obasanjo, nouvellement établi en 1999, de renforcer le soutien au secteur du riz. Dans le même temps, le gouvernement a essayé de mettre un frein à la contrebande de riz et d'autres marchandises. Ces mesures commerciales, combinées à la hausse des prix du pétrole, ont entraîné une forte baisse des importations officielles de riz et provoqué une forte hausse des prix des denrées alimentaires de base au Nigeria, ce qui a incité les ménages à consommer des céréales moins chères (mil et sorgho) au lieu de riz (PAM, 2006). Cela a entraîné une augmentation des prix du mil et du sorgho, qui, par le biais du commerce transfrontalier de ces produits, a été répercuté sur les pays voisins comme le Niger. Simultanément,

un déficit de production céréalière au Sahel exerçait déjà une pression à la hausse sur les prix. Dans ces circonstances, le changement de politique commerciale dans la plus grande économie de la région a aggravé les effets du choc de la production céréalière au Sahel et a alimenté une grave crise de sécurité alimentaire.

5.2.4. Facteurs sous-jacents, acteurs et intérêts

Le secteur de l'importation du riz est généralement très concentré. Pourtant, le droit de la concurrence n'est généralement pas appliqué pour remédier à ces situations. On observe une tendance à une consolidation accrue dans le secteur des importations de riz, surtout depuis la crise des prix du riz de 2008. Au Nigeria et dans d'autres pays, les grands importateurs sont soutenus par des opérateurs commerciaux internationaux encore plus importants, qui leur fournissent un soutien financier et une certaine forme d'assurance contre les risques réglementaires et politiques. Ces opérateurs bénéficient eux-mêmes d'un accès facile à des facilités de crédit considérables.

En **Côte d'Ivoire**, la structure monopolistique du marché du riz importé a entraîné un affaiblissement de la réglementation des importations de riz. **La distorsion de la réglementation dans ce pays a entraîné une augmentation massive des importations et d'importants flux de réexportation vers le Ghana et les pays du Sahel.** La plupart du riz entrant en Côte d'Ivoire est importé en vrac pour minimiser les droits de douane. Cela s'applique également au riz de haute qualité (pour lequel la demande intérieure est forte) qui devrait plutôt être importé en sacs, selon la réglementation en vigueur. Souvent, les quantités taxées sont réduites, tandis que les prix de référence CAF utilisés pour le calcul des droits de douane sont inférieurs aux prix du marché (ECDPM, IPAR et LARES, 2019). En outre, alors que le principal importateur, SDTM-CI, importe principalement du riz de qualité inférieure (15-35 et >35% de brisures), le riz de luxe - disponible sur le marché depuis 2002 ¹⁶⁸ n'est pas repris dans les statistiques douanières, ce qui laisse supposer qu'il y a un reconditionnement du riz une fois qu'il a passé la douane. De même, sous le label *Carré d'Or*, une grande variété de marques de riz de luxe sont commercialisées dans divers emballages, qui sont importés vides, de manière à les masquer comme du riz de qualité inférieure et à éviter de payer les droits correspondants. En ce qui concerne les autres importateurs, il s'agit pour la plupart de sociétés commerciales qui achètent et revendent pour leurs sociétés mères installées dans les lieux d'origine du riz vendu. Elles gonflent souvent artificiellement les valeurs CAF afin d'externaliser les marges d'importation (Traoré, 2018).¹⁶⁹ En outre, alors qu'au Nigeria et dans d'autres pays, le riz importé est fréquemment reconditionné et rebaptisé en riz produit localement, ce qui nuit aux stratégies de développement de la filière locale, en Côte d'Ivoire, le riz local est parfois reconditionné en riz importé.

Les autorités douanières n'ont souvent pas la capacité d'estimer correctement la valeur du riz importé. En outre, **au sein des administrations publiques, certaines décisions concernant l'importation de riz, prises pour certaines raisons, vont à l'encontre des politiques et réglementations destinées à réguler les marchés intérieurs et à promouvoir les filières locales.** Au Mali, par exemple, l'octroi d'exemptions de droits d'importation pour le riz semble être lié dans une certaine mesure à des décisions discrétionnaires favorisant certains opérateurs économiques, et pas seulement à l'objectif d'équilibrer la disponibilité du riz et les besoins de consommation, et de garantir l'accessibilité pour les pauvres. En outre, les recettes fiscales générées par les importations de riz, compte tenu de la part importante de l'informalité et donc de la faible taxation dans l'économie nationale du riz, représentent une incitation considérable à maintenir le régime commercial actuel. En conséquence, les grands importateurs de riz peuvent exercer une grande influence sur la formulation de la politique commerciale du riz et contribuer à une forme d'emprise réglementaire (voir l'arbre des problèmes).

¹⁶⁸ Notamment l'Oncle Sam 5 kg parfumé 5% cassé, une marque qui appartient vraisemblablement au SDTM-CI.

¹⁶⁹ De plus, certaines parties prenantes ont signalé que le riz local est parfois reconditionné en riz importé (ECDPM, IPAR et LARES, 2019).

De même, au Nigeria, les intérêts d'importateurs puissants et politiquement liés influencent la mise en œuvre de la politique tarifaire nationale. Comme nous l'avons vu, les exemptions de droits de douane ont souvent été accordées de manière abusive, sans discernement, à des opérateurs économiques individuels par des fonctionnaires du gouvernement, sous l'autorité de la présidence nigériane, de manière opaque, en dehors de la procédure légale, souvent sans publication au journal officiel, en particulier depuis l'administration civile Obasanjo (Modebe *et al.* , 2014). Ces dérogations ont profité à d'importants opérateurs économiques et ont sapé la protection tarifaire officielle. La réforme visant à résoudre ce problème est cependant difficile, dans le contexte d'une économie de rente pétrolière comme celle du Nigeria. Au Nigéria, comme dans d'autres pays, les cycles électoraux semblent jouer un rôle important dans la délivrance des exemptions de droits de douane, qui permettent aux acteurs du secteur public d'obtenir des ressources financières pour le financement des campagnes. **En bref, le problème n'est pas l'absence totale de réglementation sur les importations de riz, mais la mise en œuvre de la réglementation existante de manière irrégulière et en faveur de certains opérateurs historiques du secteur.**

La contrebande "de nuit" semble de moins en moins répandue dans la région, bien qu'elle soit encore une pratique courante à certaines frontières, notamment pour faire entrer au Nigeria de grandes quantités de riz importé du Bénin et du Niger, et au Ghana de la Côte d'Ivoire et du Togo (cette pratique concerne également le Mali, bien que dans une moindre mesure). Au Bénin et au Nigéria, les douanes sont d'une certaine manière impliquées dans le transbordement du riz importé. Les municipalités des deux côtés de la frontière bénéficient du commerce transfrontalier informel, y compris **la réexportation du riz, qui fait partie intégrante d'un modèle économique adopté par les acteurs publics et privés**. Au Nigeria, les décideurs de l'administration publique ont souvent des points de vue différents sur la politique frontalière à mener, y compris en ce qui concerne le commerce du riz. Récemment, la décision des autorités nigérianes de fermer les frontières terrestres au commerce des marchandises, notamment pour arrêter la réexportation du riz en provenance du Bénin, a remis en cause la libre circulation des marchandises entre les pays de la CEDEAO et a déstabilisé les économies voisines et les industries locales de la sous-région. Cependant, les politiques frontalières dépendent d'une multitude de facteurs économiques et sécuritaires¹⁷⁰ (contrebande de plusieurs marchandises, trafic d'armes et autres), ainsi que des divers intérêts des puissants acteurs politiques et opérateurs économiques qui bénéficient des activités économiques transfrontalières.

En bref, les principaux opérateurs économiques du système d'importation du riz bénéficient d'importantes lacunes dans les règles commerciales. Dans un contexte où des facteurs structurels et historiques ont déjà créé une pénurie accrue de riz dans les économies alimentaires nationales, diverses politiques, officiellement destinées à réglementer le commerce du riz, sont en fait contournées par des acteurs puissants qui obtiennent des rentes considérables en important et en distribuant du riz d'outre-mer. La mise en œuvre à "géométrie variable" des droits de douane à l'importation, d'autres prélèvements et des mesures non tarifaires, entre et parmi les pays, est un facteur majeur qui met ces rentes à la disposition de ces acteurs. Certains acteurs publics récoltent également une partie des rentes générées par les importations de riz. C'est le cas au niveau du gouvernement central et de l'administration (y compris les services douaniers), ainsi qu'au niveau des autorités locales, généralement dans les localités proches des postes frontières, lorsque le riz est transbordé, et éventuellement dans les ports où le riz d'outre-mer est expédié. Comme les importations de riz ont des répercussions importantes sur les marchés nationaux du riz, en particulier sur leur stabilité, ces lacunes nuisent aux incitations des opérateurs susceptibles d'investir dans les filières locales et régionales. **Le système d'importation du riz a très probablement une influence sur la disposition des décideurs politiques à réformer les politiques du riz et à consacrer des ressources publiques aux investissements dans le secteur national.** Le lien entre les recettes des importations de riz et le financement des campagnes électorales, commun à différents pays, suggère que le commerce du riz a une influence sur les choix politiques.

¹⁷⁰ La question de savoir comment concilier le principe de la libre circulation des personnes et des biens avec l'impératif de sécurité est un problème croissant dans la région.

5.2.5. Questions de transparence commerciale

Le secteur des importations de riz d'outre-mer souffre de problèmes de transparence. Cela concerne la quantité, la provenance, les routes de transit, l'âge du riz et d'autres caractéristiques qualitatives. Les divergences entre les différentes sources de données sur les importations de riz sont courantes. Elles se produisent lorsqu'on compare les données des autorités nationales aux données des organisations internationales, aux bases de données internationales entre elles, ou encore aux importations enregistrées par les autorités nationales pour **refléter les flux** (bien qu'il y ait une explication liée aux pratiques légitimes des négociants). Ces différences révèlent également un manque de transparence, ou du moins de précision, dans le suivi du commerce du riz.

Le manque de transparence du commerce du riz et de la gestion du marché est manifeste dans les données statistiques officielles. Comme nous l'avons montré, les bases de données internationales telles que le CCI (basée sur la base de données Comtrade des Nations unies) contiennent de grandes différences entre les importations déclarées par les pays d'Afrique de l'Ouest et les exportations déclarées par les fournisseurs asiatiques. Comme nous l'avons mentionné, dans le cas du Ghana, les données commerciales directement fournies par le ministère du commerce diffèrent des données de FAOSTAT et du CCI. Pour le commerce, mais aussi la production et la consommation, de nombreux points de données sont manquants. Les données officielles sur le transbordement (légal) sont, à notre connaissance, inexistantes. Par exemple, les opérateurs du marché indiquent qu'il existe d'importants transbordements de riz de la Côte d'Ivoire au Ghana, en grande partie de manière informelle, qui s'élèveraient à 200 000 t/an.¹⁷¹ Pourtant, selon FAOSTAT, les exportations moyennes de riz de la Côte d'Ivoire vers le Ghana pour la période 2011-2015 s'élèvent à 9 200 tonnes seulement.

Les stratégies de gestion des risques des négociants internationaux, qui consistent à adapter les envois à l'évolution rapide des conditions du marché, pourraient expliquer certaines de ces divergences. La complexité des réseaux commerciaux internationaux, avec des quantités croissantes de riz transitant par des plateformes commerciales telles que les Émirats Arabes Unis, pourrait également expliquer certaines des lacunes dans les données. Des erreurs de mesure involontaires au niveau des bureaux et des systèmes douaniers peuvent également être un facteur. Les déclarations volontairement erronées, éventuellement pour éluder la taxation du riz importé et le transbordement illégal de riz (en exploitant les divergences politiques entre les pays) pourraient être un facteur moins bénin. En tout état de cause, la fiabilité incertaine des données empêche l'analyse d'éclairer l'élaboration des politiques.

Le manque de transparence et de bonnes données entrave l'analyse des marchés et des politiques. La rareté et la qualité douteuse des données commerciales compromettent l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes ainsi que l'évaluation des mécanismes utilisés pour réguler les marchés du riz. Elle entrave également la participation d'acteurs non étatiques non informés aux processus d'élaboration des politiques, en particulier pour traiter la question des activités commerciales frauduleuses.

5.3. Organisation et stabilisation du marché intérieur

Les analyses nationales et sous-régionales font apparaître une tension presque constante entre les objectifs de développement à long terme du secteur du riz, ou les **politiques structurelles**, et les objectifs des gouvernements visant à assurer la sécurité alimentaire en période de déficit de production, de crise humanitaire ou de hausse des prix internationaux. Ces derniers impliquent généralement des **mesures de stabilisation**.

Les réformes économiques mises en œuvre au début des années 1990, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ont conduit à la **libéralisation du secteur du riz et au démantèlement** des entreprises parapubliques

¹⁷¹ Communications personnelles, Abidjan, octobre 2019.

impliquées dans l'importation et la production de céréales, y compris le riz. La forme, l'étendue et le rythme de la libéralisation et de la privatisation ont varié d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les entreprises commerciales d'État ont été rapidement remplacées par des sociétés privées héritant de positions oligopolistiques, voire monopolistiques. Dans d'autres, notamment dans les pays francophones, l'État ne s'est que partiellement retiré du secteur agricole, cédant au secteur privé des activités telles que l'achat et la distribution d'intrants ou l'organisation de la production et de la commercialisation des exploitations agricoles, mais restant impliqué dans la transformation et la distribution des produits agricoles dans une certaine mesure. Pourtant, ces réformes ont laissé à ces pays une faible capacité de structuration et de stabilisation des marchés agricoles.

Plusieurs des pays étudiés (Burkina Faso, Ghana et Mali notamment) utilisent des instruments pour influencer le niveau et la stabilité des prix et de l'offre de riz qui ressemblent à certains des outils typiques de régulation du marché du riz, qui ont par exemple été utilisés avec succès par les pays d'Asie du Sud-Est dans la période qui a suivi la révolution verte.¹⁷² Des **organismes publics** tels que la SONAGESS au Burkina Faso et la NAFCO au Ghana **interviennent sur les marchés intérieurs du riz et du paddy pour soutenir les agriculteurs, les gouvernements fixent des plafonds de prix pour garantir l'accès des consommateurs vulnérables au riz**, et ils **accordent des exonérations de droits de douane** aux importateurs de riz pour stimuler l'offre de riz sur le marché intérieur. Après 2008, un certain nombre de gouvernements d'Afrique de l'Ouest ont même pris des mesures qui ont renforcé le rôle de l'État dans la commercialisation du riz, notamment par l'augmentation des **stocks d'intervention, dans le but de soutenir les producteurs tout en assurant la sécurité alimentaire**.¹⁷³ Toutefois, en l'absence de tous les instruments permettant d'influencer les marchés du riz qui ont permis à l'Indonésie, par exemple, de passer du statut de grand importateur de riz dans les années 1970 à celui de pays autosuffisant au milieu des années 1980 (Gérard, 2011), les politiques de stabilisation de ces pays d'Afrique de l'Ouest ont été d'une efficacité plus limitée pour favoriser le développement du secteur.

L'évolution de la politique et du marché au Mali ces dernières années suggère qu'à la fin des années 2000 et au début des années 2010, l'efficacité des mesures de stabilisation était limitée et qu'elles n'ont pas eu d'effets importants sur les prix du riz importé et produit localement (Diakité et Bagayoko, 2014). Le mécanisme de régulation des importations mis en place il y a une décennie semble encore manquer de robustesse et de cohérence. Les insuffisances des données sur les stocks de céréales, y compris le riz, et l'opacité des processus décisionnels concernant les exemptions de droits à l'importation ont engendré une incertitude chez les opérateurs économiques

¹⁷² Selon Gérard *et al.* (2011), cette approche typique de la régulation du marché consiste en une agence gouvernementale intervenant sur le marché pour maintenir les prix dans une fourchette, avec des prix plancher et plafond fixés de manière appropriée. Le prix plafond protège l'accès des consommateurs vulnérables au riz, et le prix plancher garantit un prix minimum aux agriculteurs afin de couvrir ses coûts, tout en veillant à ce que le prix reflète dans une certaine mesure l'évolution des fondamentaux du marché. Un tel régime exige que le gouvernement contrôle, en tout ou en partie, les importations et les exportations de riz. Cela se fait généralement en combinaison avec des interventions sur le marché intérieur du riz produit localement, par lesquelles le gouvernement s'engage à acheter une partie prédéterminée de la récolte à un prix minimum fixe aux agriculteurs, aux coopératives d'agriculteurs (en ciblant éventuellement les zones vulnérables) ou aux négociants. En général, ce type de programme est complexe et, dans les pays où il a été utilisé, il a été difficile à mettre en œuvre de manière cohérente au fil du temps, ce qui a nécessité des procédures de gestion rigoureuses et une coordination intersectorielle. Il est généralement coûteux sur le plan financier (bien que le fait de ne pas gérer les conséquences de l'instabilité des prix ait également un coût) et peut donner lieu à des pratiques abusives dans des contextes où les institutions sont faibles. Elle peut entraîner une surproduction. Un tel système de régulation est généralement plus efficace lorsqu'il est géré de manière transparente et prévisible, sur la base de règles négociées et convenues avec les opérateurs publics et privés. Les paramètres tels que les prix plancher et plafond sont particulièrement sensibles sur le plan politique.

¹⁷³ Pour répondre à l'insécurité alimentaire, les marchés publics passés avec les producteurs de céréales sont toujours considérés comme un moyen de garantir l'approvisionnement des ménages vulnérables, tout en assurant des prix rémunérateurs aux producteurs. Ce type d'intervention est régulièrement préconisé par le *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires* (RPCA).

et peut-être une certaine instabilité sur le marché du riz produit localement, au niveau national et transfrontalier.¹⁷⁴ Les interdictions d'exportation ont été contre-productives, car elles n'ont pas permis d'améliorer l'accessibilité du riz à court terme, mais elles ont également eu un effet négatif sur les producteurs locaux.

Outre l'incertitude que la gestion publique des importations crée, dans la manière dont elle est actuellement effectuée, **l'intervention de l'État sur les marchés intérieurs peut saper les incitations des acteurs privés de la filière à investir dans des technologies**, des pratiques organisationnelles et des mécanismes de coordination qui **améliorent la productivité et la qualité**.¹⁷⁵ En outre, les plaintes récurrentes des agriculteurs selon lesquelles les prix d'achat imposés par les organismes publics sont trop bas suggèrent qu'il s'agit également d'un instrument permettant de générer des **rentes pour les** acteurs du secteur public.

Outre le prix, la qualité est primordiale (surtout l'homogénéité) pour répondre non seulement à la demande des consommateurs mais aussi à la demande dérivée des intermédiaires commerciaux. Du point de vue du commerçant, le riz importé a une qualité certaine, constante d'une expédition à l'autre, au moins en apparence (sa qualité nutritionnelle est plutôt faible). Cette certitude de qualité fait souvent défaut pour le riz produit localement, en plus de son faible niveau de qualité apparente en général et de sa disponibilité irrégulière. Pourtant, dans la plupart des pays couverts par cette étude, **les normes de qualité et de sécurité alimentaire sont mal définies ou mises en œuvre pour le riz produit localement**. Comme en Côte d'Ivoire, la promotion des normes internationales n'a pas pris en compte les spécificités locales des préférences des consommateurs et des conditions de production du riz paddy. Dans quelques pays, s'il en existe, les acteurs publics et privés ont adopté une approche coordonnée pour spécifier et déployer des systèmes d'assurance qualité et de conformité dans le secteur du riz. Cela a probablement entravé l'investissement privé dans les technologies et les processus d'amélioration de la qualité ainsi que la coordination efficace entre les producteurs, les transformateurs et les distributeurs dans la filière du riz. Et cela a également entravé l'amélioration de l'attrait du riz produit localement par rapport aux produits importés.

Dans un contexte de dépendance à grande échelle vis-à-vis des importations de riz et de blé, **les réformes d'ajustement structurel ont conduit à un désinvestissement dans les biens et services publics soutenant un "tissu industriel" qui permet une production, une transformation et une commercialisation efficaces du riz et des autres céréales**. Les acteurs représentant le secteur national du riz, les organisations de riziculteurs ainsi que les *interprofessions*, ont eu une influence limitée sur les réformes de la politique du riz, qui ont été principalement le fruit de l'initiative des gouvernements et des donateurs. La situation actuelle de la Côte d'Ivoire illustre les obstacles rencontrés par les initiatives visant à stimuler le développement des filières du riz, en reliant les exploitations agricoles aux consommateurs - l'ajustement à l'évolution des prix relatifs n'est pas aussi facile que dans les modèles économiques néoclassiques.¹⁷⁶ Au Mali, par exemple, les *rizeries* industrielles et semi-industrielles sont en déclin depuis les programmes d'ajustement structurel.

Dans ce contexte, **les initiatives visant à accorder des quotas d'importation liés à la production ou à l'approvisionnement de riz produit localement ont rencontré de forts vents contraires**. Les **subventions publiques accordées aux grandes usines, sans stratégie globale de développement industriel, et avec des liens insuffisants avec les politiques agricoles et les exploitations familiales, ont souvent échoué, ces établissements étant trop coûteux à exploiter et ne disposant pas d'un approvisionnement suffisant en paddy**. En réalité, dans des pays

¹⁷⁴ En outre, au Mali, la réponse aux crises sécuritaire et humanitaire semble avoir exacerbé le problème, l'aide humanitaire internationale ayant donné lieu à un recours plus fréquent aux exemptions de droits de douane pour le riz importé, dont ont bénéficié certains importateurs.

¹⁷⁵ En Thaïlande, par exemple, l'intervention accrue de l'État dans l'achat de paddy à partir de 2011 a entraîné une baisse de la qualité du riz (Bickel, 2013).

¹⁷⁶ En Côte d'Ivoire, la fonction du stock national de sécurité alimentaire a même été privatisée dans les faits.

comme le Nigeria et la Côte d'Ivoire, les investissements des importateurs dans les rizeries ont souvent servi à obtenir des "licences politiques" pour importer et distribuer du riz à l'étranger.

5.4. Dynamiques et obstacles au commerce intra-régional

Dans différentes parties de la région, les filières transfrontalières du riz produit localement sont une réalité, par exemple dans la région de Dendi, une zone transfrontalière entre le nord du Bénin, le sud-ouest du Niger et le nord-ouest du Nigeria. En général, le développement de ces réseaux est entravé par des **coûts de transport et de logistique élevés**. En outre, le transport du riz est particulièrement sujet au harcèlement. Bien que les pays d'Afrique de l'Ouest soient déficitaires en riz, divers acteurs du secteur reconnaissent que le potentiel de croissance de la production dans la région est important et qu'il existe des complémentarités transfrontalières au sein du secteur du riz ainsi qu'entre le riz et d'autres secteurs.

Dans le cas de Dendi, un **réseau transfrontalier dense de commerce de riz** implique de nombreux petits acteurs, pour la plupart des femmes.¹⁷⁷ Cependant, un petit nombre d'intermédiaires puissants, des hommes, contrôlent la chaîne d'approvisionnement. Seuls ces intermédiaires sont capables d'assurer le mouvement du riz et du paddy à travers les frontières malgré divers obstacles.¹⁷⁸ Dans cette zone, les investissements dans l'industrie de l'usinage du côté nigérian dans la période post-2008 semblent être un moteur essentiel des flux commerciaux transfrontaliers. Les différences de dotations naturelles, de liens infrastructurels, de spécialisation industrielle, de saisonnalité et de préférences des consommateurs dans les régions transfrontalières peuvent stimuler le commerce, même si, aux niveaux national et régional, la dépendance à l'égard des importations est importante.

Pourtant, les décideurs politiques n'ont pas prêté attention à la dynamique du commerce intra-régional. Le développement du secteur du riz en a probablement souffert, car les flux commerciaux transfrontaliers interagissent de différentes manières avec les filières nationales. Bien que ces dynamiques commerciales représentent des opportunités pour les riziculteurs et les entrepreneurs dans le secteur de la transformation du riz, il a été largement laissé aux acteurs les plus puissants de récolter les bénéfices de ces échanges économiques (pratiques commerciales non compétitives, distribution biaisée de la valeur ajoutée entre les différents types d'acteurs de la chaîne d'approvisionnement, faible transparence des paiements et du respect des obligations contractuelles). Étant donné que les priorités politiques sont généralement liées à l'autosuffisance nationale, peu d'efforts, voire aucun, n'ont été faits pour coordonner les politiques nationales et les investissements privés de manière à exploiter ces possibilités en facilitant le commerce intra-régional. Le défi consistant à réglementer le commerce transfrontalier du riz de manière à améliorer les résultats du marché pour les agriculteurs et les petits négociants, à éviter les effets de débordement perturbateurs sur les efforts de développement de la filière et à le rendre plus transparent (par exemple, entre le Burkina et le Mali, le Burkina et le Ghana, et le Bénin et le Nigeria) n'a pas non plus été relevé. En outre, les échanges transfrontaliers largement informels impliquent une perte importante de recettes fiscales.

Les interactions entre les résultats commerciaux des mesures commerciales extra- et intra-régionales suggèrent que les **réglementations commerciales et de marché incohérentes (par exemple, les interdictions d'exportation du riz produit localement) ont finalement entravé l'objectif déclaré du gouvernement de soutenir le développement et d'améliorer la compétitivité du secteur rizicole national**. Il est nécessaire que les gouvernements tiennent compte des spécificités des zones locales et transfrontalières lorsqu'ils élaborent des politiques visant à stabiliser les prix du riz pour les consommateurs à faible revenu, et qu'ils coordonnent mieux leurs réponses politiques nationales aux chocs du marché intérieur et international. Le commerce transfrontalier du riz peut contribuer au développement

¹⁷⁷ Dans toute la région, les femmes jouent un rôle important dans la commercialisation du riz produit localement.

¹⁷⁸ Voir OECD/SWAC, (2019) pour une analyse détaillée des femmes et des réseaux commerciaux dans cette région.

de la filière du riz, à condition que les politiques en tiennent compte. Il peut également jouer un rôle dans la réponse aux fluctuations des conditions du marché international, en équilibrant l'offre et la demande entre les zones excédentaires et déficitaires de part et d'autre d'une frontière, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire.

6. Vers des mesures visant à mieux réguler le commerce et à promouvoir le développement du secteur du riz

Nous nous intéressons maintenant aux changements de politique possibles qui pourraient améliorer l'environnement commercial pour le développement des filières du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Nous examinons d'abord le cas du Sénégal (6.1). Bien qu'il ne soit pas un pays ciblé dans cette étude, les initiatives récentes des acteurs publics et privés de ce pays fournissent une base pertinente pour cette réflexion. Nous esquissons ensuite une approche générale pour mieux gérer l'influence du marché international sur le secteur local, tout en développant les marchés intérieurs (6.2). Nous examinons également les implications potentielles de cette approche (6.3). Enfin, nous formulons quelques mesures concrètes pour faire avancer les processus politiques et relever les défis en matière de planification des politiques et de coordination d'acteurs multiples et divers (6.4).

6.1. Leçons tirées des récents changements de politiques au Sénégal

L'expérience du Sénégal est instructive car elle montre une approche alternative au développement du secteur national du riz par rapport à celle suivie par les pays du sud-est asiatique comme l'Indonésie.¹⁷⁹ Elle est également pertinente du fait des similitudes géographiques et institutionnelles entre ce pays et les autres producteurs de riz Ouest-Africains. En 2012, le gouvernement nouvellement élu de la République du Sénégal a réaffirmé un engagement fort en faveur de la croissance de la production de riz, avec pour objectif d'atteindre l'autosuffisance en réponse à la crise des prix alimentaires de 2008.

Comme de nombreux gouvernements d'Afrique de l'Ouest, le Sénégal met en œuvre un Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR) qui fixe des objectifs de production de 1 600 000 t de paddy (correspondant à 1 080 000 t de riz blanc) pour satisfaire pleinement la demande nationale. Ces objectifs sont définis dans le Programme d'Accélération de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS), le volet agricole du Plan Sénégal Émergent. Ce programme comprend des mesures incitatives telles que des subventions sur les intrants et équipements agricoles, des remises de dettes, des réparations de développement ainsi que l'aménagement de nouvelles zones. Ces différentes mesures, ainsi que l'engagement des différents acteurs, ont permis d'intensifier sensiblement la riziculture (irrigation, mécanisation et autres) et d'augmenter la production. **Cette augmentation rapide de la production a ensuite provoqué un problème cyclique de mauvaises ventes du riz et du paddy produits localement.**

Le gouvernement sénégalais a apporté une réponse innovante à ce défi, en promouvant un accord avec les acteurs privés du secteur de l'importation du riz, y compris les organisations de producteurs et de distributeurs de riz ainsi que les banques.¹⁸⁰ En mars 2015, le ministère sénégalais du commerce, la Société Nationale D'aménagement et

¹⁷⁹ Voir la note de bas de page 171.

¹⁸⁰ Le Sénégal a une solide expérience de la régulation de la commercialisation des produits agricoles (oignon, carotte, pomme de terre, tomate) par le dialogue avec les importateurs et les distributeurs. Depuis 2003, le gouvernement a gelé les importations d'oignons pendant une certaine période de l'année. De 2003 à 2016, la période de gel est passée de 2 à 8 mois. Il en va de même pour les carottes, dont la période de gel est passée de 3 à 7 mois et 20 jours entre 2010 et 2016. Plus récemment, le gel des importations de pommes de terre a débuté en 2014, passant de 2 mois 10 jours à 4 mois 20 jours en 2016. Pour les tomates, il

d'exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des Vallées du Fleuve Sénégal et de La Faleme (SAED), ainsi que le Comité Interprofessionnel du Riz (CIRIZ), les importateurs et distributeurs de riz et la Banque Nationale de Développement Économique (BNDE) ont signé un protocole d'accord sur la commercialisation du riz sénégalais. Ce protocole est le résultat d'une directive émise par le Conseil présidentiel le 2 février 2015 relative à la **mise en place d'un mécanisme de commercialisation du riz sénégalais assorti d'un régime de régulation des importations**. Le succès de ce mécanisme consensuel entre les différents acteurs repose sur plusieurs fondements : (i) une volonté politique affirmée ; (ii) un environnement qui a contribué à l'amélioration de la qualité du riz ; (iii) des innovations en matière de financement et de gestion des stocks ; et (iv) une expérience substantielle en matière de régulation du commerce des produits agricoles.

L'accord entre le gouvernement et les négociants était basé sur une évaluation de leurs parts de marché du riz importé et sur la détermination de quotas d'achat de riz produit localement pour lesquels les négociants ont pris des engagements. L'évaluation a également porté sur la capacité de production des transformateurs de riz et sur les quantités de paddy disponibles. **Afin d'assurer un approvisionnement adéquat en termes de qualité, un cahier des charges a été établi, comprenant la définition de normes de qualité et la certification des rizeries.** La réglementation de la détermination des prix, afin d'assurer une rémunération durable et équitable à tous les différents acteurs du secteur local, a constitué un autre élément clé du dispositif. Pendant des décennies, le riz domestique a souffert d'une réputation de qualité inférieure résultant de plusieurs facteurs (manque d'homogénéité, mélange de variétés, présence de cailloux, etc.). Plusieurs interventions ont permis de surmonter ces problèmes et d'améliorer sensiblement la qualité du riz blanc sénégalais. La diffusion de bonnes pratiques agricoles et commerciales - dont le point de départ est l'utilisation de semences sélectionnées, l'amélioration en aval de la transformation et la mise en place d'infrastructures de stockage - a été essentielle pour jeter les bases de l'amélioration de la qualité du riz blanc et de l'engagement auprès des commerçants.

Tirant les leçons des crédits de campagne pour l'acquisition d'intrants, **la Banque Agricole (CNCAS) a lancé un système de crédit intégré** avec le soutien du projet USAID Naatal Mbay. Dans ce système, les organisations de producteurs bénéficient d'un crédit de la banque leur permettant d'acquérir des intrants auprès de fournisseurs et de réaliser des opérations agricoles. A la récolte, ce crédit est remboursé en nature et le paddy est stocké dans des magasins contrôlés par la banque. En même temps, un certain nombre de rizeries sont agréées par la banque et bénéficient d'une ligne de crédit pour l'achat de paddy. Dès que la rizerie prend possession du stock de l'organisation de producteurs, la banque procède à un enregistrement et les producteurs peuvent alors accéder à un nouveau crédit. Les stocks de riz paddy et de riz blanc sont également placés en garantie au niveau de la rizerie. Lors de l'achat de riz blanc par un négociant, la banque crédite le compte du riziculteur après apurement de la dette et autorise ensuite le négociant à retirer le stock. Après un test physique en 2016, ces procédures ont été automatisées grâce à la plateforme informatisée de gestion des stocks. Grâce à cet outil, la banque et ses partenaires peuvent suivre l'évolution des stocks et identifier les éventuels points d'intervention.

Pendant la même période, la BNDE a mis à la disposition des importateurs une ligne de crédit pour l'achat de riz sénégalais. En plus de ces innovations, le gouvernement a décidé, lors du Conseil présidentiel de février 2015 consacré au riz, la mise en place d'un **fonds de garantie pour les riziculteurs** de l'ordre de 3 milliards pour alléger leurs conditions d'éligibilité au financement de la CNCAS et d'un **fonds de commercialisation pouvant aller jusqu'à 5 milliards** pour faciliter l'accès au financement des acteurs de la filière riz. Elle a également demandé une systématisation de l'approvisionnement des institutions gouvernementales (armée, hôpitaux, solidarité nationale, commission de sécurité alimentaire, universités, etc.) à partir de la production nationale de riz. Les banques

existe un protocole conditionnant l'importation de triple pâte de tomate au prorata des quantités de tomates locales achetées aux producteurs.

commerciales ont joué un rôle dans le dispositif en fournissant des financements pour les investissements productifs fixes ainsi que pour les campagnes.

Ce rapide tour d'horizon montre clairement que **les avancées basées sur le protocole d'accord sur la commercialisation du riz sénégalais sont le résultat d'une combinaison de facteurs complémentaires et favorables** : l'engagement résolu des pouvoirs publics qui ont placé le riz au cœur des priorités nationales et ont ainsi favorisé l'augmentation de sa production ; les interventions synergiques de plusieurs partenaires au développement qui ont amélioré de manière significative la qualité du riz ; l'introduction d'innovations majeures dans le financement de la filière ; et les expériences passées en matière de régulation des filières agricoles. Le problème des mauvaises ventes de riz a diminué, tandis que la disponibilité du riz de la vallée du fleuve Sénégal a augmenté suite à l'adoption de techniques et d'équipements augmentant la productivité (trieurs en particulier). **Cependant, l'accord public-privé, ainsi que la cohésion entre les acteurs privés du système d'importation, restent à consolider pour atteindre les résultats escomptés.**

6.2. Une approche possible pour promouvoir un environnement commercial favorable au riz

Le diagnostic des systèmes de commerce du riz réalisé dans le cadre de cette étude a permis de dégager **trois axes de réforme**¹⁸¹ : la **régulation des importations extra - régionales** pour éviter les perturbations du marché international ; la **structuration des marchés intérieurs** pour améliorer la compétitivité qualité-coût du riz produit localement ; la **promotion du commerce intra-régional** pour développer un marché régional. Les mesures proposées ne sont pas destinées à servir de schéma directeur pour la réforme, mais plutôt à fournir un point de départ et un ensemble d'options pour concevoir des changements politiques et réglementaires techniquement appropriés, politiquement réalisables et adaptés aux contextes particuliers des pays et pour promouvoir des politiques coordonnées entre les pays de la CEDEAO. Ces options sont basées sur les expériences en Afrique de l'Ouest et dans d'autres régions ainsi que sur les initiatives émergentes et récentes dans les pays Ouest-Africains. Ces trois domaines politiques de réforme présentent des synergies potentielles. Toutefois, ils laissent de côté des domaines d'intervention dans le secteur commercial qui sont pertinents pour le développement de la filière agroalimentaire mais moins spécifiques au secteur du riz. Par exemple, le commerce intra-régional d'intrants et d'équipements est un autre facteur important du développement du secteur du riz étant donné le coût relativement élevé des engrais et la rareté des semences améliorées dans la région.

6.2.1. Réglementation des importations extra-régionales

Bien que les ménages à faibles revenus des pays d'Afrique de l'Ouest soient très sensibles au prix du riz, surtout en milieu urbain, il faut envisager une **meilleure protection des filières intra-régionales** face aux risques de déstabilisation liés au marché international, tout en préservant la libre circulation du riz produit localement au sein de la CEDEAO. La protection ne doit pas se réduire à une simple augmentation des droits de douane. Elle doit être plus "fine", ou **ciblée, en** utilisant une série d'instruments, et **plus transparente et efficace**.

En ce qui concerne les **aspects tarifaires et quantitatifs**, le régime de politique commerciale doit pouvoir s'adapter à l'évolution des circonstances en mettant l'accent sur deux aspects :

- Une réduction des variations excessives à court terme des prix du riz importé (en particulier les éventuelles fortes variations à la baisse), ainsi que des augmentations brutales des importations (poussées d'importation);

¹⁸¹ Les sections 6.2, 6.3 et 6.4 s'appuient sur les propositions politiques issues des discussions avec les experts, les praticiens, les acteurs du secteur privé et les responsables de l'administration publique qui ont eu lieu lors d'un atelier organisé par l'équipe du projet à Abidjan les 1er et 2 octobre 2019 au siège d'AfricaRice.

-
- Une gestion des variations de prix excessives à court terme du riz produit localement (liées aux conditions du marché local et régional) sans compromettre la réaction du marché à moyen terme autant que possible (en évitant de modifier la protection tarifaire ou des exonérations fiscales).

De nombreux acteurs, notamment le ROPPA, ont plaidé pour un TEC de la CEDEAO sur le riz à 35%. Lorsque le TEC a été établi en 2015, les décideurs politiques étaient réticents à imposer un tarif de 35 % sur le riz, en partie par crainte que, combiné aux prix internationaux élevés, ce niveau de tarif rende le riz trop cher pour beaucoup dans leurs pays. Un autre instrument à envisager est un **prélèvement variable sur les importations**. Cette approche pourrait permettre d'obtenir des prix rémunérateurs pour les riziculteurs et les transformateurs et de stabiliser les prix du riz importé et du riz produit localement.¹⁸²

Il comprendrait un prix fixe pour le riz entrant sur le marché régional et un tarif d'importation variable qui dépend du prix du marché international. Le prix fixe serait fixé sur la base des coûts de production et de commercialisation dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Il devrait être fixé au-dessus du niveau des coûts dans les zones de chalandise du marché qui sont effectivement ou potentiellement compétitives compte tenu d'un certain nombre de contraintes (objectifs de sécurité alimentaire, ressources disponibles pour investir dans le secteur, coûts d'opportunité de ne pas investir dans d'autres secteurs, etc.). Ce prix serait fixé pour la campagne de commercialisation de la culture et pourrait être légèrement ajusté d'une année à l'autre. Le prélèvement serait relativement élevé lorsque le prix du riz importé est faible, et relativement faible lorsque le prix est élevé. En tout état de cause, le prélèvement variable serait prévisible et fondé sur des règles. Comme l'explique Berthelot (2014), la mise en place d'un tel instrument au niveau de la CEDEAO devrait être autorisée par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En outre, son efficacité serait probablement soumise à des défaillances similaires à celles qui affectent les tarifs *ad valorem* actuels.

Le niveau général de protection tarifaire doit être renforcé :

- L'utilisation des mercuriales devrait être éliminée progressivement car elles réduisent généralement l'efficacité de la protection tarifaire ; en lieu et place, les droits de douane devraient être systématiquement basés sur la valeur marchande des expéditions de riz;
- La **mesure des quantités importées** par les services des douanes, et donc de l'assiette d'imposition, doit être plus rigoureuse¹⁸³

L'utilisation efficace de **lignes tarifaires différenciées** selon le type de riz pourrait contribuer à une meilleure réglementation des importations afin de promouvoir les filières ouest-africaines, en particulier pour suivre et traiter la question des importations de riz en vrac.

En outre, dans le cadre des politiques commerciales nationales et de la politique commerciale commune de la CEDEAO, des **mesures de défense commerciale** efficaces pourraient être utiles pour éviter les hausses soudaines des importations et pour contrer le *dumping* international. La fin de la période initiale de mise en œuvre du TEC de la CEDEAO (2015 - 2019) offre l'opportunité d'engager un processus de révision du tarif douanier et des autres instruments de politique commerciale pour le riz.

Pour garantir l'accès des populations vulnérables au riz, outre d'autres types de mesures, la **gestion active des importations** doit d'abord reposer sur des conditions de marché saines et une évaluation rigoureuse des besoins d'importation. Elle doit se fonder sur une évaluation correcte des stocks intérieurs et sur la réponse de l'offre

¹⁸² L'Europe a utilisé des prélèvements variables pour la mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC) jusqu'en 1994.

¹⁸³ Il a été mentionné que la quantité de riz transportée par bateau est parfois mesurée par le tirant d'eau.

transfrontalière. Le recours aux **exonérations de** droits de douane et autres taxes doit être prudent, **limité autant que possible, prévisible et transparent** (tout en optimisant l'approvisionnement local et régional).

La réglementation des importations implique également une **protection non tarifaire**, notamment aux points d'entrée :

- L'évaluation des **risques sanitaires** et de la **qualité** devrait être plus rigoureuse et systématique, et les normes en vigueur plus strictes (cela pourrait inclure un contrôle et une limite maximale fixée sur l'âge du riz) ;
- Renforcer la **traçabilité des importations dans le cadre d'**une réglementation internationale, contribuant ainsi à l'application des règles d'origine et des réglementations en matière de sécurité alimentaire.

6.2.2. Structuration du marché intérieur et promotion du développement sectoriel

La structuration et la régulation du marché intérieur, d'une part, et la régulation des importations extrarégionales, d'autre part, sont synergiques, comme le montre le cas du Sénégal. L'incitation des importateurs et des financiers à s'impliquer dans les filières locales et transfrontalières est un facteur clé.

Cette ligne de réforme comprend les orientations suivantes :

- La mise en place d'un **cahier de charges** (termes de référence), avec une **normalisation des produits du riz et un accompagnement approprié** des acteurs de la chaîne de valeur (renforcement des capacités des acteurs, notamment l'inclusion des exploitations familiales dans les bas-fonds pluviaux et les petits périmètres irrigués), pour coordonner les producteurs agricoles, les coopératives (ou autres formes de groupements agricoles), les rizeries, les distributeurs et les autres maillons en amont et en aval de la chaîne d'approvisionnement, et établir des mécanismes contractuels et basés sur la confiance pour garantir un **approvisionnement adéquat en riz en termes de quantité, de qualité** (authenticité variétale,¹⁸⁴ homogénéité, teneur en humidité, niveaux d'impuretés et autres aspects), de **sécurité alimentaire** et de **durabilité environnementale** (*Pratiques Durables en matière de Riz*) ; les pratiques innovantes testées et promues par plusieurs acteurs (par exemple les centres d'innovation verte de GIZ ou les normes de riz durable de Rikolto) pourraient servir d'expériences ;¹⁸⁵
- La mise en place de **cadres de tarification** permettant une rémunération durable des facteurs de production et une répartition équitable de la valeur ajoutée entre les différents acteurs de la filière (en fonction des coûts et des risques), tout en incitant à investir dans l'amélioration de la productivité (y compris les rendements du riz), de la qualité et de la sécurité alimentaire ;
- Poursuite du développement et meilleure intégration dans les systèmes de commercialisation et les mécanismes de gestion des crises alimentaires des **installations et services de stockage privés** (systèmes de réception des entrepôts et "*stocks de proximité*") ;
- Un **engagement des distributeurs de riz importé à s'approvisionner en riz produit localement**, avec l'utilisation de contrats avec les transformateurs et les agriculteurs locaux, sous la forme de quotas ou d'autres arrangements pour **coupler les importations avec les achats locaux, ainsi que des mesures d'incitation à l'investissement** adéquates et inclusives pour renforcer les capacités de transformation, de stockage et de distribution (lignes de crédit garanties par exemple) ;

¹⁸⁴ L'importance à accorder à la reconnaissance variétale a été mentionnée.

¹⁸⁵ La **normalisation des produits du riz doit être adaptée aux contextes nationaux et régionaux**, l'objectif étant de tendre vers des normes internationales de qualité et de sécurité, tout en tenant compte des capacités des opérateurs du secteur et des préférences des consommateurs, en **synergie avec la protection non tarifaire**, afin que les normes n'entraînent pas un déclassement du riz produit localement s'il ne répond pas à certains critères internationaux peu pertinents localement ; l'harmonisation progressive (ou la reconnaissance mutuelle) des réglementations et des normes du riz au niveau de la CEDEAO contribuera au développement du marché régional.

- **Marchés publics** favorisant l'achat de riz produit localement (pour approvisionner les écoles publiques, les hôpitaux, l'armée, les prisons et aussi les organismes d'aide humanitaire), comme certains pays commencent déjà à le faire.

En outre, **les lois sur de la concurrence** pourraient être renforcées et mieux appliquées pour limiter la concentration dans l'importation et de la vente en gros de riz importé, ainsi que pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales dans les chaînes d'approvisionnement locales et transfrontalières.

6.2.3. Développement du marché du riz ouest-africain et du commerce intra-régional

Le marché ouest-africain offre des opportunités considérables pour le développement des filières du riz. Cette ligne de réforme comprend les orientations suivantes :

- Une **approche sensible à la demande des consommateurs**, en particulier sur les principaux marchés de consommation de la région, avec un soutien aux filières locales et transfrontalières tenant **mieux compte des préférences des consommateurs et de l'évolution rapide des régimes alimentaires**, notamment des préférences nutritionnelles parmi différentes catégories de consommateurs - la qualité nutritionnelle supérieure du riz d'Afrique de l'Ouest par rapport au riz de qualité inférieure d'outre-mer; le développement de produits à base de riz différencié présentant des caractéristiques organoleptiques particulières, bio-fortifié et doté d'indications géographiques protégées pourrait attirer les consommateurs qui achètent habituellement du riz importé ;
- Dans le même temps, elle devrait **promouvoir la diversification des régimes alimentaires fortement basés sur le riz afin de ralentir la croissance de la consommation** ;
- La **facilitation du commerce intra-régional** pour le développement de filières dans les **bassins commerciaux sous - régionaux et les régions transfrontalières** : transport, logistique et infrastructure frontalière le long des **corridors commerciaux** ; procédures douanières simplifiées dans le cadre du régime de commerçants préférentiels du SLEC de la CEDEAO ; et mesures d'accompagnement spécifiques pour les petits opérateurs commerciaux transfrontaliers informels, notamment pour assurer la sécurité et les opportunités économiques des femmes commerçantes ;
- Le **développement de la production et du commerce intra-régional des sous-produits de la culture et de la transformation du riz (par exemple, l'alimentation animale et la paille de riz pour le bioéthanol)** ;
- L'anticipation et l'adaptation au **changement climatique dans les systèmes régionaux de production, d'échange et de consommation de riz** (dans le contexte plus large du secteur céréalier).¹⁸⁶

6.3. Implications en termes d'économie et de sécurité alimentaire, conditions préalables aux réformes et facteurs de risque critiques

6.3.1. Effets plausibles et interactions entre les mesures

Pour la réglementation des importations extrarégionales, il a été recommandé : (i) d'instaurer un prélèvement variable sur les importations ; (ii) de mettre en place des mesures de sauvegarde efficaces pour éviter les brusques poussées d'importations et le dumping international ; (iii) de mettre en œuvre une gestion active des importations fondée sur des conditions saines (et de limiter les exemptions) ; et (iv) de renforcer le niveau de protection tarifaire en résolvant les problèmes de mercuriales, de recourir à une mesure plus rigoureuse des quantités importées et d'utiliser des lignes tarifaires différenciées. Ces différentes mesures permettraient de générer des prix d'importation plus élevés et des volumes d'importation plus faibles, rendant ainsi le riz local plus compétitif.

¹⁸⁶ Les terres arables propices à la culture du riz et les rendements risquent de diminuer dans certaines parties de la région.

Correctement mis en œuvre (de manière prévisible, fondée sur des règles convenues et transparente), un **prélèvement variable à l'importation** contribuerait à stabiliser les prix du riz sur les marchés intérieurs et dans les zones de chalandise transfrontalières à des niveaux ciblés qui incitent les producteurs locaux, tout en garantissant des prix abordables pour une grande partie de la population ayant des revenus faibles à moyens. Fixé de manière appropriée, le prix fixe pourrait atténuer le problème des exemptions de droits de douane qui induisent souvent une incertitude chez les acteurs locaux de la filière. Il pourrait créer une volatilité supplémentaire sur les marchés internationaux, bien que les acteurs du système commercial international du riz tiennent compte de ce facteur politique dans la formation des attentes du marché. Le prélèvement variable à l'importation, harmonisé au moins au niveau des **bassins sous - régionaux, permettrait d'atténuer** le problème de la contrebande.

En mettant en œuvre les propositions de protection non tarifaire avec une évaluation rigoureuse des risques sanitaires et de la qualité du produit importé, et en améliorant la traçabilité du riz importé, la qualité du produit serait sensiblement améliorée, avec des effets à la hausse sur les prix. Une meilleure qualité et des prix plus élevés renforceraient la tendance susmentionnée à la baisse des volumes d'importation. Une meilleure qualité du riz importé, toutes choses égales par ailleurs, améliorerait les résultats nutritionnels des adultes et des enfants dont le régime alimentaire comprend le riz comme source majeure de calories, et plus généralement la santé publique.

L'intervention proposée pour la structuration des marchés intérieurs aurait également trois effets principaux : (i) amélioration de la qualité du riz intérieur ; (ii) distribution adéquate et efficace du riz intérieur ; et (iii) filière intérieure durable.

L'élaboration des spécifications requises et la promotion de la **normalisation des produits du riz** avec l'appui des agents de développement de la filière permettraient d'améliorer la qualité du riz domestique, comme l'ont prouvé plusieurs programmes pilotes dans la région de l'Afrique de l'Ouest. L'extension de ces programmes sera la clé du succès futur. Concevoir un **cadre réglementaire qui associe quantitativement les importations aux achats locaux**, prendre des **mesures d'incitation à l'investissement** visant à développer la production locale et engager des marchés publics en faveur du riz produit localement, tout cela contribuerait à améliorer une distribution adéquate du riz domestique. Enfin, la mise en œuvre d'un **cadre de tarification** qui garantisse que les facteurs de production sont correctement rémunérés, que l'amélioration de la qualité est récompensée et qui permette une **répartition équitable de la valeur ajoutée tout au long de la filière** contribuerait à garantir une filière intérieure durable.

Le développement de **capacités de stockage privé**, remplaçant progressivement les stocks d'intervention traditionnels comme principal mécanisme de redistribution intertemporelle des approvisionnements en riz (bien que les stocks stratégiques, comprenant le riz, à des fins de sécurité alimentaire doivent rester en place), contribuerait à la stabilisation des prix sur le marché intérieur, au profit des agriculteurs et des transformateurs.

Il peut y avoir de fortes **interactions se renforçant mutuellement** entre les mesures recommandées. Par exemple, les mesures qui génèrent des prix à l'importation plus élevés et des volumes plus faibles sont renforcées par des mesures non tarifaires qui améliorent la qualité du riz importé. De même, l'amélioration de la qualité du riz national faciliterait sa distribution en raison de la demande accrue des consommateurs et de l'efficacité accrue des opérations d'usinage du riz, renforçant ainsi la capacité de réaction de la filière nationale et sa viabilité économique. L'augmentation de la capacité de stockage privé travaillerait en synergie avec le cadre des prix intérieurs et le prélèvement variable à l'importation en vue de la stabilisation du marché intérieur. Cette stabilité, tout en préservant les signaux du marché, créerait un meilleur climat pour l'**investissement privé** dans la filière.

Les interventions qui concourent à développer les bassins commerciaux sous - régionaux en améliorant le fonctionnement des **échanges transfrontaliers** et des filières contribueraient également à accroître la demande de

riz domestique, au niveau régional. Elles pourraient permettre d'exploiter des économies d'échelle et éventuellement aussi de gamme, contribuant ainsi à la croissance de la productivité et à la diversification des économies rizicoles d'Afrique de l'Ouest, renforçant ainsi leur **compétitivité**. Des activités commerciales et des filières transfrontalières mieux établies contribueraient également à la sécurité alimentaire, en faisant baisser et en stabilisant les prix à la consommation, ainsi qu'à une intégration économique ascendante au sein de la région. **Toutefois, la facilitation des échanges implique généralement des gagnants et des perdants et**, dans le contexte décrit et analysé ci-dessus, les grands négociants qui dominent les réseaux transfrontaliers pourraient être les opérateurs qui bénéficient le plus de meilleurs investissements d'appui au commerce, tandis que les petits riziculteurs, les femmes égreneuses et les petits négociants n'en profiteraient guère. Ou bien, si de puissants opérateurs économiques devaient être les perdants, leur résistance pourrait conduire à l'échec des réformes et des investissements publics.

6.3.2. Les réalités de l'économie politique du secteur du riz et la faisabilité des réformes commerciales

L'analyse résumée dans la section 5 et les propositions qui suivent concernent principalement les processus et institutions politiques "formels", c'est-à-dire les aspects les plus visibles de l'élaboration des politiques nationales et régionales menées par les dirigeants politiques par l'intermédiaire des organisations étatiques et régionales et visant le secteur du riz. À ce niveau, la réglementation des importations extrarégionales est un élément central d'une stratégie que les responsables politiques réformistes pourraient employer pour promouvoir le développement du secteur du riz et la sécurité alimentaire. Toutefois, comme on peut le constater dans les pays couverts par cette étude, **les processus politiques formels s'accompagnent souvent de processus décisionnels moins visibles qui reposent sur des moyens informels de traiter les différentes questions du secteur du riz**, au sein des pays, entre l'État et les acteurs commerciaux et entre les États. Ces processus informels ont une incidence sur la formulation, la mise en œuvre et les résultats des politiques. Le fonctionnement des marchés et des chaînes d'approvisionnement n'est pas seulement dicté par des considérations techniques et économiques, mais aussi par le contrôle de l'accès aux ressources et des canaux de commercialisation, la recherche de rentes et les relations de pouvoir entre différents groupes d'acteurs. Ces moteurs dépendent eux-mêmes de la dépendance aux importations, de la géographie de la production, des relations entre l'État et le secteur commercial et agricole, et de la politique intérieure. Parallèlement aux engagements politiques formels, la redistribution des rentes provenant du secteur du riz et les relations entre l'État et les acteurs non étatiques semblent avoir une forte influence sur les choix politiques, les modalités de mise en œuvre et l'efficacité, avec des variations selon les pays. Ces facteurs et acteurs, en particulier ceux qui sont perdants dans les réformes du commerce du riz (négociants, importateurs et de nombreux autres acteurs impliqués dans la distribution du riz), peuvent aller à l'encontre des stratégies officielles de développement du riz.

Pour ces raisons, il est peu probable que les types de réformes du riz observés au Sénégal puissent être facilement mis en pratique dans tous les autres pays de la région. Les premiers résultats des récentes réformes du secteur rizicole au Mali sont mitigés, le gouvernement donnant aux organisations de producteurs l'accès aux marchés institutionnels tout en appliquant des mercuriales (sous-évaluation de l'assiette fiscale) et en accordant des exonérations de droits de douane à certains importateurs. Des pratiques similaires ont lieu au Nigeria, où les objectifs ambitieux de la politique rizicole n'ont guère été atteints, les intérêts des importateurs ayant prévalu sur les objectifs de développement de la filière locale et de création d'emplois. La structure du marché du riz importé en Côte d'Ivoire, avec une société détenant un quasi-monopole sur les importations, offre peu de place pour un véritable engagement de réforme. D'une manière générale, le niveau élevé de concentration des importateurs de riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest leur permet, selon toute vraisemblance, d'exercer une forte influence sur l'élaboration des politiques dans des situations où les responsables sont peu incités à mettre en œuvre les politiques et où les cadres et les outils réglementaires sont incomplets et mal équipés pour les faire appliquer. Si l'on ajoute à

cela les fréquentes protestations des citoyens qui veulent des aliments abordables, les objectifs des élites politiques d'accéder au pouvoir ou d'être réélus et l'incertitude quant à la réaction potentielle des fournisseurs nationaux, les forces qui s'opposent aux réformes sont difficiles à contrer. Le manque de transparence dans les importations de riz, mentionné dans la section 5, n'est qu'un autre résultat de ces forces.

Outre le fait que les politiques visant la production et le commerce du riz se jouent principalement au niveau national, **le processus de négociation du TEC de la CEDEAO, qui a été conclu en 2013, illustre bien comment des intérêts divers ont déterminé la politique commerciale concernant le riz.** Dans ce processus, les agriculteurs d'Afrique de l'Ouest, représentés par le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), aux côtés d'acteurs nigériens et autres, ont réussi à plaider pour une cinquième bande tarifaire à 35%. Toutefois, ils n'ont pas réussi à pousser les gouvernements à classer un certain nombre de produits alimentaires de base dans cette cinquième bande, notamment le riz, le sucre et le lait. D'autres groupes d'intérêt, notamment les importateurs de riz bien liés aux élites politiques, et peut-être aussi les intermédiaires dans les réseaux de transbordement, ont pesé plus fortement en faveur d'un tarif douanier peu élevé. Comme l'ont fait valoir Blein et Beaujeu (2014), des facteurs critiques ont réduit l'influence des organisations d'agriculteurs : l'absence d'une approche sectorielle mobilisant les acteurs du secteur ; et le fait que le secteur du riz est atomisé, à côté de quelques grands producteurs commerciaux dans certains pays, avec des riziculteurs ou des organisations interprofessionnelles (souvent mises en place par les gouvernements) faibles et parfois avec des intérêts contradictoires. L'asymétrie de l'information, l'insuffisance de l'action collective et la pression organisée en faveur d'un TEC plus élevé pour le riz ont contribué à ce résultat. Bien que les acteurs nigériens aient souhaité un tarif d'importation plus élevé, ils ont accepté, pour certaines raisons, un tarif plus faible, tandis que des pays comme la Côte d'Ivoire, la Gambie et la Guinée souhaitaient un tarif bas. Pourtant, **il s'agit d'une caractéristique importante de la région, le Nigeria pouvant soutenir ou miner les initiatives régionales.** Par exemple, en 2019, le Nigeria a sapé le SLEC en fermant unilatéralement ses frontières, apparemment pour lutter contre la contrebande, mais aussi dans le cadre des relations de pouvoir entre les élites politiques et économiques du Bénin et du Nigeria.

C'est à la lumière de ces réalités de l'économie politique qu'il convient de fixer des ambitions pour les réformes du secteur du riz. **Les aspirations ne peuvent coïncider avec un véritable engagement à mettre en œuvre des politiques et à résoudre les problèmes identifiés dans cette étude que si la traction politique est suffisante.** Les "champions" peuvent exercer une influence positive sur les processus de réforme et contribuer à améliorer la transparence et la rigueur dans l'élaboration des politiques et l'efficacité de leur mise en œuvre. Les **initiatives régionales** peuvent fournir aux décideurs politiques nationaux une base pour légitimer des décisions allant à l'encontre de certains intérêts particuliers et à court terme. Comme le suggère le cas du Sénégal, l'avancement des processus de régulation du commerce extrarégional et de développement du marché intérieur nécessite un partenariat solide, ou plutôt un "courtage" efficace entre l'État, les importateurs et les autres acteurs économiques et agricoles, avec une utilisation judicieuse des quotas d'importation. Dans le même temps, si les grands importateurs de riz capables d'influer sur l'élaboration des politiques bénéficient des systèmes commerciaux actuels du riz, ces quelques acteurs ne sont peut-être pas aussi puissants qu'on pourrait le penser. D'autres acteurs, en particulier les organisations de producteurs, les investisseurs "responsables" et les importateurs et distributeurs d'intrants et d'équipements pour la production et la transformation du riz, peuvent avoir intérêt à promouvoir une meilleure réglementation du marché et du commerce et pourraient gagner en poids politique. La formation de **coalitions** autour d'un programme de réforme (sous-)régional, ou d'un programme de résolution des problèmes, pourrait permettre à ces acteurs de faire avancer ce programme. En outre, les **circonstances de l'économie politique** sont cruciales pour le succès des réformes à entreprendre. Lorsque les gouvernements sortent de crises profondes telles que le choc des prix alimentaires de 2008, ils peuvent être enclins à adopter une position plus équilibrée sur des questions politiques clés telles que la sécurité alimentaire et le développement rural, ce qui peut conduire à des politiques plus cohérentes.

Néanmoins, les aspects techniques sont importants, surtout s'ils créent de nouvelles opportunités économiques et induisent ainsi une traction politique. L'organisation des producteurs et des intermédiaires est un moyen de fournir un soutien technique aux agriculteurs et de regrouper leurs produits et pourrait résoudre en partie le problème de la dispersion des petits producteurs de riz sur de grandes surfaces. Le développement de réseaux de producteurs agricoles fournissant des services à leurs membres permet non seulement d'améliorer la productivité et la commercialisation des produits, mais il peut également contribuer à améliorer la qualité et à faciliter l'accès au financement. Il contribue également à diffuser de nouvelles pratiques, telles que les contrats et les instruments de financement innovants, et à instaurer la confiance, qui sont essentielles pour organiser les producteurs et intégrer les filières. Les nouvelles technologies de l'information peuvent faciliter le développement de réseaux de producteurs et l'intégration entre les différentes étapes de la filière, par exemple la gestion des stocks et l'assurance qualité. Parallèlement au développement de ces réseaux, ils peuvent s'engager dans des coalitions pour la résolution collective des problèmes et la défense d'une meilleure réglementation du marché et du commerce dans le cadre d'une approche plus globale.

Pour les décideurs politiques réformistes, le défi consiste à bien comprendre à la fois les aspects techniques et les divers intérêts impliqués dans le processus de développement de la filière. Cela nécessite une **approche plus multisectorielle et intégrée** que celle adoptée jusqu'à présent dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest où les ministères de l'agriculture ont mené des stratégies rizicoles essentiellement de leur propre chef, au Ghana par exemple.

6.3.3. Changement climatique et pandémie de coronavirus

Différents risques externes pourraient affecter les voies de changement décrites ci-dessus. La **situation sécuritaire** due au djihadisme dans la région, au Burkina, au Mali, au Niger, et avec Boko-Haram au Nigeria, menace une large population dont les moyens de subsistance dépendent de l'agriculture en général, et de la production de riz en particulier. Les ressources budgétaires sont plus susceptibles d'être affectées aux dépenses militaires au détriment d'autres investissements nécessaires dans l'agriculture, l'éducation et la santé. La crise climatique émergente causée par les émissions de gaz à effet de serre anthropiques constitue un autre risque majeur pour le secteur du riz (ainsi que pour la sécurité) en Afrique et dans le monde.

Les impacts actuels et prévus du changement climatique, comme détaillé précédemment (dans la section 3.4), sont des sécheresses, des inondations, des chaleurs ou des froids plus fréquents et plus intenses (selon les régions) et des problèmes de sol tels que la forte teneur en sel et la toxicité ferreuse (IRRI, 2018). Ces stress environnementaux ont un impact important sur la production de riz et la limitent, y compris en Afrique de l'Ouest. Une récente analyse de scénarios climatiques par Van Oort et Zwart (2017) estime que d'ici 2070 (par rapport à l'année de référence 2000), les rendements de riz irrigué pendant la saison des pluies en Afrique de l'Ouest diminueraient de 21 % ou augmenteraient de 7 %, respectivement sans et avec des mesures d'adaptation.¹⁸⁷ Pendant la saison sèche, les

¹⁸⁷ Il existe diverses options techniques d'adaptation dans le secteur du riz, notamment la sélection de dates de plantation appropriées, la sélection et le développement de variétés de riz adéquates, l'utilisation de variétés traditionnelles à haute résilience et la sélection de nouvelles variétés ayant une plus grande tolérance aux températures, une résistance à la salinité, à la sécheresse et aux inondations, le système d'intensification du riz, la rotation avec différentes cultures, la lutte intégrée contre les parasites, etc. Les options d'adaptation promues par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) comprennent la sélection de variétés de riz et de systèmes de culture tolérant le stress, l'approche Smart-valley et l'alternance séchage et mouillage (AWD). L'approche Smart-valley, introduite au Bénin et au Togo en 2010, a été conçue pour augmenter la productivité dans le contexte du changement climatique (Arouna et Akpa, 2019). Les agriculteurs participants ont obtenu une augmentation significative de leur rendement et se sont sentis moins vulnérables à la sécheresse, aux inondations et aux mauvaises récoltes (Dossou-Yovo, 2016). Toutefois, l'approche des "Smart-valleys" ne peut être appliquée dans aucune zone de production de riz, mais seulement dans les vallées intérieures. L'autre pratique encouragée, l'AWD (assèchement et ré-inondation périodiques des rizières), permet aux agriculteurs de réduire leur consommation d'eau et leurs émissions de gaz à effet de serre

rendements du riz irrigué diminueraient de **45 % sans mesures d'adaptation, alors qu'avec des mesures d'adaptation, ils diminueraient beaucoup moins (15 %)**. En outre, selon la même étude, les impacts du changement climatique (pour la période 2000 - 2070) diffèrent au sein des systèmes irrigués et pluviaux et entre eux. Au Burkina Faso, dans le scénario le plus extrême, les¹⁸⁸ projections montrent une réduction de 23 % des rendements des systèmes irrigués pendant la saison principale et une chute de 48 % des rendements pendant la saison morte. Dans les systèmes de basses terres pluviales, les rendements diminueraient de 34 % et dans les systèmes de hautes terres pluviales de 32 %. Au Ghana, le même scénario montre une réduction de la productivité du riz, mais dans une moindre mesure (moins 20, 36, 18 et 35% respectivement). Enfin, les systèmes irrigués du Mali seraient les plus touchés : 33 % de réduction des rendements pendant la saison principale et jusqu'à 80 % de réduction des rendements pendant la période hors saison, notamment en raison d'une assimilation réduite du dioxyde de carbone et de températures plus élevées (van Oort et Zwart, 2017). Une autre étude, centrée sur le Nigeria (Ajetomobi *et al.*, 2011), constate qu'une augmentation des températures et des précipitations aura un impact négatif sur les rizières des zones arides, réduisant les revenus nets des agriculteurs, alors que le contraire risque de se produire dans les rizières irriguées. Il est clair qu'il existe de fortes différences en fonction de la situation géographique, du système de production et des caractéristiques des agriculteurs.

Selon les scénarios du commerce mondial, tels que développés par Porfirio *et al.* (2018), quelle que soit la politique carbone choisie, **en 2050 l'Afrique de l'Ouest et le reste de la région subsaharienne seront les plus grands importateurs de riz** (ainsi que de céréales secondaires, de soja et de blé). La prévision d'une augmentation continue des importations de denrées alimentaires de base est due au fait que la plus forte augmentation de la population humaine d'ici 2050 se produira dans cette région, avec une augmentation significative de la demande alimentaire. L'Amérique latine devrait augmenter considérablement ses exportations vers toutes les autres régions, y compris l'Afrique de l'Ouest et le reste de l'Afrique subsaharienne (FAO, 2018). Comme le changement climatique aura probablement un impact négatif sur les rendements de riz dans diverses régions productrices de riz dans le monde, notamment en Afrique de l'Ouest, en Asie, en Amérique latine ainsi qu'aux États-Unis, la **forte dépendance à l'égard des importations de riz rendrait la région d'Afrique de l'Ouest encore plus vulnérable aux chocs des prix internationaux**.

La pandémie de coronavirus qui a éclaté au début de l'année 2020 a ébranlé les marchés du riz. Comme dans d'autres secteurs (produits médicaux et pharmaceutiques notamment), la crise du Covid-19 a perturbé les chaînes d'approvisionnement internationales du riz en entravant la transformation, la logistique et le transport. Les inquiétudes concernant la santé publique et les conséquences socio-économiques de la pandémie ont conduit certains grands exportateurs de riz, dont le Vietnam, le Cambodge et l'Inde, à restreindre temporairement leurs exportations, ce qui a provoqué une hausse rapide des prix internationaux du riz entre fin mars et avril 2020 (bien qu'aucune pénurie n'ait été prévue au niveau mondial). Le Vietnam, un fournisseur important pour de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest, a repris ses exportations en mai 2020. Cela a entraîné une baisse des prix, bien qu'ils soient restés plus élevés qu'en 2019. **La hausse des prix internationaux au cours du premier semestre 2020 a exercé une pression à la hausse sur les prix du riz paddy et du riz usiné dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Cela aurait pu être une évolution positive pour le secteur du riz ouest-africain, pour les agriculteurs, les commerçants et les différents types de meuniers.**

(Richards et Sander, 2014). Néanmoins, elle est également limitée à un type particulier de système de production de riz, les bas-fonds irrigués.

¹⁸⁸ Notez qu'il existe un certain nombre de modèles pour les futurs scénarios de changement climatique qui sont expliqués en détail dans le 5e rapport du GIEC (2014) : <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. Par exemple, dans une étude de Egbendewe *et al.* (2017), un modèle climatique régional pour l'Afrique de l'Ouest est utilisé pour prévoir la température et les précipitations de 2004 à 2100 avec deux voies de concentration représentatives (PCR), à savoir la PCR 4.5 qui représente un forçage des gaz à effet de serre de niveau moyen et la PCR 8.5 qui représente un forçage des gaz à effet de serre de niveau élevé.

Cependant, les mesures de verrouillage et d'état d'urgence prises par les pouvoirs publics pour lutter contre le Covid-19 dans les pays d'Afrique de l'Ouest ont affecté la production et la commercialisation agricoles (Kathiresan, Nagai et Haneishi, 2020 ; et Arouna *et al.*, 2020). Les restrictions à la circulation des personnes et des biens ont entravé les échanges transfrontaliers. Ces mesures peuvent également avoir réduit la capacité des personnes à aller travailler dans les rizières et les moulins. **En outre, étant donné la grande dépendance des riziculteurs d'Afrique de l'Ouest vis-à-vis des engrais à base d'urée et de potasse importés d'outre-mer (alors que le phosphore n'est importé qu'en modestes quantités en Afrique de l'Ouest), les perturbations et les retards dans les chaînes d'approvisionnement internationales et les systèmes de distribution locaux des engrais ont pu entraver la riziculture.** La pénurie d'intrants pour la production de riz (engrais, semences améliorées et pesticides) aurait fait augmenter les coûts, poussant les prix du riz au-dessus des niveaux moyens et déprimant la production. Cela aurait eu des effets négatifs sur les industries locales d'usinage du riz. La perte de revenus des exportations agricoles, des matières premières et minières et du tourisme notamment, due aux retombées économiques de la pandémie, a fait baisser les revenus disponibles des ménages, affectant la demande de riz (bien qu'il ne soit pas certain que l'effet aurait été plus grave pour le riz produit localement ou le riz importé).

Au moment où nous écrivons ces lignes, il est difficile d'évaluer l'impact complet du Covid-19 sur les filières du riz en Afrique de l'Ouest. **Cependant, comme on l'a vu dans l'analyse ci-dessus, dans les situations où les prix nationaux et internationaux du riz augmentent, les gouvernements sont plus enclins à accorder des exonérations de droits de douane aux importateurs pour faire baisser les prix sur les marchés de consommation urbains.** Dans ces situations, ils peuvent le faire sans évaluer rigoureusement les besoins d'importation ou accorder de manière transparente des licences d'importation en franchise de droits. Cette tendance pourrait être exacerbée par la rareté des recettes fiscales et l'augmentation de l'endettement due à la crise économique internationale alors que la production de riz dépend du soutien public. Par ailleurs, le contexte électoral ouest-africain en 2020 et début 2021, avec cinq élections présidentielles (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Burkina Faso et Niger) devant avoir lieu au second semestre 2020 et deux (Bénin et Gambie) début 2021, dans le contexte de crises sécuritaires dans certains de ces pays, pourrait également inciter les dirigeants politiques à maintenir les prix du riz à un niveau relativement bas. **Ces pratiques pourraient perturber davantage les marchés nationaux du riz.** Une indication que les importations de riz ouest-africain sont restées fortes pendant la période Covid-19 est que les expéditions vers l'Afrique ont été régulières et, en 2020, les exportations asiatiques vers les pays d'Afrique de l'Ouest se sont déplacées vers le riz blanc et étuvé de culture courante à bas prix de l'Inde et le riz blanc de culture ancienne de l'Inde et de la Chine. Dans le même temps, les exportations thaïlandaises vers le Bénin et le Cameroun ont fortement diminué de 2019 à 2020, probablement en raison du maintien de l'interdiction d'importation au Nigeria, et peut-être aussi d'une réorientation vers des importations de riz thaïlandais à prix plus élevés. Malgré l'interdiction, les exportations du Vietnam vers l'Afrique de l'Ouest ont augmenté (voir FAO Rice Price Update de septembre 2020)¹⁸⁹.

6.4. Des mesures concrètes pour la formulation et la mise en œuvre des politiques

Dans ce qui suit, nous suggérons un certain nombre de mesures qui peuvent être prises par les décideurs politiques, les agents de l'administration publique et les acteurs non étatiques pour promouvoir des changements dans l'élaboration des politiques du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest et les organisations régionales.

6.4.1. Analyse, planification stratégique sectorielle et suivi

- Mieux intégrer la question de la réglementation des importations et de la promotion du commerce intra-régional dans les **stratégies nationales de développement du riz, dans le** cadre de l'offensive régionale pour la relance durable de la production de riz en Afrique de l'Ouest ;

¹⁸⁹ Consulté sur <http://www.fao.org/economic/est/publications/rice-publications/the-fao-rice-price-update/en/>

- Améliorer les **statistiques sur les importations extrarégionales, ainsi que sur la production** et les **stocks de riz paddy et usiné**, en utilisant mieux les ressources statistiques existantes, telles que les bases de données sur les flux commerciaux miroirs, et en mobilisant les nouvelles technologies de l'information pour la traçabilité du riz (blockchain par exemple) ;
- Renforcer le système d'**information du CILSS sur le commerce intra-régional** (flux informels, harcèlement routier et contrebande), dans le cadre d'un système de régulation du marché ;
- Mettre à jour, ventiler et approfondir les **données sur la demande des consommateurs** (y compris le degré de substitution entre les différentes variétés), avec un suivi aussi étroit que ce qui est fait par les entreprises ;
- Renouveler et systématiser les **mesures de coûts pour la production, la transformation, le transport et la distribution du riz produit localement** ("prix rendus"), et donc de compétitivité, ce qui permettra également de mieux évaluer l'impact des éventuelles réformes commerciales, d'informer les réseaux interprofessionnels potentiels pour les accords de prix, et de cartographier les complémentarités potentielles au sein des bassins sous - régionaux ;
- Mobiliser et mettre en commun les **ressources nationales et internationales pour financer les systèmes statistiques et analytiques du riz de façon pérenne**.

6.4.2. **Élaboration de politiques intégrées et complémentarité entre les niveaux national et régional**

- Promouvoir une **approche intégrée et cohérente** entre le commerce, l'agriculture, l'industrie, la concurrence et d'autres domaines politiques, pour le développement des filières du riz ; le groupe de travail du Schéma de Libéralisation des Échanges de la CEDEAO (SLEC) pourrait se concentrer sur le commerce intra-régional du riz ; le Comité Interdépartemental pour l'Alimentation et l'Agriculture de la CEDEAO pourrait approfondir l'analyse des politiques du riz, élaborer des options et aider à établir un consensus entre les différents domaines politiques et les parties prenantes pour mieux réglementer les importations dans le cadre de la politique commerciale commune de la Communauté économique ;
- Orienter les programmes de **facilitation du commerce et de l'investissement** vers les opportunités dans le secteur du riz (entre autres), afin que les processus de développement des "corridors commerciaux" transfrontaliers et l'aménagement du territoire dans les régions de la CEDEAO et de l'UEMOA, comme le "**Cycle de croissance**" soutenu par le Japon ou le programme de **facilitation du commerce en Afrique** de l'Ouest, renforcent l'efficacité des politiques de développement du secteur du riz, en utilisant les **comités nationaux de facilitation du commerce** comme mécanismes de coordination ;
- **Convoquer les autorités de régulation du marché, les douanes et les fonctionnaires des ministères concernés**, notamment du commerce et des finances, dans la CEDEAO pour discuter régulièrement des questions liées aux importations de riz et au commerce transfrontalier du riz produit localement ;
- Adopter une **approche régionale** afin de promouvoir et de coordonner les principales réformes du secteur du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest, **en tenant compte de la volonté des acteurs des différents pays de s'engager dans des réformes sectorielles coordonnées et de coopérer dans les zones transfrontalières**, afin de répondre à des problèmes et des opportunités spécifiques ;
- Mobiliser les **acteurs internationaux** pour relever le défi du secteur rizicole ouest-africain, qui est en partie dû à des facteurs externes (statistiques et réglementation du commerce international, partage d'expériences et autres) ; les moyens statistiques commerciaux de l'Union africaine et du CCI, de la CNUCED et de la FAO pourraient renforcer les systèmes d'information ouest-africains et la mise en œuvre de la **traçabilité** depuis les ports de chargement jusqu'aux marchés de consommation intérieurs ; la coordination avec les initiatives des pays exportateurs asiatiques (par exemple, la *Better Rice Initiative Asia*) pourrait présenter des synergies, car des exportations de meilleure qualité vers les pays ouest-africains constitueraient une concurrence plus équitable avec les producteurs ouest-africains qui poursuivent des normes de qualité plus élevées

6.4.3. Participation et coordination entre les acteurs

La structuration et la régulation des marchés du riz reposent d'abord sur l'intervention de l'État, mais aussi sur **l'implication, et la responsabilité des entreprises, du secteur privé**. Cela comprendrait :

- **Des cadres de dialogue multipartites**, stratégiques et opérationnels, entre les États (administration centrale, départements techniques et commissions parlementaires), les principaux opérateurs économiques des secteurs du riz importé et produit localement (organisations de paysans, commerçants, meuniers, importateurs, distributeurs, transporteurs, dockers, etc ;
- **Regroupement des achats de riz paddy et usiné** entre les opérateurs privés du secteur de la distribution, afin d'atteindre une échelle suffisante pour être compétitif avec le secteur des importations ;
- **Alliances entre groupes de producteurs agricoles, rizeries et distributeurs** pour renforcer la coordination verticale et promouvoir conjointement un environnement plus favorable aux filières locales et régionales du riz.

7. Remarques finales

L'étude a fourni de nouvelles perspectives sur la dynamique du commerce du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest et sur les interactions entre le commerce et les filières locales et régionales. **Dans les pays couverts par l'étude, une tendance notable est l'augmentation continue des importations de riz en provenance de l'étranger dans les années 2010, alors que dans le même temps, la production nationale de riz augmentait à un rythme significatif.** Les ratios de dépendance à l'égard des importations de riz avaient commencé à diminuer à la suite de l'adoption du PDDAA et des mesures de soutien en faveur du secteur agricole que les gouvernements ont prises au lendemain de la crise de 2008. Néanmoins, depuis lors, plusieurs de ces pays sont devenus encore plus dépendants des importations qu'ils ne l'étaient avant 2008. Cette tendance se reflète également dans la relative rareté du riz paddy et du riz de qualité produits localement, observée respectivement sur les marchés de détail et au niveau des rizeries. En revanche le riz importé est généralement disponible en grandes quantités, à un prix abordable et de bonne qualité. Ces dynamiques ont certainement été motivées par des tendances sociales structurelles, en particulier l'urbanisation et la croissance démographique. Cependant, il apparaît également que les choix politiques ont joué un rôle important.

Dans la plupart des pays, les politiques ont efficacement encouragé la production, mais les gouvernements n'ont pas accordé suffisamment d'attention au développement des marchés intérieurs pour le riz produit localement. Dans de nombreux cas, les rendements du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest se comparent bien aux références internationales. Toutefois, l'efficacité de la transformation et de la distribution du riz local est encore trop faible, ce qui nuit à la compétitivité qualité-coût du riz produit par les producteurs locaux par rapport au marché international. Ces politiques sont largement responsables de la faible croissance de la productivité et de la mise à niveau de la filière observée dans ces pays. **Néanmoins, notre analyse suggère que les choix de politique commerciale ont également freiné le développement du secteur.**

En général, la protection tarifaire du secteur du riz dans les pays d'Afrique de l'Ouest est modeste. Elle est également mal conçue, car les droits de douane à l'importation ne sont pas bien ciblés sur les différents types de produits à base de riz. **Plus important encore, la politique tarifaire est peu efficace en raison de diverses insuffisances.** Dans plusieurs cas, les droits de douane ne sont pas intégralement appliqués. Les exonérations de droits de douane sont fréquentes, peu fondées sur des règles et souvent imprévisibles. Dans certains cas, les exemptions de droits de douane sont accordées aux importateurs de manière non transparente. Des changements de politique tarifaire se produisent de manière répétée dans certains pays, notamment au Nigeria, ce qui perturbe les modèles économiques

des chaînes d'approvisionnement établis dans le cadre de régimes tarifaires particuliers. En outre, dans plusieurs pays, la faiblesse des régimes réglementaires sanitaires permet au riz de qualité inférieure d'entrer sur le marché ouest-africain. Ainsi, les **importateurs bénéficient de diverses lacunes dans les politiques et réglementations commerciales, ce qui entraîne une concurrence déloyale avec les producteurs nationaux et** compromet la viabilité des investissements réalisés dans les capacités de production (systèmes d'irrigation, moulins, etc.).

Les différences de tarifs d'importation et de réglementations commerciales entre les pays d'Afrique de l'Ouest (entre l'UEMOA et les pays anglophones notamment), les politiques nationales prévalant sur les accords commerciaux régionaux, se traduisent par d'importants flux de transbordement du riz, qui est souvent passé en contrebande. **Le transbordement et la contrebande de riz importé créent des liens étroits entre les marchés intérieurs et donc entre les politiques commerciales nationales visant le secteur du riz.** Dans ce contexte, les politiques commerciales unilatérales d'un pays concernant l'importation de riz peuvent déstabiliser le marché du riz dans un pays voisin, et donc les résultats des politiques rizicoles de ce dernier.

Ce n'est pas pour rien que les politiques relatives au commerce et au marché du riz sont mises en œuvre de cette manière. **Les élites politiques, tout en voulant soutenir les riziculteurs, sont également sensibles à la demande des ménages urbains à faibles et moyens revenus, surtout lorsque le prix du riz augmente et érode leur pouvoir d'achat.** Dans le même temps, les marchés de consommation urbains lucratifs sont dominés par un petit nombre d'importateurs et de grossistes en riz qui possèdent ou ont un accès privilégié à une bonne partie des installations de stockage et de distribution, contrôlant ainsi largement la chaîne d'approvisionnement. Dans ce contexte, étant donné les rentes importantes que génère l'importation de riz, ils exercent également une influence sur les bureaucrates et les élites politiques, aux niveaux national et infranational. **Les acteurs publics, intéressés à obtenir une partie de ces rentes, sont fortement incités à leur accorder des exonérations de droits de douane ou à prendre des mesures pour faciliter les importations par d'autres moyens.** L'augmentation des importations généralement observée dans les périodes précédant les élections générales est une illustration de ces pratiques.

Cette situation doit être placée dans le contexte international plus large où les producteurs de riz des principaux pays exportateurs de riz bénéficient d'un soutien gouvernemental important, ce qui provoque des distorsions sur le marché mondial. L'Afrique de l'Ouest est un débouché pour les excédents de riz exportable de certains de ces pays et parfois pour les vieux stocks à éliminer. Depuis la crise de 2008, les chaînes internationales d'approvisionnement en riz se sont consolidées et sont devenues plus intégrées verticalement, ce qui a probablement renforcé leur compétitivité. La réactivité des marchés d'exportation et des chaînes d'approvisionnement réduit les incitations des élites politiques à investir les rares ressources publiques dans le développement de marchés pour le riz produit localement.

L'étude a également fourni de nouvelles informations sur le commerce transfrontalier du riz produit localement. **Bien que le commerce intra-régional soit principalement informel, il implique également des liens entre les marchés intérieurs de la région.** Divers obstacles au commerce, notamment les coûts élevés de transport et de logistique, le harcèlement et les paiements illégaux le long des routes - malgré la zone de libre-échange officielle de la CEDEAO - entravent le développement de filières régionales entre les zones de production et les marchés de consommation. Compte tenu de leur nature informelle, les flux commerciaux transfrontaliers de riz sont essentiellement non réglementés. En tant que tels, ils peuvent donner lieu à des pratiques commerciales déloyales entre des opérateurs économiques ayant des ressources différentes et un accès à l'influence politique. Plus généralement, des politiques nationales non coordonnées, dans un contexte où tous les pays sont déficitaires en riz et se font concurrence pour de rares approvisionnements en paddy, peuvent compromettre le développement des marchés intérieurs et des filières structurées, car les divergences entre les politiques induisent des activités

commerciales informelles. **Mais, là encore, la prédominance des politiques agricoles et industrielles nationales, et l'objectif d'autosuffisance nationale en riz, font obstacle à la coordination des politiques au niveau régional.**

Néanmoins, les résultats des politiques nationales après la crise de 2008 en matière de production de riz sont encourageants. Dans certains pays, des filières mieux intégrées ont vu le jour. **Bien que la situation puisse sembler inextricable à première vue, il existe des exemples de pays qui ont réformé leurs politiques de marché et commerciales en faveur du secteur national du riz.** Dans le passé, plusieurs pays asiatiques ont réussi à contrôler les importations de riz et à stabiliser les marchés intérieurs, en utilisant des mesures commerciales et de stockage, en combinaison avec des politiques de soutien à la production et à la commercialisation du riz. Plus récemment, l'expérience du Sénégal, qui implique un ensemble de mesures visant à contrôler strictement les importations de riz et à structurer le marché intérieur, en s'appuyant largement sur le rôle du secteur privé dans l'achat, le stockage, la transformation et la distribution du riz produit localement, montre qu'il est possible de faire converger les intérêts des producteurs et des importateurs locaux. Dans tous ces exemples, la politique des secteurs du riz est un facteur crucial pour la promotion des réformes.

Ce diagnostic souligne l'importance de mieux comprendre les intérêts et les motivations des différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement, au sein des pays et entre eux, en vue de promouvoir des réformes politiques et des investissements intégrés. Les intérêts en jeu qui s'opposent à la réforme du commerce du riz sont forts, notamment les préoccupations légitimes des décideurs politiques concernant l'accès des populations au riz. La pertinence et l'efficacité potentielle des mesures proposées dépendent de facteurs contextuels, étant donné les différences structurelles entre les pays d'Afrique de l'Ouest mises en évidence dans l'analyse ci-dessus. **Pour être réalistes, les réformes visant à résoudre les problèmes concernant les politiques et réglementations commerciales actuelles devraient être soutenues par un éventail suffisamment large d'acteurs publics et privés en faveur d'un changement dans les systèmes de commerce et de commercialisation du riz,** au moins dans un groupe de pays leaders dans un bassin commercial important. En particulier, toute réforme commerciale et toute initiative visant à structurer et à développer un marché régional au niveau de la CEDEAO doit tenir compte, et dans la mesure du possible, s'adapter aux intérêts et aux incitations des acteurs nigériens dans le secteur du riz et dans les secteurs où les intérêts sont étroitement liés. La Côte d'Ivoire est un autre acteur important dans le système régional de commerce du riz, en termes de consommation, de production et de commerce. **Les récents efforts des autorités nigérianes pour mieux contrôler les importations de riz par voie terrestre et les turbulences du marché provoquées par la pandémie de coronavirus pourraient constituer des circonstances propices à la réévaluation des intérêts des divers acteurs.**

Le processus de réforme doit être fondé sur des faits et orienté vers des réformes progressives et coordonnées. Les réformes peuvent être différenciées selon les pays, mais elles doivent avoir des objectifs communs, à savoir développer un marché régional et éviter les retombées transfrontalières négatives des politiques nationales. La politique commerciale devra probablement être plus fine, utilisant un éventail plus large d'instruments, comprenant éventuellement un prélèvement variable sur les importations, pour stabiliser les prix sur les marchés intérieurs et transfrontaliers, et des mesures de sauvegarde, pour contrer un éventuel dumping international. Au niveau de la CEDEAO, le développement de la réserve régionale de sécurité alimentaire et des mécanismes de gestion des risques concernant l'accès au marché international des céréales pourrait présenter des synergies avec la réforme du secteur du riz. Le processus de réforme devrait également s'appuyer sur les complémentarités réelles ou potentielles au sein du secteur du riz et entre les différentes filières des céréales. **Le commerce intra-régional actuel des semences de riz, par exemple, peut offrir des possibilités de coopération régionale dans le secteur du riz qui contribueraient à améliorer la compétitivité du secteur.** De même, les possibilités d'importation et de distribution de biens intermédiaires et d'investissement soutenant les filières agroalimentaires régionales, y compris le riz, pourraient être exploitées pour modifier les incitations des réseaux de contrebande de riz.

L'évolution du contexte a des implications sur les processus de politique du riz. Les préférences des consommateurs devraient être analysées plus en détail car il est essentiel que l'offre de riz produit localement réponde à la demande des consommateurs urbains, tout en envisageant des moyens de freiner la croissance de la consommation de riz et de développer des sources alternatives de glucides. Les décideurs politiques et les acteurs privés devraient mieux prendre en compte le changement climatique, car il risque de rendre le marché international plus volatile et de réduire la productivité des zones de production en Afrique de l'Ouest. **Le défi consiste à considérer le secteur du riz comme une composante d'un système agroalimentaire transfrontalier beaucoup plus large et complexe, dans lequel les réformes doivent résoudre des compromis entre la promotion de sa compétitivité et son potentiel d'emploi, tout en préservant l'accès au marché international et en diversifiant la production et la consommation agroalimentaire nationale.**

Dans le cadre de l'ECOWAP, il est recommandé que le dialogue sur les politiques de production et de commerce du riz soit poursuivi et approfondi, en s'appuyant sur les résultats de la réunion consultative sur l'offensive régionale de la CEDEAO pour la relance durable de la production de riz en Afrique de l'Ouest, qui s'est tenue à Abuja en février 2020. **Il est essentiel que le dialogue réunisse les acteurs de la politique commerciale, les ministères des finances et les autorités de régulation du marché, ainsi que les acteurs des politiques agricoles, alimentaires et environnementales, afin de favoriser une approche plus intégrée et cohérente du secteur du riz. Des mécanismes institutionnels solides contribueraient à cette approche. Des mécanismes institutionnels robustes contribueraient à cette approche.** Le processus devrait impliquer les agriculteurs, les transformateurs, les importateurs, les négociants internationaux, les distributeurs, les organisations de consommateurs, les banques et d'autres acteurs d'Afrique de l'Ouest afin de dégager un consensus sur les possibilités de réforme parmi un large éventail de parties prenantes. **La structuration et la régulation des marchés reposent non seulement sur l'intervention de l'État, mais aussi sur l'implication et la responsabilité du secteur privé.**

Bibliographie

- ADF. 2013. *Agricultural Transformation Agenda Support Programme Phase 1 (ATASP-1): Federal Republic of Nigeria Appraisal Report*. Tunis: African Development Fund.
- Afouda, A. S. 2013. *Plan d'actions pour le développement de la filière riz au Bénin (2013—2016)*. Cotonou, Rome and Washington, D.C.: PADA, PROACAD, MAEP, FAO and World Bank.
- Afrique Verte. 2009, May. *Manuel d'informations sur le transport des produits agricoles au Mali*. Bamako: Amassa Afrique Verte Mali.
- Afrique Verte. 2017, May. *Bulletin mensuel n°38: Marché du riz au Mali*. Bamako: Amassa Afrique Verte Mali.
- Ajetomobi, J. O., Abiodun, A., and Hassan, R. 2011. Impacts of Climate Change on Rice Agriculture in Nigeria. *Tropical and Subtropical Agroecosystems*, 14(2): 613-622.
- Akande, T., Cisse, Y., and Kormawa, P. 2007. Streamlining policies for enhancing rice production in Africa: past experiences, lessons learnt and the way forward. *African Crop Science Journal*, 15(4): 223-235.
- Akinyemi, M. 2019. Buhari's Ban on Rice Importation is a Bad Economic Policy. *The New Dawn*. Retrieved from <https://thenewdawnliberia.com>.
- Arouna, A., and Akpa, A.K. 2019. Water Management Technology for Adaptation to Climate Change in Rice Production: Evidence of Smart-Valley Approach in West Africa. *Sustainable Solutions for Food Security*: 211-227. Springer.
- Arouna, A., G. Soullier, P. Mendez del Villar and M. Demont. 2020. Policy options for mitigating impacts of COVID-19 on domestic rice value chains and food security in West Africa. *Global Food Security*, Volume 26 (2020), 100405.
- Ayeduvor, S. 2018. *Assessing Quality Attributes that Drive Preference and Consumption of Local Rice in Ghana*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Ayinde, A. F., Kwaghe, P. V., Agbiboa, D. E., and Jijji, S. A. 2016. *Political Settlement Analysis of Employment Creation in Agriculture and Agro-industries in Nigeria*. PASGR Working Paper No. 015. Nairobi: Partnership for African Social and Governance Research.
- Badarou, A. 2017, November 3. Achats institutionnels du riz importé: le gouvernement sacrifie la filière riz et des emplois. *News.acotonou.com*. Retrieved from <http://news.acotonou.com>.
- Balaro, G., Soulé, B. G., and Gansari, S. 2014. *Analyse des impacts des politiques et stratégies mises en œuvre par l'Etat dans la filière riz depuis 2008*. Cotonou: CCR-B and LARES.
- Barry, A.W., Salinger, B.L., and Pandolfi, S. 2000. Sahelian West Africa: Impact of Structural Adjustment Programs on Agricultural Competitiveness and Regional Trade, African Economic Policy, Discussion Paper Number 37. Associates for International Resources and Development.
- Berthelot, J. 2014. *Pour une meilleure protection du riz de la CEDEAO: comparaison des droits de douanes sur le riz entre pays déficitaires ou excédentaires*. Unpublished paper presented at Convention du ROPPA, Niamey, 15-19 June.
- Bickel, M. 2013. *Better Rice Initiative: South-East Asian agri benchmark Rice Network*. Presentation at the ASEAN Biocontrol for Sustainable Agrifood Systems project partner meeting, Bangkok, March 2013.

-
- Blein, R., and R. Beaujeu. 2014. Les forces en présence dans l'espace CEDEAO: ce que révèle la négociation du tarif extérieur commun. FARM. Le Blog de la Fondation.
- BMGF. 2012. *Developing the rice industry in Africa: Burkina Faso Assessment*. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation.
- Byerlee, D., Garcia, A. F., Giertz, A. and Palmade, V. 2013. *Growing Africa - Unlocking the potential of agribusiness : Main report*. Washington, D.C.: World Bank.
- CARI. 2016. *Guideline to improve quality and starting the rice of Burkina*. Competitive African Rice Initiative. Bonn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Chen, C-C., McCarl, B., and Chang, C-C. 2011. Climate Change, Sea Level Rise and Rice: Global Market Implications. *Climatic Change*, 110 (3-4): 543-560.
- CILSS, FAO, FEWS NET and WFP. 2010. *Commerce transfrontalier et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Cas du Bassin Ouest: Gambie, Guinée-Bissau, Guinée, Mali, Mauritanie, Sénégal*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- CILSS, FAO, FEWS NET, WFP and ACF. 2012. *Etude du fonctionnement des marchés Bassin Central*. May 2012. Mission report. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- CIR-B and VECO-WA. 2015. *Revue documentaire des études sur l'état des lieux de la filière riz au Burkina Faso*. Ouagadougou: Comité Interprofessionnel du Riz du Burkina and VECO-West Africa.
- CIREF-Mali. 2013 *Etude analytique de la production nationale de riz, des importations et de leurs impacts sur la commercialisation du riz local au Mali*. Ouagadougou: Cadre Régional de Concertation des Organisations de Producteurs de Riz de l'Afrique de l'Ouest, ROPPA.
- CTA. 2014. *Uncertain movement on Nigeria's rice trade policy*. Wageningen: Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation.
- CTA. 2019. *Innovation et promotion des filières de produits agricoles locaux en Afrique. Série Capitalisation des expériences 10 (pp. 5-12)*. Wageningen: Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation.
- Delgado, C. L. 1989. Questions à propos d'un espace régional protégé pour les céréales au Sahel. *Économie rurale*, 190: 15-20.
- Delmas, P., and Perrin, A. 2008. Une Plate-forme riz pour des concertations constructives. *Grain de sel, La revue d'Inter-réseaux Développement rural*, 44 (Septembre-Novembre).
- Demont, M., and Ndourb, M. 2014. Upgrading rice value chains: Experimental evidence from 11 African markets. *Global Food Security*, 5.
- Demont, M., Fiamohe, R., and Kinkpé, A. T. 2017. Comparative Advantage in Demand and the Development of Rice Value Chains in West Africa, *World Development*, 96(C): 578-590.
- Depieu, M. E., Fiamohe, R., Kanon, L., Tuo, O., Adolphe, M., and Doumbia, S. 2014. Le WITA9 : une variété de riz local révélée plus compétitive que le riz importé. *AfricaRice News blog*.
- Diakité, L., and Bagayoko, A. 2014. *Etude de l'impact des importations, leur saisonnalité, les dons et aides alimentaires, sur la commercialisation du riz local*. Bamako: Plateforme Nationale des Producteurs de Riz du Mali and VECO-West Africa.
- Dossou-Yovo, E. 2016. *Out-scaling Smart-valleys to boost rice productivity. Towards rice self-sufficiency in Africa*. AfricaRice Annual Report.

-
- Downie, R. 2017. *Growing the Agriculture Sector in Nigeria. A report of the CSIS Global Food Security Project*. Washington, DC: Center for Strategic & International Studies.
- Duhem, V. 2019, September 26. Nigeria-Benin border closure: bully boy tactics to crush a weaker rival. *The Africa Report*. Retrieved from <https://www.theafricareport.com>.
- ECDPM. 2018. *Political economy of rice of rice value chain development in West Africa. An exploratory note*. Unpublished report.
- ECDPM, IPAR and LARES. 2019. *Compte rendu atelier sur le développement du secteur rizicole et les politiques commerciales en Afrique de l'Ouest, Abidjan, Octobre 2019*. Unpublished report.
- Egbenewe, A.Y., Lokonon, B.O.K., Atewemba, C., and Coulibaly, N. 2017. Can intra-regional food trade increase food availability in the context of global climatic change in West Africa? *Climatic Change*, 145 (1-2): 101-116. Springer.
- Ezedinma, C. 2008. *Impact of Trade on Domestic Rice Production and the challenge of self-sufficiency in Nigeria*. Ibadan: International Institute of Tropical Agriculture.
- Fall, A. A. 2016. *Synthèse des études sur l'état des lieux des filières riz en Afrique de l'ouest: Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal*. Ouagadougou: Cadre Régional de Concertation des Organisations des Producteurs de Riz de l'Afrique de l'ouest, ROPPA.
- FAO. 1996. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1996*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2009. *Analyse de la compétitivité de la filière riz local au Burkina Faso*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. 2018. *The State of Agricultural Commodity Markets 2018*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FEWS NET. 2009. *Production and Trade Flow Map: Rice, Normal Year, October 2009*. Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- FEWS NET. 2017, September. *Burkina Faso Staple Food and Livestock Market Fundamentals*. Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- Food Fortification Initiative (FFI) and Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN). 2016a. The Republic of Benin. Food Fortification Initiative. Enhancing Grains for Healthier Lives. Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition.
- FFI and GAIN. 2016b. Côte d'Ivoire. Food Fortification Initiative. Enhancing Grains for Healthier Lives. Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition.
- FFI and GAIN. 2016c. Republic of Ghana. Food Fortification Initiative. Enhancing Grains for Healthier Lives. Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition.
- FFI and GAIN. 2016d. Republic of Mali. Food Fortification Initiative. Enhancing Grains for Healthier Lives. Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition.
- FFI and GAIN. 2016e. Federal Republic of Nigeria. Food Fortification Initiative. Enhancing Grains for Healthier Lives. Geneva: Global Alliance for Improved Nutrition.
- Fiamohe, R. and Kinkpé, A. T. 2016. *Analysing potential demand for local rice in West Africa*. Paper presented at the 5th International Conference of the African Association of Agricultural Economists in Addis Ababa, 23 - 26 September.

-
- Fiamohe, R., Demont, M., Saito, K., Roy-Macauley, H. and Tollens, E. 2018. How Can West African Rice Compete in Urban Markets? A Demand Perspective for Policymakers. *EuroChoices*, 17(2): 51-57.
- Gérard, F., Alpha, A., Beaujeu, R., Levard, L., Maitre d'Hotel, E., Rouille d'Orfeuill, H., Bricas, N., Daviron, B., Galtier, F., and Boussard, J.M. 2011. *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development*. CIRAD, GRET, IRAM. Paris: GREMA.
- Gérard, F. 2011. The Indonesian experience with rice price stabilization. In: F., Gérard, A. Alpha, R. Beaujeu, L. Levard, E. Maitre d'Hotel, H. Rouille d'Orfeuill, N. Bricas, B. Daviron, F. Galtier, J.M. Boussard, *Managing Food Price Volatility for Food Security and Development* (pp. 152-153), CIRAD, GRET, IRAM. Paris: GREMA
- Golub, S. 2012. Entrepôt Trade and Smuggling in West Africa: Benin, Togo and Nigeria. *The World Economy*. 35 (9), 1139-1161.
- Golub, S. 2015. Informal Cross Border Trade and Smuggling in Africa. In: *Handbook of Trade and Development*. 179 – 209. Eds: Morrissey, O., Lopez, R., Sharma. K. Edward Elgar Publishing.
- Golub, S., Mbaye, A. A. and Golubski, C. 2019. The effects of Nigeria's closed borders on informal trade with Benin. *Brookings*. 29 October 2019. Retrieved from <https://www.brookings.edu/>.
- Grow Africa and AGRA. 2018. *ECOWAS Rice Factbook*. Grow Africa and Alliance for a Green Revolution in Africa.
- Gyimah-Brempong, K., Johnson, M. E., and Takeshima, H., ed. 2016. *The Nigerian rice economy: Policy options for transforming production, marketing, and trade*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. Retrieved from <http://ebrary.ifpri.org>.
- Hathie, I. 2008. Les politiques agricoles depuis 2008 : entre vulnérabilités et retour à l'agenda. *Grain de sel, La revue d'Inter-réseaux Développement rural*, 76: 12-13.
- Hathie, I. and Ndiaye, O.S. 2015. *État des lieux des impacts des importations de riz sur la commercialisation du riz local*. Dakar: Initiative Prospective Agricole et Rurale. Unpublished report.
- Houngbadji, C. S. 2019, April 10. Bénin: l'Etat cède deux usines de décortiquage de riz à la société SOBETRI S.A. *Benin WebTV*. Retrieved from <https://archives.beninwebtv.com>.
- IFAD. 2018. *Republic of Benin: Country strategic opportunities programme 2018-2022*. Rome: International Fund For Agricultural Development.
- Ibiroga, F. 2018, December 3. Buhari's agric policy fails as unemployment, agribusiness failures rise. *The Guardian*. Retrieved from <https://guardian.ng>.
- Ibukun, Y., Olurounbi, R. and Ahissou, V. 2019, September 25. African Free Trade Stumbles With Nigerian Blockade of Benin. *BloombergQuint*. Retrieved from <https://www.bloombergquint.com>.
- IRRI. 2018. *Climate change - ready rice*. International Rice Research Institute. Retrieved from <https://www.irri.org>.
- ITC. 2018. Mali: Perspectives des entreprises. *Série de l'ITC sur les mesures non tarifaires*. Geneva: International Trade Centre.
- Jiang, H., Wang K., and Abadi, M. 2020, February 20. The cost of rice is skyrocketing in Nigeria — and farmers are worried people won't be able to afford it for much longer. *Business Insider*. Retrieved from <https://www.businessinsider.com>.
- Josserand, H. P. 2013. *Assessment of volumes and value of regionally traded staple commodities*. USAID West Africa. Paper presented at the Food Across Borders Conference in Accra, 29-31 January 2013.
- Kathiresan, A., T. Nagai, and Y. Haneishi. 2020. Potential impacts of COVID-19 on rice production and supply in Africa and policy options: A policy note to CARD stakeholders. Coalition for African Rice Development.

-
- Katic, P. M., Namara, R. E., Hope, L., Owusu, E. and Fujii, H. 2013. Rice and Irrigation in West Africa: Achieving Food Security with Agricultural Water Management Strategies. *Water Resources and Economics*, 1: 75-92.
- Knaepen, H., Rampa, F., Torres, C. and Bizzotto Molina, P. 2017. *Options and opportunities to make food value chains more environmentally sustainable and resilient in Sub-Saharan Africa*. New York: United Nations Development Programme.
- Kone, S. and Camara, M. 2018. *Actualisation: Etude de l'impact des importations, leur saisonnalité, des dons et aides alimentaires, sur la commercialisation du riz local*. Bamako: Interprofession du riz au Mali.
- KPMG. 2019. Rice industry review. KPMG Nigeria.
- Kpodji, E. M., and Laga, S. 2012. *Importation du riz et sécurité alimentaire au Bénin de 1990 à 2010*. Mémoire: faculté des sciences économiques et de gestion. Cotonou: Université d'Abomey- Calavi.
- Laiprakobsup, T. 2019. The policy effect of government assistance on the rice production in Southeast Asia: Comparative case studies of Thailand, Vietnam, and the Philippines, *Development Studies Research*, 6:1, 1-12.
- Lançon, F. and Mendez del Villar, P. 2008. La flambée des prix mondiaux du riz: crise conjoncturelle ou mutation durable? *Hérodote*, 131.
- Lançon, F., Mendez del Villar, P. and David-Benz, H. 2013. *La crise du marché rizicole de 2008 : évènement conjoncturel ou changement structurel de l'organisation du commerce mondial du riz?* Presented at the 3rd Africa Rice Congress, Yaoundé, Cameroun, 21—24 October.
- Lesser, C., and Moisé-Leeman, E. 2009. Informal Cross-Border Trade and Trade Facilitation Reform in SubSaharan Africa. *OECD Trade Policy Papers*, 86. Paris: OECD Publishing.
- Libby, G. 2020, January 23. A growing problem: Nigerian rice farmers fall short after borders close. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com>.
- LuxDev and Nitidae. 2018. *Etude sur la dynamique des marchés et les flux commerciaux des filières riz, sésame et fonio dans les zones d'intervention du programme MLI/021*. Lux-Development S.A. and Nitidae.
- MAEP. 2010. *Plan d'investissement Agricole 2010 – 2015*. Cotonou: Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche.
- Mees, M. 2015. *Les effets des importations de riz dans deux pays ouest-africains*. Dynamiques Paysannes 37, Août. Bruxelles: SOS Faim.
- Mees, M. 2016. *Un bilan de la filière riz dans 5 pays d'Afrique de l'ouest*. Dynamiques Paysannes 42, Novembre. Bruxelles: SOS Faim.
- Mees, M. 2017. *Le riz, or blanc de l'Afrique de l'Ouest?* Dynamiques Paysannes 44, Décembre. Bruxelles: SOS Faim.
- Mendez del Villar, P., Bauer, J.-M., Maiga, A., and Ibrahim, L. 2011. *Crise rizicole, évolution des marchés et sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest*. CIRAD, WFP, CILSS, FEWS NET and FAO.
- Mereu V., Santini, M., Cervigni, R., Augeard, B., Francesco Bosello, F., Scoccimarro, E., Spano, D. and Valentini, R. 2018. Robust Decision Making for a Climate-Resilient Development of the Agricultural Sector in Nigeria. *Climate Smart Agriculture*: 277-306. *Natural Resource Management and Policy* (52). Springer.
- Mitaritonna, C., Bensassi, S. and Jarreau, J. 2017. *Regional Integration and Informal Trade in Africa: Evidence from Benin's Borders*. CEPII Working Paper, 2017- 21. Paris: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.
- Modebe, N., Okoro, O., Okoyezu, C., and Uche, C. 2014. *The (ab)use of import duty waivers in Nigeria*. ASC Working Paper 113. Leiden: African Studies Centre.

-
- Naseem, A., Mhlanga, S. and Diagne, A. 2013. Economic Analysis of Consumer Choices based on Rice Attributes in the Food Markets of West Africa - the Case of Benin. *Food Security*, 5: 575-589.
- Noma, I. 2012. *Rapid Market Assessment in Tamale, Bolgatanga, and Wa*. October 2012. Rome: World Food Programme.
- Noutahi, E. M. R. 2018, April 24. *L'importation massive de riz au Bénin, une situation inquiétante*. Retrieved from <https://mrnoutahi.com>.
- Niba, W. 2019, September 20. Nigeria closes borders in effort to stem rice smuggling. *Radio France Internationale*. Retrieved from <https://www.rfi.fr>.
- Nyeta Conseils. 2019. *Etude sur les flux transfrontaliers de commerce de riz local*. Interprofession de la filière riz au Mali.
- OCISCA. 1995. *Les échanges transfrontaliers entre le Cameroun et le Nigéria*. Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun.
- OECD/SWAC. 2019. Women and Trade Networks in West Africa, West African Studies. Paris: OECD Publishing. doi.org/10.1787/7d67b61d-en.
- Ojewale, C. 2019, February 1. USDA partially admits wrong data on Nigeria's rice imports. *Business Day*. Retrieved from <https://businessday.ng>.
- Orjinmo, N. 2019, October 31. Nigeria's border crisis fuelled by rice. BBC News. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world/africa>.
- Porfirio, L. L., Newth, D., Finnigan, J. J. and Cai, Y. 2018. Economic Shifts in Agricultural Production and Trade due to Climate Change. *Nature - Palgrave Communications*. 4(111): 1-9.
- Premium Times, 2014, March 24. Aftermath Nigeria's policy reversal, rice ships flood Lagos port. *Premium Times*. Retrieved from <https://www.premiumtimesng.com>.
- Ragasa, C., Takeshima, H., Chapoto, A. and Kolavalli, S. 2014. *Substituting for rice imports in Ghana*. Policy Note 6. August 2014. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Ramirez-Villegas, J., Heinemann, A. B., Pereira de Castro, A., Breseghello, F., Navarro-Racines, C., Li, T., Rebolledo, M. C. and Challinor, A. J. 2018. Breeding implications of drought stress under future climate for upland rice in Brazil. *Global Change Biology*, 24(5): 2035 – 2050.
- Redfern S. K., Azzu, N. and Binamira, J. S. 2012. Rice in Southeast Asia: Facing Risks and Vulnerabilities to Respond to Climate Change. In: *Build Resilience Adapt Climate Change Agri Sector*. 23(295): 1-14.
- Richards, M. and Sander, O. 2014. Alternate wetting and drying in irrigated rice. Climate-Smart Agriculture Practice Brief. Montpellier: CGIAR.
- Rutsaert, P., Demont, M., and Verbeke, W. 2011. Consumer preferences for rice in Africa. In Wopereis, M., Johnson, D., Horie, T., Tollens, E. and Jalloh, A. (Eds.), *Realizing Africa's rice promise*, 218–229. Wallingford, UK: CAB International.
- Sainozou, J. N. 2016. Quel marché pour le riz produit au Bénin?, *Défis Sud*, 132. Bruxelles: SOS Faim.
- Sangare, D. 2011. 2011, *Etude de marché sur le riz local*. Inter-Réseaux. Intermon Oxfam and UNPR-B.
- Sawadogo, T. C. 2011. La Sonagess au Burkina Faso: une politique d'approvisionnement auprès des OP. *Grain de sel, La revue d'Inter-réseaux Développement rural*, 54-56: 48-49.

-
- Sawadogo, I. 2015. Les politiques de promotion de la filière riz au Burkina Faso. Mémoire: Ecole Nationale d'administration et de magistrature, département gestion des services socio-économiques. Ouagadougou.
- Ships & Ports, 2014, February 11. Benin Republic, Cameroon Crash Import Duty On Rice To Cash In On Nigeria's Folly. *Ships & Ports*. Retrieved from <https://shipsandports.com.ng>.
- Signé, L., and van der Ven, C. 2019, November 4. Nigeria's Benin border closure and what it means for the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). *Brookings*. Retrieved from <https://www.brookings.edu>.
- Silver Konan, A. 2019. De Conakry à Abidjan, en passant par Lomé, le parcours de 18 000 tonnes de riz avarié. *Jeune Afrique*, 19 avril 2019. <https://www.jeuneafrique.com/765341/societe/de-conakry-a-abidjan-en-passant-par-lome-le-parcours-de-18-000-tonnes-de-riz-avarie/>.
- Soumbounou, O. H. 2019, May 16. Arrêter d'importer le riz d'Asie, Niono peut suffire! *Benbere.org*. Retrieved from <https://benbere.org/>.
- Soulé, B. G. and Gansari, S. 2010. La dynamique des échanges régionaux des céréales en Afrique de l'Ouest. Cotonou: Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale.
- Soulé, B. G. and Yérima, B. 2011. *Composition du prix du riz importé et local au Bénin*. Cotonou: Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale.
- Soullier G., Demont M., Arouna A., Lançon F., Mendez del Villar P., 2020. The state of rice value chain upgrading in West Africa. *Global Food Security* 25, 100365.
- Stratfor Worldview. 2017, August 31. Rice: Stirring Up Trouble in International Trade. *Stratfor Worldview*. Retrieved from <https://worldview.stratfor.com/>.
- Terdoo F. and Feola, G. 2016. The Vulnerability of Rice Value Chains in Sub-Saharan Africa: A Review. In: *Climate 2016*, 4 (47): 1-15.
- Tetteh Anang, B., Adjei Adjetei, S. N. and Abiriwe, S. A. 2011. Consumer preferences for rice quality characteristics and the effects on price in the Tamale Metropolis, Northern Region, Ghana. *International Journal of AgriScience*, 1.
- The Guardian. 2016, August 16. The new agriculture policy roadmap. *The Guardian*. Retrieved from <https://guardian.ng>.
- Tjikan. 2017. Inondation du marché malien par du riz importé : Les producteurs locaux dénoncent la concurrence déloyale des importateurs. 16 May 2017. *Maliweb.net*. Retrieved from <https://www.maliweb.net>.
- Tondel, F. 2019. *Dynamiques régionales des filières d'élevage en Afrique de l'Ouest: Étude de cas centrée sur la Côte d'Ivoire dans le bassin commercial central*. Document de réflexion ECDPM 241. Maastricht: ECDPM.
- Torres, C. 2015, July 22. From one grain to another: the rise of rice in West Africa. ECDPM Talking Points.
- Torres, C., Seters, J. van, Karaki, K. and Kpadonou, R. 2017. *An exploratory analysis of measures to make trade facilitation work for inclusive regional agro-food value chains in West Africa*. ECDPM Discussion Paper 214. Maastricht: ECDPM.
- Toulemonde, M., and Grandin, J. 2019, August 20. L'Afrique accro au riz asiatique. *Les Echos*. Retrieved from <https://www.lesechos.fr/>.
- Traoré, A. 2018. Regard sur les importations de riz en Côte d'Ivoire. Abidjan: Agence Nationale de Développement de la filière riz (ADERIZ). Unpublished report.
- UNPRB and VECO-WA. 2014. Le marché institutionnel des produits du riz (riz Paddy, riz Blanc et riz étuvé). Ouagadougou: Union Nationale des Producteurs de Riz du Burkina Faso and VECO-WA.

-
- USAID West Africa. 2013. Fiche d'information No 2 : Restrictions à l'exportation. Food Across Borders: Improving food security through regional trade in West Africa, Jan 29-31, 2013, Accra, Ghana.
- USAID. 2009. Global Food Security Response: West Africa rice value chain analysis. MicroReport 161. Washington D.C.: United States Agency for International Development.
- USDA. 2018. Rice: overview for 2018/19. Washington D.C.: United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service. Retrieved from <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>.
- USDA. 2013. Benin Coarse Grains and Rice Report. Washington D.C.: United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, Global Agricultural Information Network.
- Van der Schaaf, C. 2008. *Institutional change and irrigation management in Burkina Faso: flowing structures and concrete struggles*. ZEF Development studies.
- van Meijl, H., Havlik, P., Lotze-Campen, H., Stehfest, E., Witzke, P., Pérez Domínguez, I., Bodirsky, B., van Dijk, M., Doelman, J., Fellmann, T., Humpenoeder, F., LevinKoopman, J., Mueller, C., Popp, A., Tabeau, A., and Valin, H. 2017. Challenges of Global Agriculture in a Climate Change Context by 2050. JRC Science for Policy Report. Seville: Joint Research Centre of the European Union. doi:10.2760/772445
- van Oort, P. A. J. and Zwart, S. J. 2017. Impacts of climate change on rice production in Africa and causes of simulated yield changes. *Global Change Biology* vol 24 (3): 1029-1045.
- Yerima, B., and Beaujeu, R. 2014. Note de suivi d'impact du TEC n°1: Analyse des résultats de l'étude *Evaluation de l'impact du TEC sur le riz dans la zone CEDEAO*. Ouagadougou: Cadre Régional de Concertation des Riziculteurs de l'Afrique de l'Ouest, ROPPA.
- Welch, J.R., Vincent, J. R., Auffhammer, M., Moya, P. F., Dobermann, A. and Dawe, D. 2010. Rice yields in tropical/subtropical Asia exhibit large but opposing sensitivities to minimum and maximum temperatures. *PNAS*, 107(33): 14562-14567.
- WFP. 2006. *Afrique de l'Ouest: Bilan des connaissances sur le commerce et les marchés impliqués dans la sécurité alimentaire*. Rome: World Food Programme of the United Nations, Emergency Needs Assessment Branch.
- WFP. 2017. *The EU And UK Gave Life-Saving Support To People Of Mali In 2016*. Rome: World Food Programme of the United Nations.
- Zongo, A. N. 2018. *Etude de faisabilité et proposition d'un modèle d'affaire entre UNERIZ et le privé pour l'installation d'un grand centre de finition et de distribution de riz étuvé à Bobo Dioulasso*. Ouagadougou: Institut International de l'Eau et de l'Environnement.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, la Suisse, le Danemark et l'Autriche, cette publication a été financée par le gouvernement allemand via la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).



Implemented by



ISSN1571-7577

ecdpm

Making policies work

HEAD OFFICE SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447