

6033

CILSS

L'ex

0960 D

OCDE

CLUB DU SAHEL

Comité permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse
dans le Sahel



Effets des importations de viandes extra-africaines
sur les échanges de bovins
entre les pays d'Afrique de l'ouest

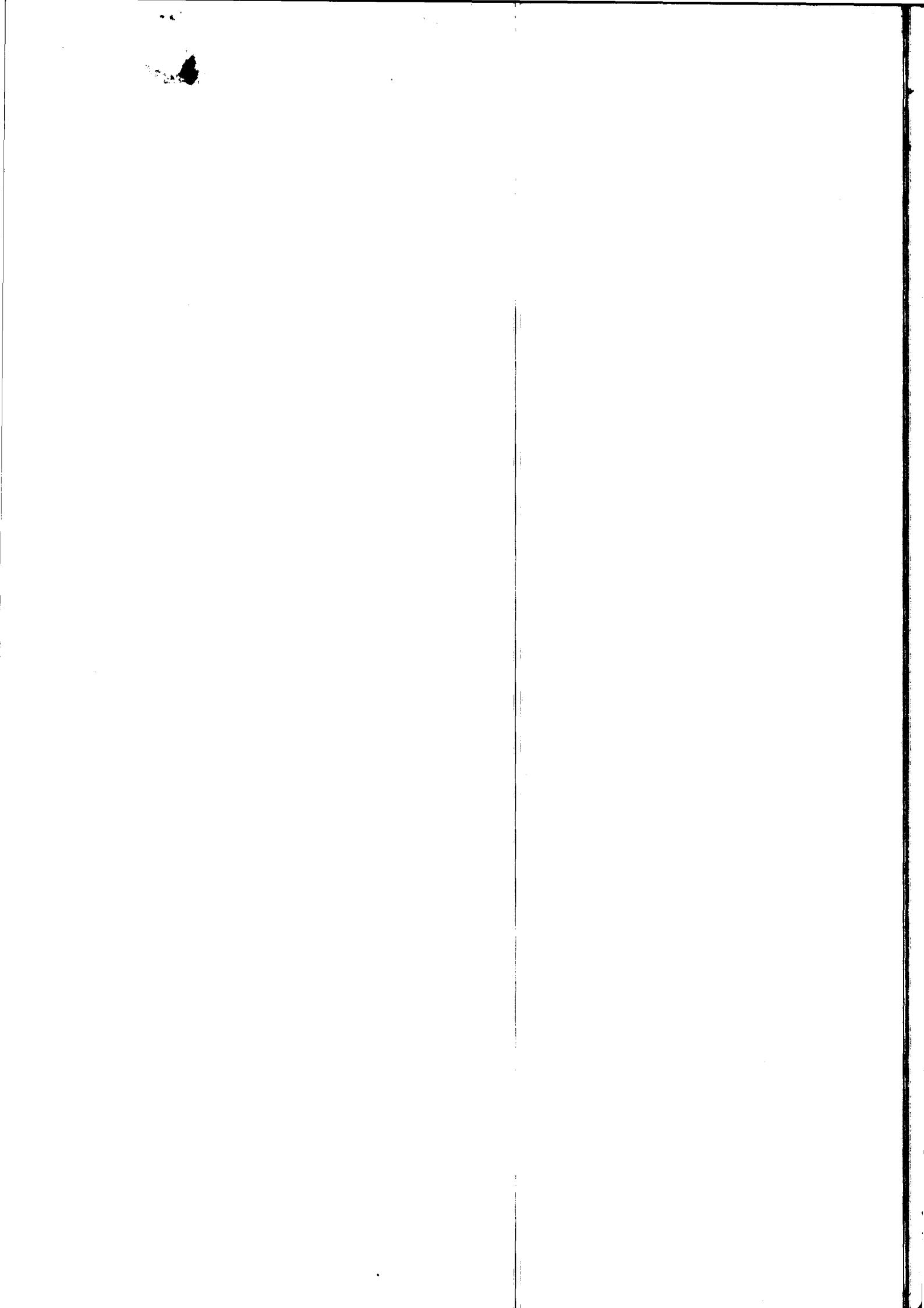
Henri JOSSERAND

Consultant
Club du Sahel

SL89/07
Or. Fr.

OCTOBRE 1989

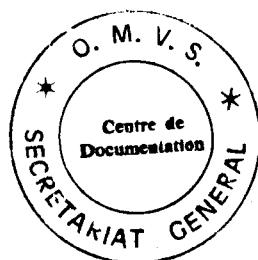




09600

Effets des importations de viandes extra-africaines
sur les échanges de bovins
entre les pays d'Afrique de l'ouest

Henri Josserand



Les idées exprimées et les faits exposés dans ce document le sont sous la responsabilité personnelle des auteurs et n'engagent pas nécessairement l'OCDE, le Club du Sahel ou le CILSS.

L'objet de ce document est de susciter un débat sur un sujet dont l'importance est souvent sous-estimée, à partir de la présentation et analyse synthétiques de travaux récents, en particulier par M. J. Sarniguet.

do a lot

I. INTRODUCTION:

Les travaux de ces trois dernières années sur les échanges régionaux ouest-africains ont clairement démontré que ceux-ci dépassent de loin par leur ampleur, diversité et dynamisme, l'idée que l'on pouvait s'en faire à partir des diverses sources statistiques publiées.

On constate notamment que ces flux d'échanges répondent évidemment à des différences de prix, mais que celles-ci sont déterminées par plusieurs facteurs autres que les avantages comparatifs: différences de politiques nationales portant sur les produits régionaux, différences de politiques nationales portant sur les produits importés, effets sur les taux de change de différentes politiques monétaires.

Ceci complique donc singulièrement la tâche de s'adresser à une préoccupation majeure en répondant clairement à la question:

"Au sein de l'espace ouest-africain, certains pays ont-ils des avantages comparatifs sur lesquels ils puissent baser des échanges régionaux entraînant un revenu plus diversifié et incitatif pour les producteurs, ainsi qu'une plus grande sécurisation de l'approvisionnement alimentaire?"

A cet égard, et bien que les échanges céréaliers aient naturellement figuré de manière proéminente dans tous les débats sur l'espace économique ouest africain, on se doit de considérer la place et l'importance des flux régionaux d'autres produits d'échanges dont l'importance économique est indéniable. Ce document porte sur les échanges de bovins dans la région ouest-africaine, et les effets à divers niveaux des importations de viandes extra-africaines.

II. CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE

Le commerce du bétail sur pied entre pays sahéliens et côtiers, qui date de plusieurs décennies, figure au premier plan par la valeur économique globale de ces échanges, la large distribution de leurs retombées sur un grand nombre de petits producteurs sahéliens, d'opérateurs économiques et autres professionnels des filières bétail-viande, et de consommateurs. Pour des pays comme le Tchad et le Niger, par exemple, le potentiel exportable représente plus de 40% de la production annuelle.

Jusqu'en 1970, l'Afrique occidentale et centrale était globalement autosuffisante en viande. Parmi les pays d'élevage historiquement excédentaires figurent la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, qui approvisionnaient une partie des besoins des pays déficitaires, en particulier le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Congo et le Zaïre.

Les flux régionaux, et les importations qui les ont partiellement remplacés, portent naturellement sur plusieurs espèces animales; cependant, l'essentiel consiste en bovins vifs sur pied pour le commerce régional, et en viande bovine pour les importations, cette analyse ne porte donc que sur ces produits, mais les conclusions générales s'appliquent tout aussi bien aux autres produits carnés.

L'évolution des échanges régionaux en bovins vifs pour l'Afrique de l'ouest et centrale (voir Tableau 1 ci-après) comporte trois périodes principales:

De 1970 à 1980, le volume des échanges augmente très peu, particulièrement en raison des pertes et du déstockage pratiqué entre 1973 et 1975. Les importations de viande extra-africaines n'ont un impact significatif qu'en Afrique centrale.

Jusqu'en 1974, les importations extra-africaines proviennent essentiellement de la CEE et d'Amérique latine ; de 1975 à 1980 l'Amérique latine devient le fournisseur principal (70 à 80%).

A partir de 1980, les échanges continuent à se développer, surtout grâce à la demande croissante du Nigéria (plus de 60% des échanges) en plein boom pétrolier. C'est aussi une période de croissance rapide pour les importations de viandes extra-africaines, dont 90 à 95% proviennent alors de la CEE.

La sécheresse de 1984/85 provoque déstockages et transferts résultant en un niveau d'échanges maximum purement conjoncturel en 1985 (près de 780.000 têtes). La tendance après-sécheresse se stabilise dès 1986 et 1987 aux alentours de 500.000 têtes, pour se poursuivre en 1988 et, apparemment, en 1989. Ceci représente une réduction globale du niveau des exportations de bovins de l'ordre de 200.000 têtes par rapport au niveau de 1980.

Sur cette même période (après 1980), on peut estimer que le volume des importations extra-africaines de viande, converties en équivalents bovins, a au moins doublé entre 1980 et 1987, s'accroissant ainsi de 370.000 équivalents bovins, passant de 70.000 tonnes équivalents-carcasses (EC) à 140.000 tonnes EC.

La part prise par les produits du marché mondial en Afrique de l'ouest et du centre (viandes, abats, conserves) est passée de 15% en 1970 à:

35% en 1980
46% en 1985
61% en 1987

TABLEAU 1

**FLUX REGIONAUX EN BOVINS VIFS DES PRINCIPAUX PAYS
DE L'AFRIQUE DE L'OUEST ET CENTRALE, ET IMPORTATIONS
DE VIANDE EXTRA-AFRICAINE
(MILLIERS DE TÊTES)**

	1970	1980	1985	1987
Pays Exportateurs:				
Tchad	142	210	255	150
Niger	227	130	170	30
Mali	190	200	200	130
Burkina	87	100	80	77
RCA	0	30	70	70
Total Export.	646	670	775	457
Pays Importateurs:				
C.d'Ivoire	200	225	225	148
Nigeria	278	356	460	250
Benin	6	1	1	
Ghana	64	1	1	1
S. Leone	23	28	20	20
Togo	6	2	5	5
Liberia	18	16	10	10
Total Afr. Ouest	595	629	722	434
Cameroun	43	30	20	40
RCA	54	26	30	0
Gabon	2	4	4	4
Congo	6	0	4	0
Total Afr. centre	105	60	58	44
Total Flux en bétail vif	700	689	780	478
Importations de Viande non-Afr. (équiv. bovins)				
124	370	670	740	

Malgré les chocs climatiques et autres difficultés de production des pays sahéliens, cette situation ne provient pas d'un manque de bovins exportables. Les exportations actuelles s'élèvent à environ 432.000 bovins par an.

Or, d'après J.Sarniguet, en 1989 la capacité d'exportation des cinq gros producteurs de la région serait approximativement de 650.000 têtes de bovins:

Capacités d'Exportation en 1989

	Effectif Estimé	Production Estimée	Disponible Exportable	% de la Production
Tchad	3.900.000	440.000	210.000	47,7
Niger	2.600.000	300.000	130.000	43,3
Mali	4.774.000	549.000	170.000	31,0
Burkina F.	3.190.000	366.900	90.000	24,5
RCA	2.500.000	287.500	50.000	17,4
Total	16.964.000		650.000	

L'accroissement des tonnages importés depuis 1980 est dû à la baisse considérable des prix CAF des produits carnés importés de la CEE, en particulier les "capas" congelés. Les prix moyens des principaux produits importés ont en effet baissé de 50% environ en CFA courants de 1980 à 1987 en raison des subventions à l'exportation accordées par la CEE. Ces subventions, portant depuis 1982 surtout sur un produit déjà très bon marché parce qu'in vendable en Europe, ont assuré aux "capas" un avantage indéniable. Comme on peut l'observer au Tableau 2 ci-après, ils se situent nettement en dessous des prix d'autres exportateurs éventuels (p.e. Argentine), et des cours des bovins sahéliens (cf. Tableau 3).

En fait, cette perturbation des circuits commerciaux de bétail en provenance du Sahel vers les pays côtiers ne constitue pas un phénomène totalement méconnu. Il a fait l'objet de plusieurs études régionales (cf. SEDES, 1975, University of Michigan, 1980), et de plusieurs travaux plus récents à l'échelle nationale ou sous-régionale. Cependant, la vraie mesure du problème est longtemps restée obscurcie par suite de l'absence et du manque de fiabilité des données sur les flux régionaux de bétail. En particulier, les données sur les prix de la viande, en raison de la diversité des produits, des différences de qualité et de présentation, sont particulièrement difficiles à recueillir et exploiter.

TABLEAU 2

**EVOLUTION DES PRIX DES VIANDES BOVINES
IMPORTEES, PAR SOURCE PRINCIPALE
(FCFA/kg)**

Prix FOB Argentine	Prix CAF Argentine	Carcasse Congelée	Capa désossé Congelé	Côte Afrique CEE
1970	165			
1971	230			
1972	(260)			
1973	266	(335)		
1974	275	425-350		
1975	164	250-220		
1976	169	220		
1977	196	240-250		
1978	299	220-230		
1979	305	225-300		
1980	346	450		
1981	412	410	475	
1982	393	515	400	
1983	437		300	
1984	528		250	
1985	507		250	
1986	460		180	
1987	465		220	
1988	400		280	

**TABLEAU 3
EVOLUTION DES PRIX DES BOVINS VIFS DE BOUCHERIE
(FCFA/Kg net)**

	Dakar	Abidjan	C. Ivoire	(Kati)	Mali	N'Djamena
1970	120	200	(150)	(110)	70	
1974	180	260		165		
1975	320	280		237	230	
1977	410	430			280	
1979	420	490			370	
1980		580	485	405	400	
1981	460	650	550	425	500	
1982	650	680	570	500	540/660	
1983	770	700	530	515	550/520	
1984	640	640	550	470	500/350	
1985	645	775	500	500	380/420	
1986	(710)	740	600		450	
1987		750	660		480	
1988		700	640		400	
1989		740*	620*			

*: premier trimestre

() : prix rapprochés

Pour les viandes bon marché, les subventions à l'exportation consenties par la CEE ramènent leurs prix CAF côte d'Afrique à des niveaux nettement inférieurs au prix de référence "marché mondial"¹. Les niveaux de droits d'entrée varient beaucoup d'un pays côtier à l'autre, en dépit des accords douaniers régionaux. Pour les "viandes bovines", on peut citer par exemple:

Côte d'Ivoire: nuls de 1975 à 1984, 32,6% en 1987;
 Nigéria: 67% en 1975, réduits à 26,5% ensuite;
 Bénin: 40,3% en 1975, réduits à 26 FCFA/kg, rétablis à 26% en 1987.

Le problème actuel est en partie du fait:

- i) des pays qui subventionnent la viande à l'exportation²;
- ii) des pays qui importent ces produits subventionnés sans considérer pleinement les effets de ces importations sur leurs économies, en particulier leur sous-secteur élevage; et,
- iii) des pays côtiers et sahéliens qui n'ont pas pris toutes les mesures possibles pour réduire au minimum les coûts de transaction portant sur les flux de bétail Sahel-côte.

III. EFFETS DES IMPORTATIONS DE VIANDE EXTRA-AFRICAINE

Que peut-on dire de l'impact de cette pénétration du marché ouest et centrafricain de la viande?

Impact primaire :

On évoque en premier lieu l'impact primaire sur les consommateurs et producteurs côtiers.

Les importations de viande subventionnée augmentent l'offre locale en viandes peu coûteuses, et favorisent naturellement au premier chef les consommateurs des pays côtiers. À titre d'exemple, en ce qui concerne la Côte d'Ivoire, la consommation de viande par habitant s'est accrue de 12% en 1987 malgré la baisse générale des revenus depuis 1984.

Par contre, ces importations limitent la contribution à l'approvisionnement national que pourraient fournir les producteurs des pays côtiers, les prix étant parfois inférieurs de 20% au coût de revient des producteurs³.

Dans le cas du Bénin, on observe en 1989 la faillite de 80% des exploitations avicoles privées et la disparition des exploitations porcines⁴.

¹ La série des "prix Argentine" qui mesure l'évolution de la viande bovine dans la zone Atlantique n'est qu'un indicateur partiel pour les études portant sur des échanges CEE-Afrique (spécificité des qualités de viandes, instabilité des unités monétaires, etc.)

² La CEE a institué depuis 1968 un système de "restitutions" à l'exportation vers les pays tiers. Selon J. Sarniguet, malgré de faibles variations conjoncturelles, les seuls montants de restitutions n'ont pas cessé d'augmenter de 1974 à 1988 pour le produit "carcasse congelée" à destination de l'Afrique ; il est passé ainsi de 125 FCFA/kg en 1974 à 355 FCFA/kg en 1984 et 345,5 FCFA/kg en 1988/89.

³ "Etude d'un système de protection du marché de la viande et d'un fonds de développement de l'élevage", RCI, MPA, CCE, SEDES, Juin 1988.

⁴ Bien qu'il faille se garder d'attribuer ces faillites exclusivement à l'effet des importations de viandes de la CEE, celles-ci y ont indubitablement contribué.

En termes d'impact primaire sur les producteurs et consommateurs sahéliens, la présence de la viande de la CEE sur les marchés côtiers limite les débouchés traditionnels de bétail destiné à l'exportation. Ceci tend à déprimer les prix sahéliens du bétail et de la viande (voir Tableau 3), créant un effet de marché favorable pour les consommateurs sahéliens de viande, et défavorable pour les producteurs⁵. Les prix des bovins d'exportation au Niger et au Tchad, par exemple, sont redescendus au niveau de 1980 en FCFA courants. Compte tenu de la dépréciation du pouvoir d'achat depuis 1980, les baisses en termes réels pour les producteurs représentent environ 20% dans la région ouest-africaine. Cette baisse des revenus a particulièrement frappé les éleveurs des pays qui ont été les plus affectés par la sécheresse (Tchad, Niger, Mali, Mauritanie).

L'effet sur les producteurs peut être calculé de plusieurs façons; une estimation de J. Sarniguet chiffre le manque à gagner des pays sahéliens par rapport à leur capacité théorique d'exportation de bovins (supposant un relèvement des prix) à 27,4 milliards de FCFA par an.

A un niveau superficiel d'analyse, les viandes importées semblent donc faire office de mécanisme de transfert économique à partir des producteurs vers les consommateurs de viande, sur la côte et dans le Sahel. En somme, les consommateurs "capturent" une partie de l'effet de subvention accordée par la CEE aux exportations de viande, alors que les producteurs en sont pénalisés.

Impact secondaire :

En réalité, l'effet est à la fois bien plus complexe et pernicieux; on peut le situer à trois niveaux principaux. Effet sur:

- les autres acteurs des filières bétail/viande ouest et centre africaines;
- les budgets nationaux et la rentabilité des investissements dans le sous-secteur élevage;
- les systèmes de production pastorale et agro-pastorale et la productivité à long terme des systèmes écologiques.

En premier lieu, il y a un effet négatif sur les membres non-producteurs de la filière bétail/viande, surtout dans les pays côtiers. La consommation de viandes importées réduit les besoins en transformation des bovins sahéliens et entraîne chômage, sous-emploi ou recyclage forcé dans les domaines de l'abattage, de la boucherie, de la vente au détail, etc.⁶

Par ailleurs, on observe un effet négatif sur la rentabilité des investissements du secteur privé, de l'Etat et des bailleurs de fonds dans l'élevage des pays côtiers⁷ et sahéliens. Il apparaît évidemment futile d'investir dans des projets d'élevage en se fiant à une politique donnée, alors qu'une autre politique déprime le marché d'élevage national ou d'exportation.

Finalement, on doit considérer l'effet de ces importations sur les systèmes de production, sur l'utilisation des ressources naturelles, et sur le maintien des équilibres écologiques sahéliens.

⁵ Cet effet dépasse le cadre du court terme en raison de la quasi-impossibilité pour une bonne partie des éleveurs sahéliens de réorienter leurs activités de production vers d'autres sous-secteurs.

⁶ Dans le cas de la Côte d'Ivoire, J. Sarniguet estime en 1989 que plus de 1.060 emplois ont été supprimés dans la filière de commercialisation en bétail vif.

⁷ En particulier la Côte d'Ivoire, qui est à la fois gros investisseur en production nationale et consommateur ouest africain principal de viandes du marché mondial.

La dépression du sous-secteur élevage a eu des répercussions qui s'ajoutent aux considérations de revenus des éleveurs. La faiblesse de la demande et des prix pousse en effet bon nombre de ceux-ci à se retrancher dans des modes de gestion des troupeaux et des parcours qui semblent peu coûteux pour l'individu, mais dont la productivité est très faible et qui sont nuisibles au maintien des systèmes écologiques.

Ce phénomène a parfois entraîné une répartition sous-optimale des ressources entre l'agriculture et l'élevage, à tel titre que ce dernier peut se retrouver tenu à l'écart de zones écologiquement plus propices à la production animale qu'à l'agriculture.

IV. ELEMENTS DE SOLUTION

Dans la mesure où une politique libre-échangiste se doit de condamner tout aussi bien les subventions à l'exportation que la protection excessive des marchés intérieurs, il est légitime de ramener les prix des produits importés au niveau des produits locaux, quand ces derniers sont égaux (ou même, dans ce cas, inférieurs) à la moyenne du "prix marché mondial".

On peut donc envisager plusieurs options de politiques commerciales ouest-africaines: quotas à l'importation, droits de douane, prélèvement compensatoire.

Les quotas à l'importation contribuent à relever les prix en fonction du niveau d'importations admises, ceci est équivalent à un transfert économique des consommateurs vers les producteurs nationaux ou sahariens, avec un effet nul ou négatif sur le trésor du pays importateur.

Les droits de douane entraînent également un relèvement des prix domestiques, avec l'effet vu ci-dessus, accompagnés, cette fois de recettes du trésor public. L'avantage de cette approche est sa relative simplicité administrative.

L'option de prélèvement compensatoire entraîne un relèvement des prix au niveau du marché domestique, ainsi que des recettes publiques égales à la différence entre le prix CAF subventionné et le prix domestique équivalent CAF multiplié par la quantité importée.

L'avantage de cette dernière option est d'être théoriquement le système le plus efficace du point de vue de l'allocation économique des ressources. Son inconvénient réside en la nécessité de procéder à des calculs et réajustements réguliers, par type spécifique de produit carné importé.

V. MAINTIEN ET RENFORCEMENT DE LA COMPETITIVITE REGIONALE

Dans la mesure où des pays voisins importent des viandes extra-africaines, leurs politiques doivent être suffisamment harmonisées pour ne pas entraîner des réexportations illégales du pays "non-protecteur" vers le pays "protecteur". Cependant, le problème est beaucoup moins ardu que celui des céréales, dont les points d'entrées sont bien plus nombreux et qui ne constituent pas des produits périssables.

D'une part, il s'agit de permettre aux exportations de bétail saharien de concurrencer plus efficacement les produits du marché mondial subventionnés à l'exportation. A court terme, ceci peut se faire à travers la réduction au minimum des coûts de transaction portant sur les flux de bétail Sahel-côte. Ceci concerne la suppression des obstacles, retards, "taxes sauvages" grévant la commercialisation à longue distance du bétail saharien.

D'autre part, il s'agit d'éviter que l'actuelle compétitivité régionale en production animale soit remise en cause par l'instauration de systèmes inefficaces abusant des mesures de protection. Ceci serait en effet tout aussi nuisible à la viabilité des investissements publics et privés qu'une situation de "dumping".

