

LA CRISE DES PRIX ALIMENTAIRES, LES POLITIQUES PUBLIQUES ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN AFRIQUE DE L'OUEST ET CENTRALE

Par **Quentin Wodon**, Conseiller, Banque mondiale • qwodon@worldbank.org

RÉSUMÉ La hausse des prix internationaux des denrées alimentaires a repris en 2011, atteignant les records observés en 2008. Cette augmentation n'est pas un phénomène temporaire. Elle représente l'un des facteurs de crise les plus importants mettant en danger la possibilité d'un développement durable dans les pays en développement les plus pauvres. Vu ces conditions structurelles, il est essentiel de réfléchir aux types de politiques qui permettraient aux ménages de résister aux chocs négatifs que la hausse des prix alimentaires implique. L'objectif de cet article est double. On estime tout d'abord l'impact de la hausse de ces prix sur la pauvreté en Afrique de l'Ouest et centrale et on discute ensuite de la performance, en termes de réduction de la pauvreté, de différentes politiques mises en œuvre par les pays concernés pour faire face à la hausse des prix alimentaires. L'analyse suggère que les interventions visant à accroître la production alimentaire locale pourraient aider davantage que les autres actions pour réduire la pauvreté de façon durable.

ABSTRACT In 2011, world foodstuff prices again began to increase, reaching 2008's record levels. This increase is not a temporary phenomenon. It represents one of the most important crisis factors jeopardizing the possibility of sustainable development in the poorest of the developing nations. In view of these structural conditions, it is essential to reflect on the types of policies that would enable households to withstand the shocks induced by increased food prices. This article pursues a dual objective. To begin with, it assesses the impact of the increase of these prices on poverty in Central and Western Africa; it then discusses the performance – in terms of reducing poverty – of various policies implemented by the countries concerned in order to confront food price increases. As is suggested by the analysis, actions designed to increase local food production could be of greater help than others in order to reduce poverty over the long term.

Pour citer cet article : Wodon, Q. (2011). « La crise des prix alimentaires, les politiques publiques et le développement durable en Afrique de l'Ouest et centrale », *Télescope*, vol. 17, n° 2, p. 131-155.

La hausse des prix internationaux des denrées alimentaires a repris en 2011, l'indice des prix alimentaires de la Banque mondiale se situant à nouveau aux niveaux records observés en 2008 (Banque mondiale, 2011). La consommation alimentaire représente une large part de la consommation totale des ménages des pays en développement et à la suite de l'augmentation des prix des aliments depuis juin 2010, ce sont 44 millions de personnes qui seraient tombées sous le seuil de la pauvreté de 1,25 dollar par jour et par personne (Ivanic, Martin et Zaman, 2011 ; pour des estimations sur la crise de 2008, voir Dessus, Herrera et De Hoyos, 2008 ; Ivanic et Martin, 2008).

Tout comme en 2008, de multiples facteurs sont à l'origine de la montée des prix alimentaires. Étant donné les préoccupations causées par la hausse des prix du pétrole et les changements climatiques, un premier facteur a trait au fait que

plusieurs gouvernements des pays développés ont décidé de soutenir la production et l'utilisation des biocarburants. L'augmentation de la demande des matières premières utilisées pour produire les biocarburants, telles que le blé, le soja, le maïs et l'huile de palme, accentue la pression sur la hausse des prix alimentaires. D'autres événements, comme les sécheresses et les mauvaises récoltes dans les pays producteurs, engendrent des répercussions. Par ailleurs, en raison d'une hausse des coûts de l'énergie et des engrais, la montée des prix pétroliers contribue aussi à celle des prix des denrées alimentaires. Enfin, le développement d'une classe moyenne dans des pays tels que l'Inde et la Chine entraîne aussi une hausse de la demande de biens alimentaires à l'échelle mondiale (pour les causes de la hausse des prix alimentaires de 2008, voir Dewbre et autres, 2008; Heady et Fan, 2008). À ces facteurs que l'on peut qualifier d'exogènes du point de vue des pays subissant l'augmentation des prix alimentaires, en particulier dans le cas de l'Afrique de l'Ouest et centrale, on pourrait ajouter que le désintérêt des gouvernements pour l'agriculture vivrière au profit de l'agriculture de rente, héritage de la colonisation, constitue aussi un facteur important à relever, puisque ce désintérêt a contribué à une production vivrière insuffisante dans de nombreux pays¹.

Étant donné les facteurs qui en sont à la source et qui sont liés à des tendances à long terme, la hausse des prix des denrées alimentaires n'est pas un phénomène temporaire. Elle représente potentiellement l'un des facteurs de crise les plus importants mettant en danger la possibilité d'un développement durable dans les pays en développement les plus pauvres, en particulier en Afrique de l'Ouest et centrale où de nombreux pays souffrent de changements climatiques qui les affectent directement (baisse de la pluviométrie et hausse des températures) et donc menacent les perspectives de production alimentaire locale. Le choix de cette partie de l'Afrique pour l'analyse présentée dans cet article se justifie aussi par le fait que la plupart des ménages vivant dans cette région ne disposent pas des ressources qui leur permettraient de faire face aux augmentations des prix alimentaires. Compte tenu de ces conditions structurelles, il est essentiel de réfléchir aux types de politiques qui aideraient les ménages à mieux résister aux chocs négatifs que la hausse des prix alimentaires implique sur leurs conditions de vie. À l'heure actuelle, il est quasi nécessaire pour de nombreux gouvernements de mettre en œuvre des interventions de court terme capables de diminuer l'impact immédiat, mais il est aussi fondamental de favoriser les politiques qui pourraient aider à moyen et long terme de façon à promouvoir un développement durable.

Dans ce contexte, et sur la base d'une série de travaux portant sur l'Afrique de l'Ouest et centrale et réalisés par la Banque mondiale, l'objectif de cet article est double. La première section montre l'ampleur des conséquences de la hausse des prix alimentaires sur la pauvreté en Afrique de l'Ouest et centrale. Nous discutons ensuite de la performance en termes de réduction de la pauvreté de différents types de politiques mises en œuvre par les pays concernés pour faire face à la hausse des prix alimentaires. Comme le mentionnent Wodon et Zaman (2010), parmi les

¹ Ce point important a été soulevé par l'un des lecteurs anonymes ayant revu l'article. L'auteur tient à le remercier.

interventions les plus utilisées, nous pouvons mentionner la baisse des taxes à l'importation des produits alimentaires, la mise en œuvre de programmes de travaux à haute intensité de main-d'œuvre, la mise en œuvre de programmes d'aide alimentaire et, enfin, les initiatives visant à augmenter la production alimentaire locale. À l'aide de techniques de simulation, nous analysons ces interventions pour montrer dans quelle mesure elles parviennent effectivement à réduire l'impact négatif sur la pauvreté de la hausse des prix alimentaires tant dans l'immédiat qu'à moyen terme dans une perspective de développement durable.

■ LES CONSÉQUENCES DE LA HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES SUR LA PAUVRETÉ

Cette section présente des estimations de l'impact de la hausse des prix alimentaires sur la pauvreté dans dix pays d'Afrique de l'Ouest et centrale. Afin d'évaluer l'impact de l'augmentation des prix, il est nécessaire d'étudier, d'une part, les effets sur les producteurs de denrées alimentaires qui pourraient profiter d'une telle augmentation et, d'autre part, sur les consommateurs qui perdent en pouvoir d'achat lorsque les prix grimpent (pour ce type de méthodologie, voir Barrett et Dorosh, 1996; Budd, 1993; Deaton, 1989). Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, l'impact d'un changement des prix alimentaires sur la pauvreté n'est guère ambigu, car une part substantielle des produits consommés est importée. L'impact potentiel positif sur les producteurs n'est donc pas suffisant pour compenser l'impact négatif sur les consommateurs. Or, bien que la direction de l'impact soit claire, son amplitude ne l'est pas nécessairement. En utilisant une série d'enquêtes récentes menées auprès des ménages, nous présentons dans cette section les principaux résultats d'une évaluation de l'impact potentiel de l'accroissement des prix des denrées alimentaires sur la pauvreté dans dix pays d'Afrique de l'Ouest et centrale.

Les estimations présentées ici reposent sur un certain nombre d'hypothèses (Wodon et autres, 2008). Tout d'abord, nous supposons que le coût d'une augmentation des prix des aliments pour un ménage se traduit par une réduction équivalente de sa consommation en termes réels. Ceci signifie que nous ne prenons pas en compte l'élasticité des prix de la demande qui pourrait s'exprimer par des effets de substitution, contribuant ainsi à compenser en partie l'impact négatif de l'accroissement des prix pour certaines denrées alimentaires. De même, une augmentation pour les producteurs de la valeur de leurs ventes nettes de produits alimentaires se traduit par une augmentation de leur consommation dans une proportion équivalente. Une fois de plus, nous ne prenons pas en compte le rôle que l'élasticité des prix de l'offre pourrait jouer sur ce plan. En ce qui concerne les produits alimentaires autoconsommés par les producteurs (qui représentent une part importante de la consommation totale dans les pays africains), ceux-ci ne sont pas pris en compte dans les simulations, dans la mesure où l'évolution des prix n'affecte pas les ménages lorsque la nourriture qu'ils produisent est autoconsommée.

Afin d'évaluer les impacts sur la pauvreté, les mesures de pauvreté obtenues avec une augmentation des prix alimentaires sont comparées aux mesures

initiales de la pauvreté. De manière implicite, cela signifie que nous ne prenons pas en compte les effets d'entraînement potentiels de l'augmentation des prix alimentaires sur les prix pour les biens non pris en considération. Pour des raisons de comparabilité, toutes nos simulations reposent sur les mêmes augmentations de prix pour tous les pays et tous les produits alimentaires.

Une question difficile consiste à savoir si l'augmentation des prix aux consommateurs se traduit par une augmentation des revenus pour les producteurs. Au moins deux facteurs pourraient limiter l'impact de la hausse des prix alimentaires sur les revenus des agriculteurs. Premièrement, les coûts de production des agriculteurs et les coûts de transport pourraient augmenter en raison de l'accroissement des coûts des produits pétroliers. Deuxièmement, les intermédiaires risquent de garder une part substantielle de l'augmentation du prix aux consommateurs pour eux-mêmes, sans payer davantage les agriculteurs pour leur récolte. Puisqu'il est malaisé de savoir si les producteurs bénéficient de manière substantielle de la remontée des prix, en particulier à court terme, nous considérons nos estimations basées uniquement sur l'impact des prix aux consommateurs comme une limite supérieure de l'impact de l'augmentation des prix sur la pauvreté. De même, nous interprétons les résultats obtenus en tenant compte d'une augmentation proportionnelle des revenus pour les producteurs en tant que limite inférieure de l'impact.

Le tableau 1 présente les pays pour lesquels les estimations ont été réalisées. Les données sont tirées des plus récentes enquêtes sur les ménages et les années de ces enquêtes vont de 2003 à 2007 selon les pays. Le fait que les enquêtes aient été réalisées entre 2003 et 2007 ne limite pas la portée de l'analyse même si la crise des prix alimentaires a eu lieu plus tard. En effet, les habitudes de consommation des ménages, en particulier pour les aliments de base, ne changent pas fondamentalement en peu de temps, puisque la possibilité de se reporter sur des biens alimentaires de substitution est très limitée. Par conséquent, les données peuvent être raisonnablement considérées comme reflétant les niveaux de consommation actuels de la population dans leur pays respectif. Le tableau dresse la liste des produits alimentaires pris en compte pour l'analyse dans chaque pays, principalement le riz, la farine, le pain, le maïs, l'huile végétale, le sucre et le lait, car ces produits ont tendance à être importés et sont donc fortement soumis aux variations de prix du marché mondial. Cependant, dans certains pays, nous prenons en compte également d'autres denrées telles que le manioc et le plantain en République démocratique du Congo. Il est à noter que les prix de certaines céréales non importées mais très consommées dans certains pays de la région peuvent également augmenter en raison de facteurs comme la baisse de la pluviométrie et celle de la fertilité des sols. Ici, comme nous réalisons des simulations, les mêmes résultats sont obtenus quelle que soit la source de la hausse des prix. La part de la consommation totale représentée par les différentes denrées oscille entre 6,5 % au Togo et 28,3 % en République démocratique du Congo, et même 41 % au Niger. Cependant, pour les deux tiers des pays, les produits alimentaires pris en compte dans les simulations représentent moins de 15 % de la consommation totale moyenne des ménages.

TABLEAU 1 : LES PRODUITS ALIMENTAIRES PRIS EN COMPTE POUR LES SIMULATIONS D'IMPACT

PAYS	ENQUÊTE	PRODUITS ALIMENTAIRES
Gabon	CWIQ, 2005	Riz, manioc, maïs, blé, huile de palme, huile d'arachide
Ghana	GLSS, 2005-2006	Riz, pain, farine, maïs
Guinée	EIBEP, 2002-2003	Riz
Libéria	CWIQ, 2007	Riz (produit localement et importé)
Mali	ELIM, 2006	Riz, millet, maïs, blé
Niger	QUIBB, 2005	Riz (produit localement et importé), millet, sorgho
Nigeria	NLSS, 2003-2004	Riz, blé d'Espagne, maïs, farine et pain de blé, manioc
République démocratique du Congo	123 Survey, 2005	Riz, manioc, maïs, huile de palme, plantain, blé, sucre, lait
Sierra Leone	SLLS, 2003	Riz
Togo	QUIBB, 2006	Riz, huile végétale, sucre, pain, lait

Source : Wodon et autres, 2008.

Le tableau 2 présente les estimations de l'impact de l'accroissement des prix alimentaires sur la pauvreté en utilisant une augmentation des prix de 50 %. La limite inférieure de l'impact sur la pauvreté est obtenue en combinant l'impact sur les consommateurs et les producteurs, tandis que la limite supérieure de l'impact ne prend pas en compte l'impact positif de l'augmentation des prix sur les producteurs. Nous considérons ici l'impact potentiel d'une hausse de prix sur la pauvreté monétaire calculée avec des données sur la consommation des ménages, et non pas l'impact sur d'autres dimensions de la pauvreté, telles que la malnutrition par exemple. La notion même de pauvreté est évidemment complexe, mais nous n'abordons pas ces questions ici.

Au niveau national, les estimations de la limite supérieure suggèrent que l'augmentation de l'incidence de la pauvreté varie de 1,9 % au Ghana à 7,9 % au Niger après une augmentation de 50 % des prix des denrées considérées. Les différences, en termes d'impacts, sont en partie attribuables au fait que les denrées prises en compte représentent différentes parts de la consommation totale. Au Ghana, par exemple, les denrées choisies ne représentent que 7,7 % de la consommation totale contre plus de 20 % dans certains autres pays. En termes proportionnels, par rapport aux niveaux de pauvreté de base, les impacts sont plus importants si nous nous basons sur la mesure de l'écart de la pauvreté qui tient compte non seulement de la part de la population en pauvreté, mais aussi de la distance séparant les pauvres du seuil de pauvreté. De fait, on peut montrer, avec la mesure

de l'écart de la pauvreté, qu'environ 80 % des cas touchés sont des ménages déjà pauvres qui deviennent encore plus pauvres, alors que les 20 % restant des impacts s'appliquent à des ménages non pauvres qui deviennent pauvres à la suite de l'augmentation des prix.

TABEAU 2 : L'IMPACT D'UNE AUGMENTATION DES PRIX ALIMENTAIRES DE 50 % SUR LA PAUVRETÉ

Pays	PART DE LA POPULATION EN PAUVRETÉ			ÉCART DE LA PAUVRETÉ*		
	Base	Limite supérieure	Limite inférieure	Base	Limite supérieure	Limite inférieure
Gabon	32,7	36,7	36,2	10	11,7	11,5
Ghana	28,5	30,4	29,7	9,6	10,3	9,9
Guinée	49,1	52,1	50,7	17,2	18,6	17,6
Libéria	63,8	69,8	69,4	24,4	28,3	28,1
Mali	47,5	52,8	50,9	16,7	18,8	17,8
Niger	62,1	70	69,6	25,9	29,6	29,4
Nigéria	54,68	57,77	55,65	22,5	24,2	17
République démocratique du Congo	71,3	76,2	73,7	32,2	32,7	32,5
Sierra Leone	66,4	69,6	68,5	27,5	29,7	28,7
Togo	61,6	63,7	63,6	22,9	24,2	24,1

* Part de la population en pauvreté multipliée par la distance moyenne du seuil parmi les pauvres.
Source : Wodon et autres, 2008.

L'accroissement moyen de la proportion de pauvres dans la population après une augmentation de 50 % des prix est de 4,1 %, lorsque seul l'impact sur les consommateurs est considéré. Il se situe à 3,0 % quand on inclut les impacts sur les producteurs. Les différences entre les estimations des limites supérieure et inférieure sont les plus faibles pour le Niger, le Libéria et le Gabon. Ces trois pays sont des importateurs nets de nourriture. En outre, au Libéria et au Niger, bien que la production de nourriture au niveau local soit importante, la majeure partie de cette production locale est autoconsommée et, par conséquent, n'est prise en compte ni dans les estimations des impacts de la hausse des prix sur la pauvreté pour la limite supérieure ni pour la limite inférieure. Pour le seul cas du riz, une augmentation de 50 % des prix se traduirait par un accroissement moyen de la proportion de pauvres de 2,2 % dans les pays de l'échantillon. Force est de souligner que les estimations de la limite inférieure pour l'impact de l'augmentation du prix du riz sont proches de celles de la limite supérieure, car la majeure partie du riz local est autoconsommé dans les pays qui le produisent.

Ces impacts sont importants. Par exemple, un impact moyen de 3,5 % au niveau national pour toute l'Afrique subsaharienne, dont la population totale est estimée à plus de 800 millions d'habitants, signifierait qu'une augmentation des prix de 50 % risquerait de se traduire par une hausse de la pauvreté de près de 30 millions de personnes. En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, toutes les familles vivant dans la pauvreté seraient encore plus pauvres, et c'est là que la majeure partie de l'impact de la hausse des prix se ferait sentir.

■ LA RÉDUCTION DE LA TAXATION INDIRECTE SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES IMPORTÉS

L'une des premières réponses adoptées par les pays africains pour faire face à la montée des prix alimentaires a consisté à réduire les taxes à l'importation (et à la valeur ajoutée) pour les produits alimentaires de base. Cette mesure n'a pas réellement d'effet positif à moyen terme pour le développement durable (à la limite, cette mesure a un impact négatif sur les producteurs locaux), mais elle permet en principe d'aider les consommateurs de produits importés, cependant à un coût budgétaire souvent élevé.

Plus la part de la consommation représentée par les produits importés est grande, plus il est probable que le gouvernement ressente la nécessité de réduire la taxe sur les denrées alimentaires en période de crise. Le tableau 3 donne la part dans la consommation totale représentée par les principaux produits alimentaires importés dans les dix pays mentionnés plus haut, plus le Sénégal et le Burkina Faso (ces derniers avaient été exclus de l'analyse précédente parce que les enquêtes ne disposaient pas de bonnes informations sur les producteurs). L'analyse porte essentiellement sur le riz, la farine, le pain, le maïs, l'huile végétale, le sucre et le lait. L'accent a été mis sur les denrées alimentaires importées, car il est plus probable qu'elles soient taxées. En effet, les denrées alimentaires produites localement sont rarement taxées ou, du moins, ne sont pas taxées dans la même mesure, car elles sont autoconsommées pour l'essentiel ou vendues par le biais de transactions informelles qui ont tendance à échapper à la fiscalité. Il existe d'importantes différences entre les pays dans la consommation des aliments. Par exemple, le riz représente moins de 5 % de la consommation totale au Burkina Faso, au Gabon, au Ghana, au Niger, au Nigeria, en République démocratique du Congo et au Togo. Mais il représente entre 5 % et 10 % de la consommation totale au Mali et au Sénégal, et plus de 10 % de la consommation totale au Libéria et en Sierra Leone.

Ce qui importe pour la réduction de la pauvreté, c'est (en première approximation) la part de la consommation des biens qui est réalisée par les pauvres au sein de la population. La proportion des pauvres varie d'un pays à un autre (de 28,5 % au Ghana à 71,3 % en République démocratique du Congo selon les évaluations récentes de la pauvreté effectuées par la Banque mondiale). Par conséquent, pour les comparaisons entre les pays, il est plus facile de prendre en compte la part de la consommation totale représentée par les 40 % ou 60 % de la tranche la plus pauvre de la population (ces deux proportions ont été choisies, car dans la plupart des pays le taux de pauvreté se situe entre ces deux valeurs). Prenons tout d'abord

la part de la consommation de nourriture dans les 40 % de la tranche inférieure de la population. Pour le riz, cette part varie de 11,1 % au Mali à 32 % en Sierra Leone. Ainsi, si nous considérons les 40 % de la tranche inférieure comme des pauvres, pour chaque dollar dépensé par un gouvernement afin de réduire les taxes indirectes sur le riz, environ 20 centimes en moyenne profiteraient aux pauvres. Ce pourcentage est plutôt faible; ceci suppose également que les réductions de taxes profitent effectivement aux ménages et se traduisent par des baisses de prix pour les consommateurs, ce qui n'est pas nécessairement le cas si les intermédiaires augmentent leurs profits. Si nous jugeons que les 60 % de la tranche inférieure de la population sont pauvres, la part des subventions ou des réductions de taxes qui atteindrait les pauvres se situerait entre 25,1 % et 53,9 %, ce qui ne reflète toujours pas un bon ciblage. Pour d'autres biens cités au tableau 3, les pourcentages sont même inférieurs.

TABLEAU 3 : L'INCIDENCE DE LA RÉDUCTION DES TAXES INDIRECTES SUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES

DENRÉE ALIMENTAIRE	POURCENTAGE DE LA CONSOMMATION TOTALE	CONSOMMATION DES 40 % LES PLUS PAUVRES (%)	CONSOMMATION DES 60 % LES PLUS PAUVRES (%)
Burkina Faso (P = 46,4 %)			
Riz	3,6	13,4	25,6
Pain	0,7	8,3	18,1
Huile végétale, beurre	1,1	16,1	31,6
Sucre	0,9	19,7	35,3
Lait	0,6	10,3	19,8
Gabon (P = 32,7 %)			
Riz	3,0	31,7	51,1
Maïs	0,3	14,9	31,7
Blé	3,9	27,9	46,8
Huile de palme et huile d'arachide	1,7	30,1	48,6
Ghana (P = 28,5 %)			
Riz	3,1	16,4	33,0
Pain	1,9	14,2	29,5
Farine	0,0	45,0	60,4
Guinée (P = 49,1 %)			
Riz	13,0	23,1	42,8

DENRÉE ALIMENTAIRE	POURCENTAGE DE LA CONSOMMATION TOTALE	CONSOMMATION DES 40 % LES PLUS PAUVRES (%)	CONSOMMATION DES 60 % LES PLUS PAUVRES (%)
Libéria (P = 63,8 %)			
Riz local	9,6	27,5	47,8
Riz importé	13,2	22,3	41,2
Total riz	22,8	24,5	44,0
Mali (P = 47,5 %)			
Riz	7,2	11,1	25,1
Maïs	4,2	14,4	33,1
Blé	1,5	19,5	36,7
Niger (P = 62,1 %)			
Riz importé	4,4	14,8	31,4
Riz local	1,7	20,1	35,9
Maïs	4,3	18,2	34,3
Nigéria (P = 54,7 %)			
Riz	4,1	14,0	30,2
Farine de blé et pain	1,5	12,5	27,0
République démocratique du Congo (P = 71,3 %)			
Riz	3,2	15,5	31,7
Huile de palme	4,0	19,7	36,2
Blé	1,8	7,1	17,4
Sucre	1,4	10,6	24,6
Lait	0,7	4,1	11,6
Sénégal (P = 50,8 %)			
Riz	6,8	28,0	47,9
Huile végétale	4,5	22,8	42,1
Sucre	3,0	27,1	46,6
Pain	4,0	14,8	32,6
Lait	2,1	10,0	23,4
Sierra Leone (P = 66,4 %)			
Riz	11,7	32,0	53,9

DENRÉE ALIMENTAIRE	POURCENTAGE DE LA CONSOMMATION TOTALE	CONSOMMATION DES 40 % LES PLUS PAUVRES (%)	CONSOMMATION DES 60 % LES PLUS PAUVRES (%)
Togo (P = 61,6 %)			
Riz	3,5	23,0	40,4
Pain	0,6	5,8	15,5
Lait	0,7	7,6	18,4
Huile végétale	1,1	21,3	39,5
Sucre	0,7	20,1	36,7

P : Part de la population en pauvreté.

Source : Estimations de l'auteur à l'aide des enquêtes respectives sur les ménages.

Ces résultats suggèrent qu'il pourrait exister d'autres interventions qui, pour le même coût, permettraient de mieux cibler les pauvres et seraient par conséquent plus efficaces pour réduire les répercussions négatives de l'augmentation des prix des produits alimentaires. Cela dit, le fait que pour certaines denrées telles que le riz, la part de la consommation parmi les pauvres soit plus élevée que pour d'autres biens, notamment le pain, le blé ou le lait, signifierait que même si les réductions de taxes ou les subventions pour le riz ne sont pas bien ciblées, elles n'en continueraient pas moins de représenter une solution meilleure pour la réduction de la pauvreté que les réductions de taxes ou aux subventions pour d'autres produits alimentaires.

■ LES TRAVAUX PUBLICS À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE

L'implantation de nouveaux programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, ou l'expansion de tels programmes, constitue une autre solution souvent adoptée ou considérée par les gouvernements aux prises avec l'envolée des cours des denrées alimentaires ou d'autres chocs touchant les ménages pauvres (sur l'expérience en Afrique avec ces programmes, voir Adato et Haddad, 2002; Andrews et autres, 2011; Teklu et Asefa, 1997 et 1999). Selon l'hypothèse implicite, ces programmes sont relativement bien ciblés sur les pauvres, car les salaires payés dans ces programmes sont bas. Par conséquent, il est souvent suggéré que seuls les pauvres souhaitent participer à ces programmes qui génèrent des revenus ou des avantages en nature pouvant réduire l'impact négatif de l'augmentation des prix des aliments. En outre, les travaux publics aideraient à réduire le chômage et le sous-emploi des jeunes. Enfin, ces programmes peuvent contribuer au développement durable dans la mesure où ils favorisent l'amélioration des infrastructures locales de base, qu'il s'agisse de construction d'une nouvelle école ou d'une route rurale, ou de petits investissements agricoles.

Cependant, dans le contexte africain, la majorité de la population est employée pour de maigres salaires ou sans salaire. Il n'est donc pas certain *a priori* que les travaux publics soient bien ciblés sur les pauvres. Par ailleurs, les travaux

publics souffrent souvent des effets de substitution qui amènent les participants à renoncer à d'autres emplois, ce qui risque de se traduire par une situation où seulement une partie du salaire versé contribue efficacement à réduire la pauvreté. Enfin, les travaux publics pourraient entraîner des coûts élevés en termes d'administration et de matériels. En utilisant les données du Tchad, du Ghana, du Libéria et du Rwanda, l'objectif de cette section consiste à simuler l'impact des travaux publics sur la pauvreté et à indiquer ce qu'il y a lieu de faire pour accroître cet impact au maximum.

Afin de procéder à une évaluation de l'impact potentiel des travaux publics sur la pauvreté dans les pays qui n'exécutent pas de tels travaux, ou du moins qui disposent de programmes dont la portée est trop limitée pour être observée dans les enquêtes auprès des ménages, nous avons recours à des techniques de simulation utilisant les données disponibles des enquêtes. Nous évaluons tout d'abord la situation pour savoir qui pourrait être potentiellement intéressé à participer à un programme de travaux publics en identifiant les personnes qui travaillent sans salaire ainsi que, pour chaque niveau de salaire proposé dans le programme, les individus qui travaillent, mais dont le salaire est inférieur à celui des travaux publics. Selon notre pronostic, toutes ces personnes pourraient être intéressées à participer à ces programmes afin d'accroître leurs revenus. Nous considérons également comme des bénéficiaires potentiels les personnes au chômage dont le salaire de réserve (le salaire qu'ils souhaiteraient obtenir pour travailler) est inférieur au salaire proposé par les travaux publics. Ensuite, nous sélectionnons de manière aléatoire au sein du groupe de bénéficiaires potentiels un certain nombre de participants correspondant au budget alloué au programme. Enfin, nous évaluons pour les participants sélectionnés deux paramètres clés : la performance du ciblage du programme (la part des bénéficiaires en pauvreté) et l'effet de substitution de celui-ci (la perte de salaire à la suite des effets de substitution mentionnés plus haut). Nous appliquons également certaines restrictions supplémentaires à l'échantillon des participants potentiels au programme. Par exemple, nous prenons en compte uniquement certains groupes d'âge et excluons les étudiants à plein temps. Étant donné que les estimations présentées et résumées ici ont été faites dans plusieurs pays pour des objectifs légèrement différents, les mêmes restrictions ne s'appliquent pas à tous les pays, mais les résultats sont suffisamment comparables pour tirer des conclusions en ce qui concerne l'impact potentiel des travaux publics sur la pauvreté.

Prenons le cas du Ghana pour lequel l'analyse a été effectuée afin de comparer la performance du ciblage des travaux publics aux résultats du Programme national d'emploi pour les jeunes lancé récemment par les autorités en vue de former les jeunes dont le niveau d'instruction est relativement élevé (l'objectif était de mettre en évidence le fait qu'un programme de travaux publics aurait probablement un impact plus élevé sur la pauvreté que le programme d'emploi des jeunes, du moins tel qu'il est exécuté par les autorités; voir Coulombe, Temourov et Wodon, 2009). Les résultats obtenus s'appuient sur l'Enquête sur les conditions de vie du Ghana 2005-2006. L'échantillon des participants potentiels est limité aux jeunes âgés de 18 à 35 ans. Nous prenons en compte les salaires potentiels pour

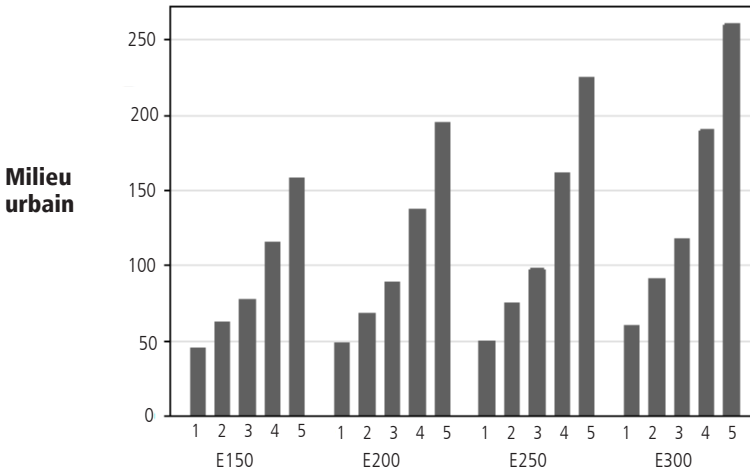
des participants aux travaux publics situés entre 150 000 et 300 000 cedis par mois (le salaire minimum au moment de l'étude était de 13 500 cedis par jour et le taux de change à l'époque était d'environ 10 000 cedis pour un dollar; il s'agit des taux correspondant à l'année de l'enquête).

La figure 1 illustre la distribution des participants potentiels selon la méthode expliquée ci-dessus en cinq quintiles de consommation, depuis les plus pauvres jusqu'aux plus riches, tant en milieu urbain que rural. Les résultats montrent que le nombre de participants potentiels est très élevé, essentiellement parce qu'un important groupe de jeunes travaillent sans salaire (41,8 % des jeunes travaillant au niveau national n'ont pas de salaire). De toute évidence, certains jeunes pourraient ne pas souhaiter participer aux travaux publics, par exemple en raison de différentes contraintes (ils pourraient ne pas avoir de salaire, mais faire un travail important qui doit être fait pour leur ménage, ce qui risquerait de les empêcher de participer au programme simulé ici). Toutefois, nombre de ces personnes pourraient être intéressées par les travaux publics. Selon le salaire payé, des individus supplémentaires pourraient désirer participer au programme si leur salaire du moment est inférieur à celui proposé par le programme. Enfin, parmi les chômeurs, ceux qui gagnent un salaire de réserve inférieur au salaire proposé pourraient constituer des bénéficiaires potentiels. Par conséquent, les estimations de la figure 1 nous donnent une limite supérieure pour le nombre potentiel de jeunes susceptibles d'être intéressés par le programme de travaux publics, selon le salaire payé.

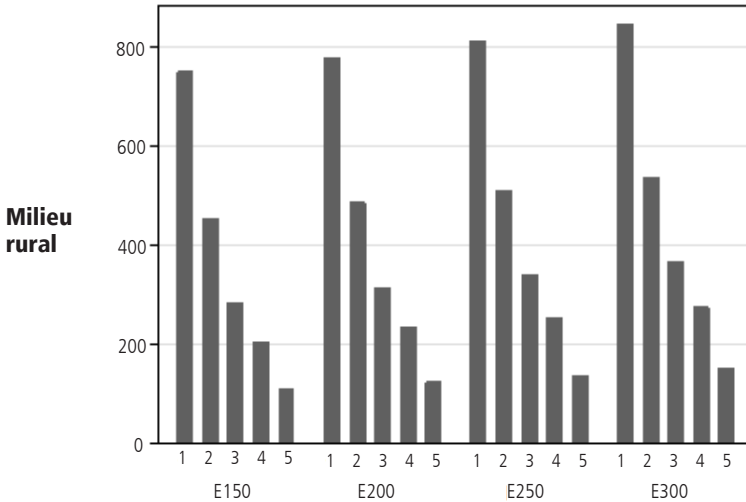
La performance de ciblage dépend fondamentalement de la localisation du programme en milieu urbain ou rural. De toute évidence, en milieu urbain, le programme serait probablement régressif, car la plupart des bénéficiaires potentiels semblent appartenir aux quintiles nantis de la population. Cet état de fait s'explique en partie par le fait que les ménages urbains ont tendance à avoir des niveaux de consommation plus élevés que ceux des ménages ruraux. En revanche, les programmes pourraient être relativement bien ciblés pour les individus qui appartiennent aux ménages pauvres si l'accent était mis sur la création d'emplois temporaires en milieu rural.

FIGURE 1 : DISTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DE TRAVAUX PUBLICS À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE AU GHANA PAR NIVEAUX DE SALAIRE ET QUINTILES

Nombre de bénéficiaires, en milliers



Nombre de bénéficiaires, en milliers



Note : E150 : 150 000 cedis par mois
 E200 : 200 000 cedis par mois
 E250 : 250 000 cedis par mois
 E300 : 300 000 cedis par mois

L'étape suivante de l'analyse consiste à évaluer la performance du ciblage ou plus précisément les taux de « fuite ». Le taux de fuite est la réduction de la part des fonds qui constituent un revenu net supplémentaire pour les pauvres. Premièrement, il est nécessaire de tenir compte de la part des participants qui appartiennent aux ménages pauvres. Deuxièmement, il est essentiel de considérer le salaire supplémentaire tiré du programme de travaux publics (ceci équivaut au salaire des travaux publics moins ce que l'individu gagne sans le programme) divisé par le salaire des travaux publics. Bien que les effets de substitution ne soient pas négligeables, les résultats montrent que la plupart des salaires des travaux publics obtenus par les participants pourraient constituer des salaires supplémentaires nets pour eux et leur famille. Ceci s'explique en partie par le fait que de nombreux individus considérés comme des participants potentiels travaillent à l'heure actuelle sans salaire. Par conséquent, pour eux, tout le salaire des travaux publics représente un gain net en termes de revenu. Cependant, si aucune restriction n'est imposée au ciblage géographique du programme, beaucoup de participants potentiels ne sont pas pauvres, en partie parce que la proportion des pauvres au Ghana est relativement faible comparativement à d'autres pays d'Afrique subsaharienne (28,5 % de la population). Sans donner l'ensemble des résultats, les effets de substitution et les pertes dues au ciblage imparfait des pauvres signifient que même si nous limitons le programme de travaux publics aux zones rurales, le taux de fuite potentiel au Ghana serait très élevé, atteignant 73,2 % avec un salaire mensuel de 250 000 cedis (ancienne devise). Le taux de perte change peu lorsque le salaire payé varie.

Une analyse similaire a été effectuée pour trois autres pays en utilisant des enquêtes représentatives au niveau national : le Libéria (enquête CWQI, 2007), le Tchad (enquête ECOSIT II, 2004) et le Rwanda (enquête EICV 2, 2006). Les résultats de ces trois pays, ainsi que ceux du Ghana, sont présentés succinctement au tableau 4. Les taux de fuite varient de 50 % à près de 75 %. Ce taux est plus élevé au Ghana, car la part de la population vivant dans la pauvreté y est moindre. Par contre, même dans les pays plutôt pauvres comme le Tchad, le Libéria et le Rwanda, plus de la moitié des ressources pourraient ne pas contribuer directement à la réduction de la pauvreté soit parce qu'elles ne seraient pas versées à des ménages pauvres (dont certains, il faut l'admettre, seraient proches du seuil de pauvreté) soit en raison des effets de substitution des salaires. La réduction des salaires des travaux publics favorise la réduction des taux de fuite via un autociblage légèrement plus performant, mais l'amélioration reste limitée.

TABLEAU 4 : LA PERFORMANCE SIMULÉE DU CIBLAGE DES TRAVAUX PUBLICS À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE

PAYS ET ANNÉE DE L'ENQUÊTE	SIMULATION DES SALAIRES DES TRAVAUX PUBLICS	PROPORTION DES INDIVIDUS PARMIS LES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS QUI SONT PAUVRES (%) (1)	PART DES SALAIRES DES TRAVAUX PUBLICS REPRÉSENTANT UN REVENU SUPPL. NET POUR LES PARTICIPANTS (%) (2)	TAUX DE FUITE GLOBAL (%) 1-(1)* (2)
Ghana (2005-2006) Pauvreté à 28,5 %	150 000 cedi/mois	36,4	82,33	70,0
	200 000 cedi/mois	34,6	80,40	72,2
	250 000 cedi/mois	33,7	79,48	73,2
	300 000 cedi/mois	32,6	77,47	74,7
Libéria (2007) Pauvreté à 63,8 %	10 000 \$ Lib./année	68,9	72,6	50,0
	15 000 \$ Lib./année	66,9	71,2	52,4
	20 000 \$ Lib./année	65,3	74,6	51,3
	25 000 \$ Lib./année	64,7	78,2	49,4
Rwanda (2006) Pauvreté à 56,9 %	30 000 Frw/mois	66,6	56,2	62,6
	40 000 Frw/mois	66,1	57,1	62,3
	50 000 Frw/mois	65,4	59,1	61,3
	60 000 Frw/mois	64,7	60,4	60,9
Tchad (2002-2003) Pauvreté à 55 %	20 000 F CFA/mois	63,0	74,4	53,1
	30 000 F CFA/mois	57,2	73,5	58,0
	40 000 F CFA/mois	55,6	73,8	59,0
	50 000 F CFA/mois	53,8	74,7	59,8

Source : Estimations de l'auteur avec la collaboration de Prospère Backiny-Yetna.

Les programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre engendrent des coûts non salariaux (matériaux, coût administratif). Il est par conséquent fort probable qu'une partie limitée des ressources allouées à ces programmes contribue à faire reculer la pauvreté si des mécanismes supplémentaires de ciblage ne sont pas mis en œuvre. Les simulations ci-dessus ont été réalisées au niveau national. Pour améliorer la performance du ciblage, une possibilité est de mettre en œuvre ces travaux essentiellement dans les zones les plus pauvres d'un pays. Dans ce cas, la performance du ciblage pourrait être considérablement améliorée, comme l'illustre le tableau 5 pour le Ghana. Bien qu'à l'échelle nationale, le taux de fuite soit très élevé, s'établissant à 73,2 %, il pourrait être aussi faible que 17,9 % dans la région Upper West qui est la région la plus pauvre du pays.

TABLEAU 5 : SIMULATION DE LA PERFORMANCE DU CIBLAGE DES TRAVAUX PUBLICS À FORTE INTENSITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE PAR RÉGIONS AU GHANA

RÉGION	NOMBRE DE PARTICIPANTS POTENTIELS	PROPORTION DES INDIVIDUS PAUVRES PARMIS LES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS (%) (1)	PART DU SALAIRE REPRÉSENTANT UN REVENU SUPPL. NET POUR LES PARTICIPANTS (%) (2)	TAUX DE FUITE GLOBAL (%) 1-(1)*(2)
Ashanti	409 276	22,0	78,4	82,8
Brong Ahafo	271 192	33,6	84,4	71,6
Central	137 462	17,2	76,3	86,9
Greater Accra	155 500	7,0	69,1	95,2
Eastern	241 958	18,5	75,1	86,1
Northern	434 156	54,1	80,3	56,6
Upper East	277 412	69,7	85,8	40,2
Upper West	348 320	83,9	97,8	17,9
Volta	200 906	35,8	76,1	72,7
Western	193 442	20,0	79,6	84,1
Total	2 669 624	33,7	79,5	73,2

Source : Coulombe et Wodon, 2011.

Bien entendu, pour un travail plus approfondi par pays qui serait utilisé pour la mise en œuvre d'interventions spécifiques, une analyse des types de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre à envisager serait à faire. Elle pourrait indiquer les activités susceptibles de jouer un rôle important, non seulement pour la réduction de la pauvreté de façon générale, mais aussi pour une contribution directe ou indirecte à la sécurité alimentaire. Ce type d'analyse dépasse cependant le cadre du présent article.

■ L'AIDE ALIMENTAIRE

Une troisième intervention populaire pour aider les ménages à lutter contre les effets de la hausse des prix alimentaires est la mise en place de programmes d'aide alimentaire, qui se traduisent le plus souvent par la distribution de denrées alimentaires ou l'organisation de déjeuners gratuits dans les écoles (sur les conséquences de l'aide alimentaire en Afrique, voir Del Ninno, Dorosh et Subbarao, 2007 ; pour une étude de cas sur l'Éthiopie, voir Gilligan et Hoddinott, 2007). Or, il n'est pas certain que ces programmes soient bien ciblés sur les populations pauvres.

Toujours à l'aide des enquêtes récentes conduites auprès des ménages et de techniques de simulation simples, nous avons estimé la performance de ciblage de ces programmes dans deux pays : le Burundi et le Libéria, deux pays post-conflits qui ont reçu une aide alimentaire considérable.

Le Burundi souffre d'un niveau élevé d'insécurité alimentaire. Une étude menée en 2006 (Zoyem, Diang'a et Wodon, 2008) montre qu'au niveau national plus de la moitié de la population aurait un apport calorique inférieur à 1 900 kcal, ce qui est insuffisant pour satisfaire les besoins nutritionnels de base (souvent estimés à 2 100 kcal par personne par jour). Par ailleurs, la part de la population ayant un apport calorique faible est plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain, et dans la région du Nord que dans les autres régions. En 2005, le Programme alimentaire mondial (PAM) a distribué de la nourriture à 1,8 million de victimes burundaises des pénuries de denrées alimentaires. L'enquête QUIBB 2006 permet de mesurer le niveau des dons alimentaires (essentiellement du PAM) et des transferts privés entre les ménages en termes d'apport calorique et de valeur. Les dons représentent 3,4 % de la valeur de la consommation alimentaire des ménages et les transferts privés, 2,3 %.

Les distributions d'aide alimentaire ciblent-elles bien les pauvres? Les études qualitatives de la performance du ciblage du PAM au Burundi ont montré que de nombreux obstacles limitent la performance en matière de ciblage, ce qui n'est guère surprenant dans un pays sortant d'un long conflit. Les données du QUIBB 2006 rendent possible la mesure de la performance du PAM en matière de ciblage en utilisant un échantillon représentatif de la population au niveau national. Deux indicateurs sont employés à cet effet. Le premier paramètre, oméga (Ω), est égal à la part des dons accordés aux pauvres divisée par la proportion des pauvres dans la population totale. Une valeur de 1 pour cet indicateur indique que le ciblage est neutre. Une valeur supérieure (moins de) à 1 signifie qu'en moyenne les pauvres reçoivent plus (moins) de dons que la population d'une manière générale. Le deuxième paramètre, gamma (γ), représente la part des subventions reçues par les pauvres, qui dépend du taux de pauvreté (plus la proportion des pauvres est faible dans la population, plus la part des subventions qu'ils reçoivent baisse).

Le tableau 6 montre qu'oméga fluctue entre 0,84 et 0,93 selon le critère utilisé pour identifier les pauvres ou les populations vulnérables ciblés par le programme. Quatre critères sont appliqués : (1) la pauvreté liée à la consommation ; (2) l'extrême pauvreté liée à la consommation ; (3) l'insécurité alimentaire avec un seuil de 1 900 kcal par jour par équivalent adulte ; (4) l'insécurité alimentaire grave avec un seuil de 1 400 kcal par jour par équivalent adulte. Peu importe le critère considéré, les données indiquent que les pauvres reçoivent légèrement moins en termes de dons du PAM que la population dans son ensemble. Ce résultat est décevant, mais n'est guère surprenant compte tenu des difficultés de ciblage rencontrées dans un pays tel que le Burundi. En ce qui concerne la part des ressources du PAM profitant aux pauvres et aux personnes souffrant d'insécurité alimentaire ou d'insécurité alimentaire aiguë, elle fluctue plus que le paramètre oméga, car les proportions de la population dans ces catégories fluctuent également.

TABLEAU 6 : LA PERFORMANCE DU CIBLAGE DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL AU BURUNDI EN 2006

	PAUVRETÉ LIÉE À LA CONSOMMATION		EXTRÊME PAUVRETÉ LIÉE À LA CONSOMMATION		INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE 1 900 KCAL		INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE GRAVE 1 400 KCAL	
	Ω	γ	Ω	γ	Ω	γ	Ω	γ
Transferts privés	0,82	0,56	0,75	0,37	0,92	0,54	0,97	0,36
Transferts du PAM	0,89	0,60	0,84	0,41	0,87	0,51	0,93	0,34

Notes : Ω est la part des avantages reçus par les pauvres divisée par la proportion des pauvres dans la population, tandis que γ est la part des avantages reçus par les pauvres.

Source : Tsimpo et Wodon, 2008.

Tout comme au Burundi, la sécurité alimentaire demeure un problème majeur au Libéria, et l'on s'attend à ce que la remontée récente des prix des denrées alimentaires ait un impact significatif sur la population. En effet, en partie en raison de la production de riz qui a chuté pendant le conflit, la très grande majorité de la population constitue, à l'heure actuelle, des acheteurs nets de nourriture, le riz importé étant la denrée alimentaire la plus consommée. En 2007, l'Office national de la statistique du Libéria a exécuté une étude CWIQ détaillée dans laquelle il a recueilli de l'information sur les caractéristiques des ménages, la consommation, le revenu ainsi que les transferts. Il a été demandé aux ménages s'ils bénéficiaient de programmes d'aide alimentaire. Près du quart de la population (22,5 %) a affirmé avoir reçu une telle aide. Parmi eux, l'alimentation scolaire (repas à l'école ou nourriture à emporter à la maison) était la forme d'aide la plus répandue (74,5 %), suivie de la nourriture pour les projets communautaires (12,8 %). Les autres types de distribution d'aide alimentaire mentionnés au tableau 7 sont moins fréquents. Le tableau 7 fournit des estimations des paramètres Ω et γ pour les différents programmes. Une fois de plus, étant donné que la valeur du paramètre Ω est proche de un dans la plupart des cas, nous constatons que les ménages non pauvres ont autant de chances que les ménages pauvres de jouir de l'aide alimentaire. Des différences subsistent en ce qui concerne les estimations du ciblage entre les programmes – les programmes d'alimentation scolaire sont légèrement plus favorables aux pauvres, tandis que les autres programmes sont un peu plus favorables aux non-pauvres –, mais celles-ci ne sont pas significatives pour la plupart des programmes.

TABLEAU 7 : LA PERFORMANCE DU CIBLAGE DES PROGRAMMES D'AIDE ALIMENTAIRE AU LIBÉRIA EN 2007

TYPE D'AIDE ALIMENTAIRE	PAUVRETÉ LIÉE À LA CONSOMMATION		EXTRÊME PAUVRETÉ LIÉE À LA CONSOMMATION	
	Ω	γ	Ω	γ
Aide alimentaire générale	0,986	0,629	1,020	0,488
Alimentation scolaire (repas, nourriture à emporter)	1,002	0,639	1,075	0,514
Nourriture pour les projets communautaires	0,872	0,556	0,929	0,445
Nourriture pour les femmes enceintes, pour celles qui allaitent et pour les enfants	0,730	0,466	0,810	0,388
Nourriture pour les familles déplacées ou réfugiées	0,994	0,634	0,829	0,397
Nourriture pour les ménages rapatriés	0,923	0,589	0,844	0,404
Autres formes d'aide alimentaire	0,643	0,410	0,716	0,343

Source : Tsimpo et Wodon, 2008.

■ L'ACCROISSEMENT DE LA PRODUCTION AGRICOLE

Un quatrième type d'intervention pour lutter contre la hausse des prix alimentaires consiste à augmenter la production alimentaire locale. Ainsi, les revenus des producteurs augmentent et la pression sur les consommateurs diminue (sur l'agriculture et la réduction de la pauvreté en Afrique, voir Christiaensen et Demery, 2007). Comme cela a été mentionné précédemment, le riz est une denrée particulièrement importante en Afrique de l'Ouest et centrale. Quelle pourrait être l'incidence de l'augmentation de la production du riz en comparaison avec une mesure telle que la réduction des taxes aux importations de riz? Nouve et Wodon (2008) ont réalisé des estimations pour le cas du Mali dans le cadre de l'« Initiative riz » adoptée par le gouvernement pour accroître la production intérieure de paddy de 50 % en vue d'atteindre 1,6 million de tonnes par an, soit un million de tonnes de riz commercialisable (y compris la possibilité d'exporter une partie de la production). Au nombre des hypothèses sur lesquelles repose cette augmentation espérée de la production de riz local figure l'accroissement des rendements qui requiert un accroissement de la productivité.

Les simulations ont été réalisées avec un modèle d'équilibre général calculable (MEGC). Sept scénarios ont été envisagés. Le scénario de base est le maintien du *statu quo*. Les prix du riz, les taxes sur le riz et la productivité de la production locale de riz demeurent tous inchangés. Les deuxième et troisième scénarios reposent sur deux niveaux d'augmentation des cours mondiaux du riz (80 % et 110 %) sans interventions compensatrices par les autorités (ces taux d'augmentation correspondent aux hausses actuelles des prix observées en 2008 en euros, et donc en

F CFA vu la parité, ainsi qu'en dollars américains). Ensuite, les auteurs ont étudié quatre autres scénarios fondés sur les deux interventions simulées des autorités (réduction des taxes à l'importation et augmentation des rendements pour la production locale du riz), associées aux deux niveaux d'augmentation supposés des prix internationaux du riz en F CFA ou en dollars.

Les simulations suggèrent que le prix moyen du riz (tant pour le riz importé que pour le riz local) augmenterait d'environ 21 % dans le pays par rapport au scénario de base. Cette montée est nettement inférieure à celle de 80 % des cours mondiaux du riz en euros, essentiellement parce que la majeure partie du riz consommé est produite au niveau national et que cette proportion croît lorsque le prix du riz importé grimpe. Étant donné que le riz produit au niveau international et celui produit au niveau national sont des substituts imparfaits et que les Maliens considèrent que la qualité du riz importé est inférieure à celle du riz local, les prix moyens du riz progressent dans une proportion nettement inférieure par rapport aux cours mondiaux. En fait, l'augmentation estimée par le modèle du prix du riz est similaire à l'augmentation actuelle du prix du riz dans le pays observée au Mali en 2008 – environ 25 % de hausse en un an. Si le Mali n'avait pas été protégé en partie des hausses de prix du riz grâce à l'appréciation de l'euro et du franc CFA au cours de cette période par rapport au dollar américain, l'accroissement du prix moyen du riz dans le pays aurait été de 26 % selon le modèle. Bref, le modèle semble capable de reproduire les augmentations de prix du riz effectivement observées en 2007-2008.

Pour les deux interventions considérées, la suppression des taxes à l'importation sur le riz importé ne semble pas avoir, dans le modèle, un impact significatif sur le prix moyen du riz. Plus précisément, le ralentissement de l'augmentation du prix grâce aux réductions des taxes ne représente que de un à deux points de pourcentage. Cela s'explique par le fait que le riz importé et le riz local ne sont pas des substituts parfaits et par le fait que la suppression des taxes est relativement limitée par rapport à la montée des cours mondiaux du riz. Les scénarios selon lesquels la productivité croît ont un impact beaucoup plus important sur le prix du riz, avec une pression à la baisse d'environ 7 %. Le modèle indique également que le prix au producteur augmente nettement moins par rapport au prix au consommateur. Il existe différentes explications possibles à cet égard. Premièrement, il est possible que les marges des intermédiaires soient plus élevées que par le passé. Deuxièmement, le prix au producteur utilisé est une moyenne de la production totale qui comprend la production autoconsommée. Troisièmement, il se peut que le modèle n'ait pas pleinement pris en compte les contraintes de capacité à la production rizicole sur le terrain, notamment la disponibilité réelle de terres irriguées supplémentaires ou d'équipements agricoles.

Quoi qu'il en soit, le modèle prévoit une réponse importante de l'offre et une baisse sensible des quantités de riz importées au profit du riz local. Dans le scénario correspondant à l'augmentation de 80 % des prix sur le marché mondial, la production de riz croît de 24 % au cours de la première année et de 28 % après cinq ans. En vertu des mesures supplémentaires prises par les autorités, qui sont censées accroître la productivité de 15 %, l'augmentation est plus importante, atteignant 32 % au cours de la première année et 43 % d'ici à 2012. Il s'agit d'aug-

mentations très importantes de la production, mais celles-ci sont encore nettement inférieures aux objectifs affichés (et très ambitieux) du gouvernement du Mali qui consistent à hausser la production rizicole de 50 %. Dans le modèle, à mesure que la production de riz croît, les importations baissent. La demande totale de riz (importé et local) baisse de trois à sept points de pourcentage selon les scénarios et les années de simulation.

Les résultats les plus importants sont ceux obtenus pour les mesures de la pauvreté. Selon le premier scénario, qui correspond à une augmentation du prix du riz de 21 % dans le pays, la proportion des pauvres croît de 0,7 point de pourcentage au cours de la première année, par rapport au scénario de base, et l'augmentation générale après cinq années est de 0,89 point (tableau 8; voir Nouve et Wodon, 2008, pour des résultats plus détaillés). La population du Mali étant évaluée à environ 12 millions d'habitants, on estime que 107 000 personnes tomberaient dans la pauvreté. Si le Mali n'avait pas été protégé par l'appréciation de sa monnaie, de manière à ce que les cours mondiaux du riz progressent de 110 % et le prix moyen dans le pays de 26 %, l'accroissement de la pauvreté aurait atteint 0,99 point de pourcentage dans le deuxième scénario, d'ici à 2012².

TABLEAU 8 : ESTIMATIONS D'IMPACT SUR LA PROPORTION DE LA POPULATION EN PAUVRETÉ AU MALI

	2008	2009	2010	2011	2012
(1) Augmentation des prix du riz en F CFA (+80 %)	0,70	0,77	1,14	0,87	0,89
(2) Augmentation des prix du riz en \$ US (+110 %)	0,75	0,88	1,44	1,03	0,99
(3) Scénario (1) avec réduction des taxes sur le riz de 100 %	0,67	0,78	1,14	0,84	0,80
(4) Scénario (2) avec réduction des taxes sur le riz de 100 %	0,75	0,85	1,37	0,97	0,98
(5) Scénario (3) avec gain de productivité de 15 %	0,67	-0,31	-0,14	-0,29	-0,42
(6) Scénario (4) avec gain de productivité de 15 %	0,75	-0,11	-0,02	-0,13	-0,22

Source : Nouve et Wodon, 2008.

L'impact positif de la réduction des taxes à l'importation est assez limité, ces

² Le fait que l'impact soit inférieur dans le modèle CGE par rapport à celui obtenu à l'aide de l'étude fondée sur les enquêtes sur les ménages était prévisible étant donné que le modèle CGE contient une réponse de l'offre pour la production de riz ainsi que d'autres ajustements au sein de l'économie et sur le plan des habitudes de consommation des ménages, ce qui n'est pas le cas pour l'étude fondée sur l'enquête sur les ménages.

mesures générant des gains en termes de réduction de la pauvreté de seulement un dixième de point de pourcentage pour la plupart des scénarios et des années de simulation. En revanche, l'incidence d'une augmentation de la productivité (par exemple en utilisant des semences améliorées et de l'engrais) est plus élevée. Cette amélioration de la productivité est telle que la pauvreté diminuerait après le choc initial des prix, grâce aux gains considérables réalisés par les producteurs. Ces résultats indiquent clairement que l'accroissement de la productivité du riz aurait des effets nettement plus bénéfiques que la réduction des prix à l'importation du riz, essentiellement parce que la première intervention réduit non seulement les prix du riz local, mais génère également des revenus plus élevés pour les producteurs de riz et a un effet d'entraînement positif sur le reste de l'économie. L'accroissement de la productivité de riz est également plus favorable aux pauvres que la réduction des taxes.

■ CONCLUSION

Cet article avait pour objectif de présenter de façon succincte les résultats empiriques d'une série de papiers réalisés à la Banque mondiale en 2008 pour mesurer l'impact sur la pauvreté de la hausse des prix alimentaires et évaluer l'impact potentiel de différentes mesures mises en œuvre pour protéger les populations, en particulier les pauvres, de cette hausse. La première partie de l'article a suggéré qu'à la suite d'une augmentation de 50 % des prix de certaines denrées alimentaires, l'accroissement de la proportion de pauvres dans la population dans une dizaine de pays d'Afrique de l'Ouest et centrale se situerait entre 1,9 et 7,9 points de pourcentage selon les pays. Cet impact est élevé. À l'échelle de l'Afrique subsaharienne, une telle croissance risquerait de faire basculer près de 30 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté. De plus, les ménages déjà pauvres se retrouveraient dans une situation encore plus difficile.

Différentes interventions ont été mises en œuvre afin de juguler la crise dans différents pays. Les gouvernements ont commencé par réduire les taxes sur les importations de denrées alimentaires de base. Cependant, ces dégrèvements fiscaux comportent des coûts budgétaires élevés et sont souvent mal ciblés. Par exemple, la part de la consommation de riz pour les 40 % de la tranche la plus pauvre de la population varie de 11 % au Mali à 32 % en Sierra Leone. Ainsi, pour chaque dollar ou franc CFA de réduction de taxes, les plus démunis gagneraient seulement environ 20 cents et ce pourcentage serait même inférieur dans plusieurs pays. En outre, les réductions de taxes risquent de ne pas être pleinement répercutées sur les prix aux consommateurs, dans la mesure où les marchés sont dominés par quelques commerçants ou intermédiaires. Enfin, si les prix des denrées alimentaires produites localement (comme le riz au Mali) s'ajustent en fonction des cours mondiaux après les taxes, la réduction des tarifs à l'importation pourrait être préjudiciable aux producteurs nationaux.

L'implantation de programmes de protection sociale, comme les travaux à haute intensité de main-d'œuvre ou l'aide alimentaire, peut être plus prometteuse (Grosch et autres, 2008). Au Burundi et au Libéria, les données montrent qu'en

général les pauvres ont autant de chances que les non-pauvres de tirer parti de l'aide alimentaire. Cela ne constitue pas un bon ciblage, mais il s'agit d'une performance de ciblage supérieure à celle des réductions de taxes à l'importation. En ce qui concerne les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, les simulations pour plusieurs pays indiquent qu'un ciblage géographique est nécessaire pour éviter un taux de fuite élevé. La plupart des pays comptent un grand nombre de personnes qui travaillent sans salaire ou pour un maigre salaire. Par conséquent, parmi les non-pauvres, la participation aux travaux publics pourrait être élevée, même si le niveau de salaire est bas. En outre, une partie des salaires payés dans le cadre des travaux publics pourrait ne pas réduire la pauvreté, en raison des effets de substitution. Ainsi, pour que ces programmes compensent l'impact négatif de l'accroissement des prix des denrées alimentaires sur les pauvres, il vaut mieux cibler les zones pauvres.

Enfin, ce sont les programmes visant à accroître la production alimentaire locale qui semblent avoir le plus de chance de succès, particulièrement à moyen et long terme. L'exemple donné se rapporte à l'Initiative riz du Mali, mais d'autres pays ont également mis en œuvre des initiatives similaires. Par exemple, en 2008 et 2009 le Burkina Faso a instauré un programme de distribution de semences améliorées et d'engrais à des prix subsidiés, qui semble avoir non seulement atteint des producteurs en majorité pauvres, mais aussi permis une augmentation des productions locales. Ce type de politique peut prendre quelques années pour porter ses fruits, mais il est clair que dans une perspective de développement durable, ces mesures sont plus adéquates que les mesures à court terme. Certes, les résultats présentés ici sont limités puisqu'ils ont été établis sur la base de simulations, mais il n'en demeure pas moins qu'ils sont utiles pour orienter les politiques des pays vers des investissements bénéfiques à moyen et long terme.

BIBLIOGRAPHIE

- Adato, M. et L. Haddad (2002). « Targeting Poverty through Community-Based Public Works Programmes: Experience from South Africa », *Journal of Development Studies*, vol. 38, n° 3, p. 1-36.
- Andrews, C. et autres (2011). *Liberia's Cash for Work Temporary Employment Project: Responding to Crisis in Low Income, Fragile Countries*, SP Discussion Paper 1114, Washington D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale (2011). *Food Price Watch: April 2011*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Barrett, C. D. et P. A. Dorosh (1996). « Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence from Rice in Madagascar », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 78, n° 3, p. 656-669.
- Budd, J. W. (1993). « Changing Food Prices and Rural Welfare: A Non-Parametric Examination of the Côte d'Ivoire », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, n° 3, p. 587-603.
- Christiaensen, L. et L. Demery (2007). *Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Coulombe, H., M. Temourov et Q. Wodon (2009). « Ghana's National Youth Employment Program and Poverty Reduction », dans Banque mondiale, *Ghana: Job Creation and Skills Development*, rapport n° 40328-GH, vol. 2, Washington D.C., Banque mondiale, p. 97-118.
- Coulombe, H. et Q. Wodon (2011). « Simulating Labor Intensive Public Works in Ghana », dans Banque mondiale, *Republic of Ghana: Improving the Targeting of Social Programs*, rapport n° 55578-GH, Washington D.C., Banque mondiale.
- Deaton, A. (1989). « Rice Prices and Income Distribution in Thailand: A Non-Parametric Analysis », *The Economic Journal*, vol. 99, n° 395, p. 1-37.
- Del Ninno, C., P. A. Dorosh et K. Subbarao (2007). « Food Aid, Domestic Policy and Food Security: Contrasting Experiences from South Asia and Sub-Saharan Africa », *Food Policy*, vol. 32, n° 4, p. 413-435.
- Dessus, S., S. Herrera et R. De Hoyos (2008). « The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and its Monetary Cost: Some Back of the Envelope Calculations », *Agricultural Economics*, vol. 39, n° s1, p. 417-429.
- Dewbre, J. et autres (2008). « High Food Commodity Prices: Will They Stay? Who Will Pay? », *Agricultural Economics*, vol. 39, n° s1, p. 393-403.
- Gilligan, D. O. et J. Hoddinott (2007). « Is There Persistence in the Impact of Emergency Food Aid? Evidence on Consumption, Food Security, and Assets in Rural Ethiopia », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 89, n° 2, p. 225-242.
- Grosh, M. et autres (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Heady, D. et S. Fan (2008). « Anatomy of a Crisis: The Causes and Consequences of Surging Food Prices », *Agricultural Economics*, vol. 39, n° s1, p. 375-391.
- Ivanic, M. et W. Martin (2008). « Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries », *Agricultural Economics*, vol. 39, n° s1, p. 405-416.

- Ivanic, M., W. Martin et H. Zaman (2011). *Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010-2011 Surge in Food Prices*, Policy Research Working Paper 5633, Washington D.C., Banque mondiale.
- Nouve, K. et Q. Wodon (2008). *Impact of Rising Rice Prices and Policy Responses in Mali: Simulations with a Dynamic CGE Model*, Policy Research Working Paper 5739, Washington D.C., Banque mondiale.
- Teklu, T. et S. Asefa (1999). « Who Participates in Labor-Intensive Public Works in Sub-Saharan Africa? Evidence from Rural Botswana and Kenya », *World Development*, vol. 27, n° 2, p. 431-438.
- Teklu, T. et S. Asefa (1997). « Factors Affecting Employment Choice in a Labor-Intensive Public Works Scheme in Rural Botswana », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 46, n° 1, p. 175-186.
- Tsimpo, C. et Q. Wodon (2008). *Targeting Performance and Impact of Food Aid in Post-Conflict Countries: Evidence from West and Central Africa*, Washington D.C., Banque mondiale.
- Wodon, Q. et H. Zaman (2010). « Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses », *World Bank Research Observer*, vol. 25, n° 1, p. 157-176.
- Wodon, Q. et autres (2008). *Potential Impact of Higher Food Prices on Poverty: Summary Estimates for a Dozen West and Central African Countries*, Policy Research Working Paper 4745, Washington D.C., Banque mondiale.
- Zoyem, J. P., E. Diang'a et Q. Wodon (2008). « Mesures et déterminants de l'insécurité alimentaire au Burundi selon l'approche de l'apport calorifique », *Journal statistique africain*, vol. 6, p. 35-66.