

# Les céréales

au cœur d'une Afrique de l'Ouest  
nourricière



*Bureau Ouagadougou*



# Les céréales

au cœur d'une Afrique de l'Ouest  
nourricière



*Bureau Inala*

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un atelier co-organisé par le ROPPA et SOS Faim en novembre 2010 à Ouagadougou et associant plusieurs organisations paysannes de la sous-région. Les propositions formulées dans la présente publication émanent des débats et des contributions des différents participants lors de cet atelier.

#### Rédaction

Blein Roger : bureau ISSALA (France)

Bio Goura Soulé : LARES (Bénin)

Bennegouch Nedjma : SOS Faim Luxembourg

Destrait Freddy : SOS Faim Belgique

Mees Marc : SOS Faim Belgique

#### Collaborations

##### ROPPA

(Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles d'Afrique de l'ouest)

##### CIC-B

(Burkina Faso : Comité interprofessionnel des céréales)

##### FNGN

(Burkina Faso : Fédération nationale des groupements Naam)

##### Fucopri

(Niger : Fédération des coopératives de producteurs de riz)

##### Mooriben

(Niger : Fédération des unions de groupements paysans)

##### Sexagon

(Mali : Syndicat des exploitants agricoles de l'Office du Niger)

##### Ujak

(Sénégal : Union des jeunes agriculteurs de Koyli Wirnde)

##### Université Maiduguri

(Nigeria : Balami Hassane Dahouri)

Inter Réseaux Développement rural (France)

#### Crédits photos couvertures

avant : © SOS Faim – Antonella Lacatena

arrière : © Roger Blein – Issala

#### Réalisation - graphisme

Studio Marmelade Bruxelles

#### Impression

Arte Print Bruxelles.

Imprimé sur papier recyclé 100% rebuts postconsommation

#### Editeur responsable

Freddy Destrait : SOS Faim, 4 Rue aux laines  
1000 Bruxelles

#### Avec le soutien de

LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be



# Sommaire



© Roger Blein - Issala

■ Préface	5
■ L'économie céréalière clé de la sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest	7
Carte: L'Afrique occidentale et ses différents espaces d'intégration, l'espace CEDEAO, l'espace UEMOA et l'espace CILSS	10
■ Consommation	13
Les faits	14
Les acteurs	19
Les enjeux pour le futur	21
Les propositions	22
■ Production	23
Les faits	24
Les acteurs	35
Les enjeux pour le futur	37
Les propositions	40
■ Marché et commercialisation	43
Les faits	44
Les acteurs	52
Les enjeux pour le futur	56
Les propositions	59
■ Politiques	61
Les faits	62
Les acteurs	68
Les enjeux pour le futur	70
Les propositions	71
■ Et si la fiction devenait réalité	73
Liste des acronymes	79

### **Notice bibliographique**

Les céréales au cœur d'une Afrique nourricière. Synthèse sur les filières et les enjeux céréaliers en Afrique de l'Ouest ; SOS Faim-Roppa-Issala-Lares ; 80 pages ; 2012.

## Préface

La gravité et la répétition des crises nutritionnelles et alimentaires en Afrique de l'Ouest ont incité le Roppa et SOS Faim à unir leurs forces pour réfléchir et faire des propositions pour développer les filières céréalières dans la région. Cet important travail d'analyse et de réflexion a été mis en débat lors d'un séminaire, réunissant plusieurs organisations paysannes majeures de la région, qui s'est tenu à Ouagadougou en novembre 2010.

Ces crises récurrentes mettent particulièrement en évidence les risques d'une trop grande dépendance alimentaire de l'Afrique de l'Ouest. En effet, alors que l'économie régionale repose largement sur l'agriculture, la région n'en importe pas moins une part importante de ses besoins alimentaires, notamment les céréales.

Malgré une production céréalière qui a été multipliée par trois ces trente dernières années, la dépendance de la région à l'égard des importations pour couvrir sa demande de céréales s'est accrue. La région importe aujourd'hui environ 13 millions de tonnes de céréales. Ces importations représentent une facture annuelle d'environ 1 600 milliards de FCFA (2,44 milliards d'euros). Depuis le début des années 1990, cette facture céréalière s'est accrue de 180 %. Le manque à gagner pour le revenu des producteurs et des économies locales est donc considérable. Or, avec la croissance démographique (455 millions d'habitants en 2030), conjuguée à de profondes mutations de peuplement (cf. processus d'urbanisation), cette demande céréalière régionale devrait encore croître pour atteindre 125 millions de tonnes sur la base de la consommation actuelle.

La demande de céréales pourrait être influencée également par d'autres facteurs, comme la transformation des céréales en alimentation pour le bétail ou d'autres utilisations comme les agro carburants. Améliorer la productivité de la production de céréales constitue par conséquent un enjeu majeur en termes de sécurité et souveraineté alimentaires de la région.

L'amélioration durable de la production des céréales implique d'agir simultanément sur différents aspects :

- === La sécurisation du producteur dans l'exercice de son métier. Ceci passe par la sécurisation foncière des exploitations économiquement viables (le producteur doit pouvoir obtenir un revenu décent de son métier) ;
- === L'adoption d'itinéraires techniques permettant une intensification de la production dans la cadre d'un développement durable ;
- === La réduction des risques par la mise en place de systèmes d'assurances ;
- === La facilitation de l'accès au financement des campagnes et des investissements ;
- === La régulation des marchés confrontés à la volatilité des prix.

La régulation des marchés et la réduction de la volatilité des prix sont des questions d'intérêt général qui concernent aussi bien les producteurs que les consommateurs. Le commerce des produits agricoles ne peut être assimilé à n'importe quel marché.

Les États et les autorités régionales ne doivent pas se désintéresser des marchés agricoles qui ont autant de liens avec la sécurité alimentaire de nos populations, la lutte contre la pauvreté et le développement d'emplois durables, la préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire. Ce sont les raisons pour lesquelles, confrontés à des déséquilibres agricoles aux conséquences souvent dramatiques, les États africains et la communauté internationale doivent s'emparer d'urgence de ces questions stratégiques pour y apporter des réponses décisives.



© Roger Biern – Issala

**Le commerce des produits agricoles ne peut être assimilé à n'importe quel marché.**

### Taux d'usinage du riz

le taux de transformation du paddy en riz usiné est de 0,65

### Conversion des monnaies

1€ = 656 FCFA

1\$ = 485 FCFA

### Pour en savoir plus

L'ensemble des documents préparatoires du séminaire (note introductive, notes thématiques, présentations, compte rendu) sont disponibles sur les sites suivants :

[www.sosfaim.org](http://www.sosfaim.org)

[www.roppa-ao.org](http://www.roppa-ao.org)

[www.bureau-issala.com](http://www.bureau-issala.com)

Deux dossiers fournissent des éclairages, analyses et des points de vue d'acteurs complémentaires :

≡ Le dossier de Défis Sud , « Des céréales pour nourrir le monde » (N°100 ; avril-mai 2011) :

[www.sosfaim.be/ong-developpement-FR-publications-defis\\_sud.htm](http://www.sosfaim.be/ong-developpement-FR-publications-defis_sud.htm)

≡ La revue Grain de Sel (N°54-56; décembre 2011) :

[www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/](http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/)

Le site comporte des articles et liens vers d'autres sources documentaires.

### Avertissement : sources et qualité des données

La plupart des données statistiques utilisées dans ce document sont issues des bases de données des institutions internationales : FAO, Banque Mondiale, Cnuccd, etc. La plupart repose sur les informations fournies par les systèmes nationaux de statistiques et d'enquêtes. Afin de lisser « l'effet année », les données de production sont généralement présentées à travers des moyennes mobiles sur deux ou trois ans. Il convient d'avoir à l'esprit que sur les 15 pays de la Cedeao, la fiabilité et la qualité des données est hétérogène. Ce sont donc les ordres de grandeur et les tendances qu'il convient de considérer, plus que les données en tant que telles.



## L'économie céréalière clé de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest

À la base de l'alimentation humaine, les céréales sont ainsi au cœur des enjeux alimentaires mondiaux. La flambée des prix sur les marchés internationaux en 2007-08 a brutalement replacé les projecteurs sur l'un des défis majeurs des décennies à venir : le monde aura-t-il la capacité de se nourrir, avec une population qui va passer de 7 milliards aujourd'hui, dont plus d'un milliard sont sous alimentés, à 9 milliards en 2050 ?

En Afrique de l'Ouest, une région du monde déjà gravement touchée par l'insécurité alimentaire, ce défi se révèle crucial et impose des réponses de fond urgentes. La crise de 2007-2008 a en effet réveillé les consciences ouest africaines en montrant les risques considérables pris par les Gouvernements, en faisant reposer l'approvisionnement alimentaire des populations sur les importations du marché mondial. Paradoxe majeur quand on sait que la région dispose de ressources importantes en terres et en eau, et d'une population agricole qui ne demande qu'à produire plus ! D'ailleurs les États étrangers à la région qui ont des ressources limitées, de même que les investisseurs privés, ne s'y sont pas trompés. Les stratégies d'achats de terres, nous préférons le terme « accaparement », illustrent le potentiel de la région pour contribuer à nourrir le reste du monde où à remplir les réservoirs des véhicules ! Cet incroyable retournement de situation signifie que l'Afrique de l'Ouest a plus que jamais besoin de clarifier son modèle de développement agricole et de s'engager dans des réformes de politiques ambitieuses.

À l'entame du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'économie céréalière ouest africaine est à un véritable tournant. Les évolutions, majeures, qu'elle a connues ces 30 dernières années sont le résultat de contraintes : la pression de la Communauté internationale pour libéraliser les économies et le commerce, et la pression des besoins alimentaires des populations rurales. Le retrait de l'État n'a pas permis de créer les conditions d'une révolution agricole. L'augmentation des besoins a été satisfaite en augmentant au fur et à mesure les surfaces cultivées, pratiquement sans amélioration de la productivité moyenne. L'abondance de la main d'œuvre agricole et la disponibilité des terres ont permis ce tour de force. Les villes en forte expansion ont largement fait appel aux importations. La céréaliculture ouest africaine qui représente l'essentiel des apports énergétiques, avec les racines et tubercules, a été une des grandes laissées pour compte des politiques agricoles.

Relever le défi de la souveraineté alimentaire impose d'agir de façon simultanée et convergente sur les différents maillons : la production, le marché, la consommation. C'est le rôle des politiques publiques de fixer le cap et d'assurer la cohérence de l'ensemble.

### Du côté de la demande...

Jusqu'alors l'accroissement de la demande a été globalement satisfait par l'augmentation des productions dans la région. Cette croissance de la demande est le résultat de la dynamique démographique et de l'urbanisation. Cette dernière est appelée à s'amplifier et provoque une transformation majeure de la demande céréalière : les urbains consomment des produits transformés ou prêts à cuisiner, disposant d'une bonne « image sociale ». Le blé et le riz pour lesquels la région est dépendante des importations sont des concurrents sérieux pour les céréales traditionnelles.

Une classe sociale de revenus intermédiaires (la classe moyenne) est en train d'émerger. Elle consomme plus de protéines animales. Ceci explique la croissance fulgurante des élevages de volailles. Ces dernières deviennent un concurrent sérieux des humains pour la consommation des céréales, le maïs jaune notamment. L'industrie brassicole constitue aussi un pôle très dynamique de la demande céréalière. Et désor-

mais, émerge cette demande extérieure de pays qui souhaitent sécuriser leur approvisionnement en riz et ambitionnent de mettre en valeur les zones les plus favorables à cette spéculation (zones aménageables notamment). Le consommateur ouest africain avait jusqu'ici le choix d'acheter local ou de consommer des produits importés. Demain ce consommateur sera en compétition avec d'autres clients pour accéder aux vivres stratégiques. De son pouvoir d'achat dépendra, plus encore qu'hier, sa capacité à satisfaire ses besoins.

Voir chapitre « Consommation » p 13

### Du côté de la production...

La production a triplé en trente ans, principalement en exploitant des surfaces supplémentaires, souvent des espaces de parcours utilisés par les pasteurs transhumants ou des terres jadis considérées comme marginales (bas fonds). Pour répondre à la demande, la production devra doubler à nouveau dans les 20 prochaines années. Dans quelles conditions la région en a-t-elle la capacité ? Certes, il reste des terres inexploitées mais elles sont l'objet de nombreuses convoitises, surtout les meilleures terres irrigables. Pour l'heure, les pays ont surtout mis l'accent sur l'intensification de la production de riz, en réponse à la croissance forte des besoins de cette denrée, importée pour moitié. Les modèles d'intensification promus reposent sur le paquet technologique de la première révolution verte (engrais chimiques et semences améliorées principalement, équipements et aménagements dans une moindre mesure). Pour l'essentiel les plans de relance ont reposé sur des subventions publiques. Ces tendances posent quatre questions : la durabilité environnementale des systèmes de production promus ; la pérennité des financements publics alloués à la production agricole ; le sort réservé aux exploitations familiales face à la « tentation de l'agrobusiness » ; le sort réservé aux céréales traditionnelles qui occupent une place centrale dans les zones sèches et dans les systèmes alimentaires des populations sahéliennes.

Voir chapitre « Production » p 23

### Du côté des marchés...

Dans un contexte de forte urbanisation, les marchés occupent une place croissante au détriment des stratégies d'autoconsommation, encore fortement ancrées en milieu rural. La libéralisation des importations a permis à ces dernières de stabiliser les prix dans les centres urbains en comblant les déficits de production, jusqu'au milieu des années 2000. Depuis, l'instabilité des marchés internationaux est venue amplifier l'instabilité des prix dans la région due aux variations de production, aux dysfonctionnements des marchés et à l'absence de politiques de régulation. Les filières restent peu organisées et une large part des échanges relève de l'économie informelle, avec des produits bruts, non standardisés et des opérateurs peu professionnalisés. Le marché régional représente un potentiel de débouché très important pour les producteurs. Mais ce potentiel ne pourra être exploité par les producteurs que si leurs organisations parviennent à exercer un pouvoir de marché suffisant, via le stockage et la commercialisation groupée. Il en va de même des règles qui régissent ce marché à l'intérieur de l'espace régional, ainsi que des instruments de régulation et de protection aux frontières. Sans un minimum de sécurisation de l'environnement commercial des producteurs, le risque est grand de voir les consommateurs préférer les produits importés.

Voir chapitre « Marché » p41

### Tout est affaire de politiques publiques...

Jusqu'au milieu des années 2000, les politiques céréalières étaient caractérisées par une très faible intervention publique, suite à la phase d'ajustement économique et

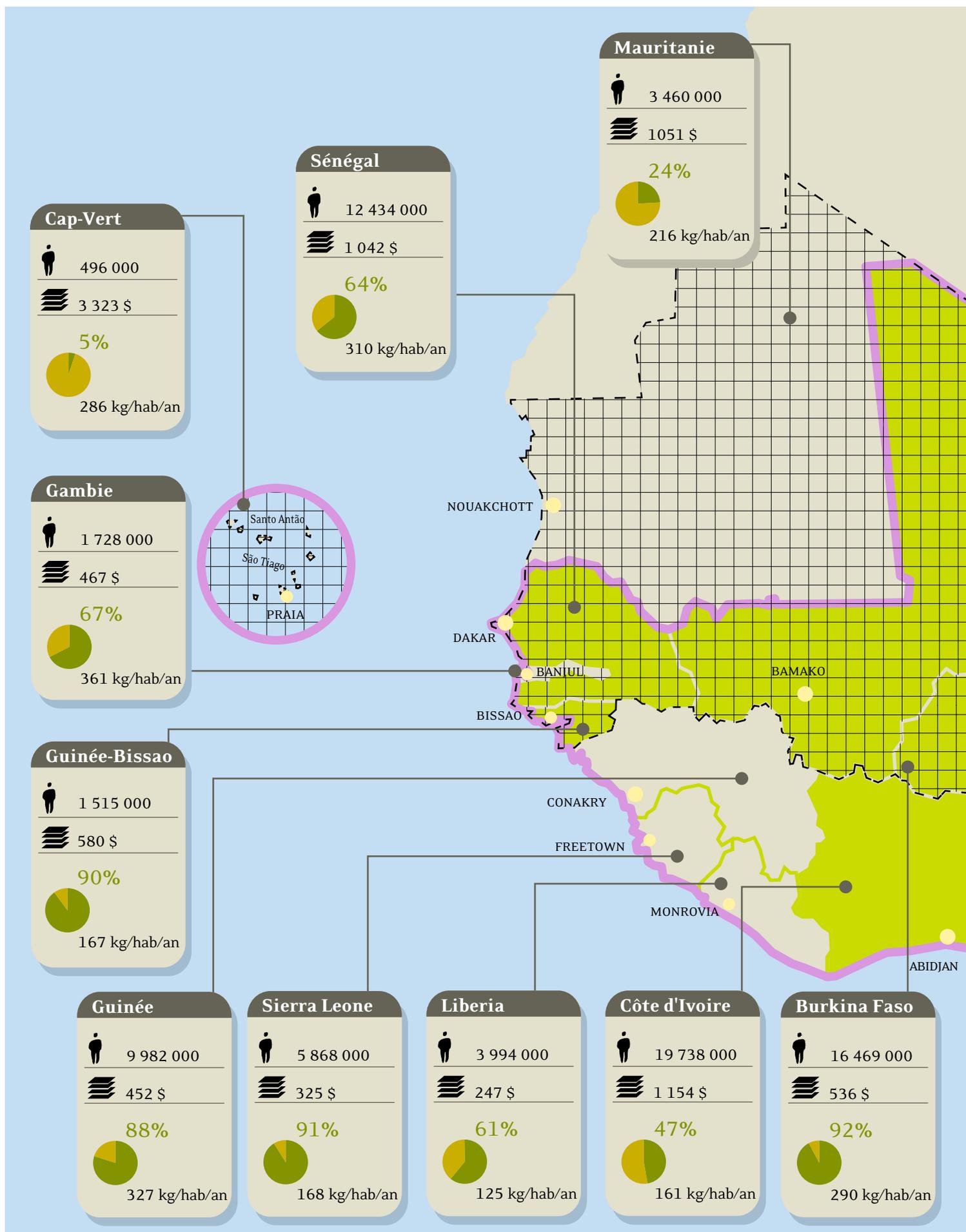
financier. L'État avait circonscrit son rôle à la prévention et la gestion des crises alimentaires induites par des chocs de production, notamment en entretenant des stocks de sécurité. La crise induite par la hausse des prix internationaux est intervenue alors que la région se dotait d'une politique agricole ambitieuse : l'Écowap. Cette politique régionale donne la priorité aux filières alimentaires, dans une perspective de souveraineté alimentaire. Soutenue par les organisations paysannes, elle est confrontée à la lenteur de mise en œuvre et à la difficulté d'aligner la politique commerciale sur ses ambitions. Dans les pays membres de la Cedeao, la plupart des États ont mis en place des plans de relance de la production. Mais ces interventions publiques oublient souvent que l'efficacité d'une politique réside dans sa capacité à apporter des réponses structurelles aux obstacles qui se dressent tout au long des filières, depuis l'amont de la production, jusqu'au consommateur.

Voir chapitre « Politiques » p 61

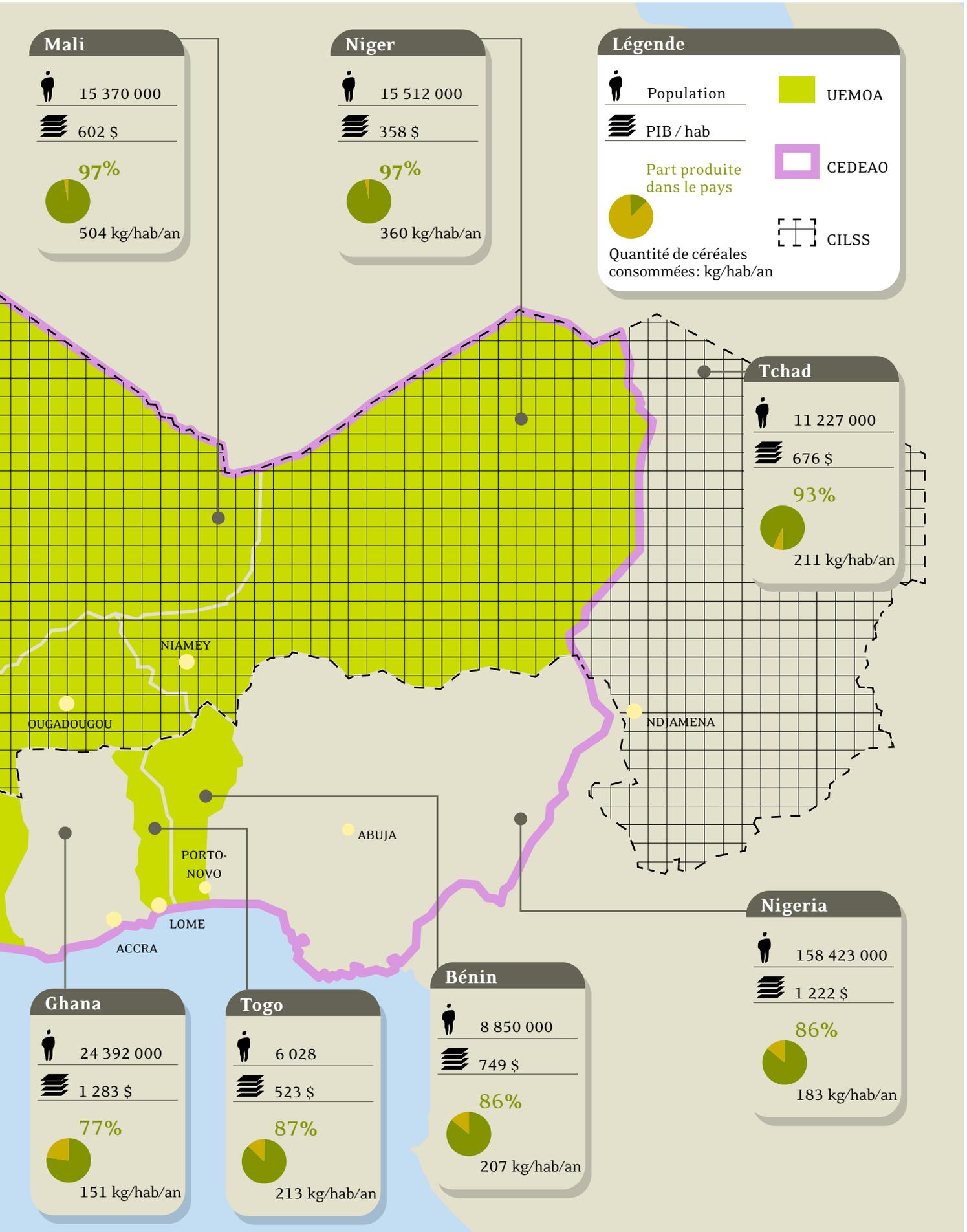
### **... et de capacités d'organisation et de négociation des organisations paysannes**

Face à la démission des pouvoirs publics, les producteurs ont commencé à s'organiser dès les années 90 dans un contexte marqué par des contraintes très lourdes : sous-investissement dans les infrastructures en milieu rural ; abandon des dispositifs d'appui-conseil aux paysans ; baisse drastique des moyens de la recherche agricole, forte prévalence de l'analphabétisme ; promotion de modèles de développement organisationnel en décalage avec les structures culturelles et sociales... Dans ces conditions, où le renforcement institutionnel des organisations de producteurs est en lui-même un enjeu important, les stratégies mises en place progressivement par les paysans pour trouver des réponses à leurs difficultés de production (accès aux intrants, financement), de stockage, de mise en marché, d'accès à l'information, etc. se sont révélées insuffisantes pour permettre une transformation massive des céréalicultures régionales. Mais elles sont porteuses d'enseignements cruciaux au moment où il s'agit de concevoir des instruments de politiques efficaces et performants, qui s'adressent et répondent aux besoins diversifiés d'une grande majorité de producteurs. La capitalisation et l'analyse de ces expériences nourrissent aujourd'hui le dialogue sur les politiques en Afrique de l'Ouest.

# L'Afrique occidentale et ses différents espaces d'intégration,



# l'espace Cedeao, l'espace Uemoa et l'espace Cilss





# Consommation



Les faits 14

Les acteurs 19

Les enjeux pour le futur 21

Les propositions 22

**40 % des importations agroalimentaires sont des céréales.**

**La production de riz ne suit pas la consommation et les déficits se creusent.**

**Céréales, racines et tubercules constituent la base de systèmes alimentaires diversifiés en Afrique de l'Ouest. La croissance démographique et l'urbanisation font exploser une demande alimentaire de plus en plus orientée vers le riz et le blé, dont la région est fortement importatrice. La reconquête du marché régional impose d'investir dans la transformation des produits pour s'adapter aux exigences des consommateurs. La transformation artisanale et le développement des circuits d'approvisionnement constituent une option stratégique pour la souveraineté alimentaire, l'emploi et les revenus des femmes.**

#### Une consommation céréalière en nette croissance

Alors que la production vivrière reste dominée par les racines et tubercules (environ 125 millions de tonnes, en 2010), la demande alimentaire des populations de l'Afrique de l'Ouest est de plus en plus focalisée sur les céréales. La région consomme environ 62 à 65 millions de tonnes, toutes céréales confondues. Cette consommation qui prend en compte toutes les formes d'utilisation a triplé en moins de 30 ans, alors que la population ouest africaine n'a été multipliée «que» par 2,5. Par conséquent, la consommation céréalière par habitant a légèrement progressé.

Sur le plan des régimes alimentaires, les céréales constituent la denrée de base des populations sahéennes, couvrant de l'ordre de 80 % des besoins énergétiques. Dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, les céréales partagent ce statut de produit de base de l'alimentation avec les racines et tubercules.

#### La région est traversée par plusieurs paradoxes :

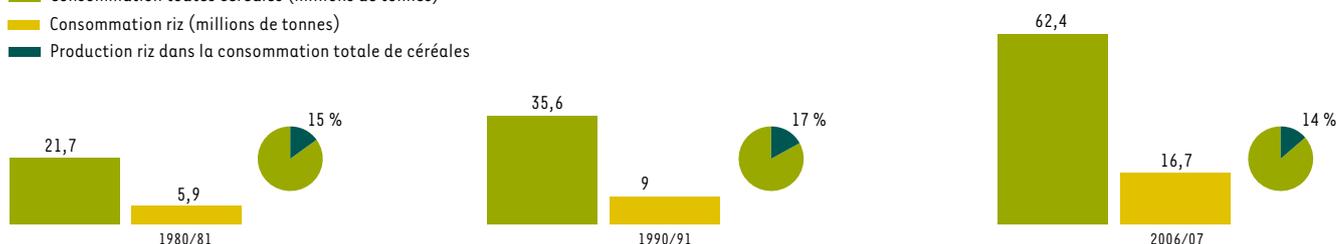
⇒ Alors que les céréales occupent la majeure partie des surfaces cultivées (environ 65%) et des producteurs en Afrique de l'Ouest et que l'agriculture reste le principal secteur économique producteur de richesses (35 % du PIB et 15 % des exportations), la région est déficitaire en produits agroalimentaires en général, et en produits céréaliers en particulier. Elle est importatrice nette de céréales. Celles-ci représentent près de 40 % de la valeur des importations agro-alimentaires régionales ;

⇒ Le Sahel enclavé, qui a la réputation d'une zone en forte insécurité alimentaire, est en réalité la zone qui couvre le mieux ses besoins céréaliers. Les crises alimentaires qu'il connaît de façon structurelle sont inhérentes à la pauvreté (insuffisance des moyens de production en milieu rural, faiblesse des revenus en milieu urbain) et non pas à d'importants déficits de production. Les crises alimentaires conjoncturelles peuvent en revanche provenir des accidents climatiques et des attaques de ravageurs, provoquant des chocs de production qui s'accompagnent de fortes hausses des prix ;

⇒ Enfin, la structure de la consommation est déphasée par rapport à celle de la production : la croissance de la demande en riz est nettement supérieure à la croissance de la production de paddy. Alors que la demande de riz a été multipliée par 2,8 sur la période 1980-2008, les importations ont été multipliées par plus de 3 ;

#### Évolution de la place du riz dans la production et la consommation céréalière

■ Consommation toutes céréales (millions de tonnes)  
 ■ Consommation riz (millions de tonnes)  
 ■ Production riz dans la consommation totale de céréales



Les faits

== Dans le cas du blé, la croissance de la consommation est quasi intégralement satisfaite par les importations ;

== La part du riz dans la couverture des besoins énergétiques s'accroît fortement au détriment des céréales sèches<sup>1</sup> et des plantes à racine et tubercules. Cette substitution est importante dans les pays côtiers<sup>2</sup>. Dans les pays sahéliens, le riz devient la céréale de soudure, même dans les zones rurales enclavées.

De ce fait, il existe un décalage structurel croissant entre ce que la région produit, et ce qu'elle consomme. Deux produits traduisent ce décalage : le blé, qui représente 8% de la demande céréalière alors que la production régionale est quasi nulle ; et le riz dont la consommation repose pour moitié sur les importations. Ces approvisionnements extérieurs sont essentiellement constitués par des achats mais comportent aussi quelques centaines de milliers de tonnes d'aides alimentaires.

Couverture des besoins céréaliers par la production et les importations (%) – années 2007-08

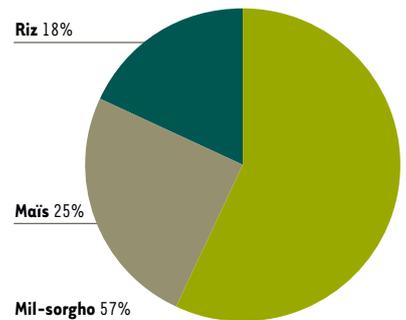
	Part de chaque céréale ...		Part de la consommation de chaque céréale couverte par ...	
	dans la production régionale	dans la consommation régionale	la production	les importations
Mil-sorgho	57	45	100	0
Maïs	25	20	98,1	1,9
Blé	0	8	1,5	98,5
Riz	18	27	52,8	47,2

Source : auteurs d'après données FAO

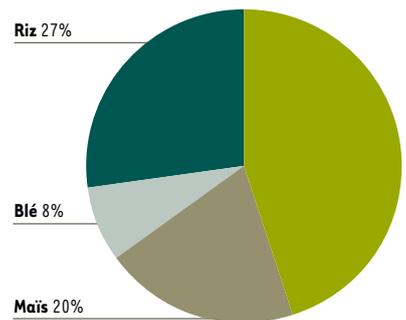
Les populations ouest africaines consomment de plus en plus de riz et de blé.

Part des différentes céréales dans la production et la consommation régionale

Structure de la production



Structure de la consommation

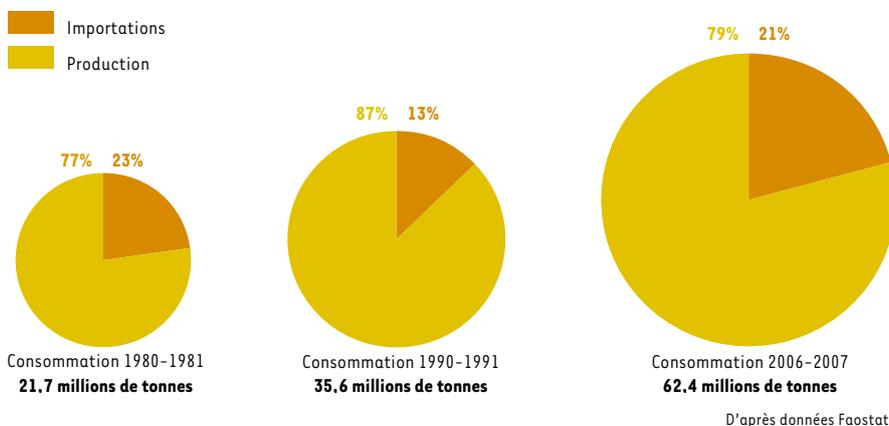


Source : auteurs d'après données FAO

1 : Dans ce document, on entend par « céréales sèches » : le mil, le sorgho et le fonio.  
 2 : En Afrique de l'Ouest, le riz représente 20% de la consommation totale des céréales, derrière le sorgho 25%, le maïs 23% et le mil 23%. Lorsque l'on exclut le Nigeria, cette part grimpe à 27%. Dans certains pays comme la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Sénégal et la Sierra Leone, la consommation par habitant et par an va de 30 à 60 kg (Cirad, AFD, Cilss, PAM, 2010).

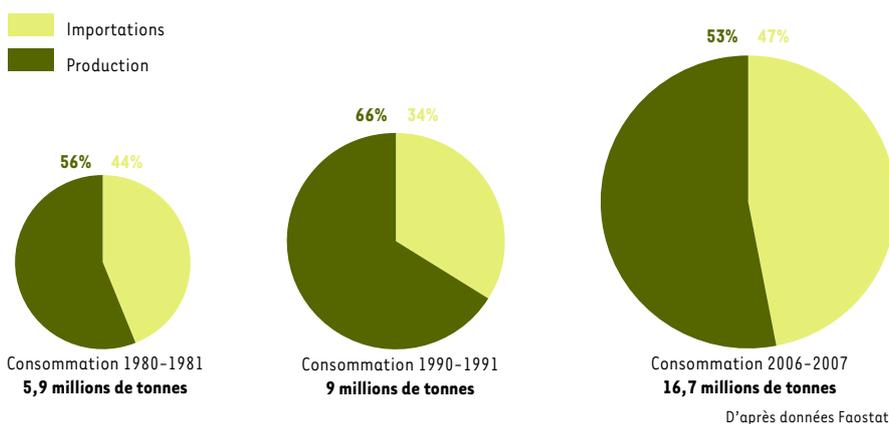
### Couverture régionale des besoins céréaliers par la production

Évolution de la couverture globale des besoins céréaliers de la Cedeao



### Couverture régionale des besoins en riz par la production

Évolution de la couverture des besoins en riz de la Cedeao



### Une demande segmentée

La consommation des produits céréaliers recouvre différentes formes de valorisation des produits de base, traduisant une segmentation du marché. On peut distinguer quatre grandes utilisations :

- ≡ Les céréales produites et autoconsommées par les ménages ruraux sur les lieux de production ;
- ≡ Les céréales commercialisées à des fins de consommation alimentaire sur les marchés locaux, nationaux et sous régionaux ;
- ≡ Les céréales destinées à la transformation artisanale : bière traditionnelle, produits céréaliers transformés ;
- ≡ Les céréales destinées à l'industrie de transformation : ce sont surtout les céréales destinées aux industries brassicoles d'une part, et à la production industrielle d'aliments du bétail (maïs pour l'essentiel), d'autre part.

Cette segmentation de la demande va bien au-delà des grandes utilisations. Par exemple, le marché du riz fait la distinction entre les riz importés et les riz locaux. Au sein de chacune de ces deux origines, les consommateurs expriment des préférences pour différentes qualités : taux de brisure, étuvé, non étuvé, parfumé ou non, etc.

## Les faits

L'autoconsommation représente une part très importante de la demande régionale de céréales. Les utilisations industrielles prennent un poids croissant. L'industrie d'aliments du bétail prend quant à elle, de plus en plus d'importance avec le développement des filières de production des volailles et des porcs, dans les zones périurbaines. Au Nigeria par exemple, la demande de maïs par l'industrie agroalimentaire et le secteur de l'alimentation des volailles est en constante augmentation. Elle portait sur 1,3 millions de tonnes en 2009, soit près de 20 % de la récolte.

Les importations de riz et de blé augmentent au fil des années. Celles du riz ont été multipliées par trois entre 1980-81 et 2007-08, alors que celles du blé sont passées de 1,85 à 4,9 millions de tonnes sur la même période. Elles ont été encouragées par deux facteurs internationaux majeurs :

Voir chapitre «Marchés» p 43

- ≡ Une stabilité remarquable des prix de ces denrées sur les marchés mondiaux, stabilité qui se répercutait sur les prix à la consommation en Afrique de l'Ouest ;
- ≡ Des niveaux de prix très bas, en raison des politiques d'exportation des fournisseurs de l'Afrique : > dans le cas du riz, le marché mondial était largement un marché résiduel utilisé par les grands producteurs asiatiques pour réguler leurs marchés intérieurs en rétablissant l'équilibre offre-demande ; > dans le cas du blé, c'était l'escalade des soutiens à l'exportation pratiqués par les États Unis et l'Union européenne pour sauvegarder leurs parts de marchés et réduire le volume de leurs stocks très coûteux, pour les budgets publics.

### L'implication des femmes de l'Ujak dans la transformation

L'Ujak (Union des jeunes agriculteurs de Koyli Wirnde) est une association de producteurs agricoles située dans la vallée du fleuve Sénégal. Elle regroupe 25 associations villageoises de développement représentant plus de 4.000 membres dont 70 % de femmes.

L'Ujak a développé une expérience originale de transformation et de commercialisation du riz local en créant en son sein une unité de transformation des produits agricoles (UTPA).

Cette expérience a débuté par la formation de femmes sur les techniques de transformation, la mobilisation de ressources financières propres complétées par du crédit permettant de faire les premiers investissements.

Pour s'adapter à la demande des consommateurs, l'UTPA participe aux différentes foires de produits agricoles dont la Fiar (Foire internationale de l'agriculture et des ressources animales) de Dakar. Cette adaptation se fait par :

- > la diversification dans la transformation du riz (riz entier, riz brisé, couscous, etc.) ;
- > le conditionnement des produits dans différentes quantités (sacs de 1 kg à 50 kg) en veillant à la qualité de l'emballage ;
- > un contrôle de la qualité des produits (calibrage, impuretés, etc.)

Ces adaptations et la recherche continue de la qualité des produits ont permis aux femmes transformatrices d'obtenir des prix rémunérateurs et d'améliorer leurs revenus.

Leurs produits ont du succès auprès des consommateurs. Ainsi à la dernière Foire Internationale de l'Agriculture et des Ressources Animales (Fiar), à Dakar, elles ont écoulé tout leur stock de 30 tonnes de riz transformé.

## Malgré les nombreuses initiatives, l'offre de produits locaux transformés reste faible.

Les facteurs internationaux se sont combinés avec trois facteurs régionaux pour expliquer la forte pénétration des céréales importées dans les régimes alimentaires :

- ≡ Les sécheresses de grande ampleur provoquant des famines dans le Sahel en 1973 et en 1984-85, et nécessitant de recourir aux importations commerciales et à l'aide alimentaire. Elles ont renforcé l'ouverture du marché régional aux importations, bien que les approvisionnements de riz et de blé datent en réalité de l'époque coloniale et du commerce triangulaire ;

- ≡ Le démantèlement des protections aux frontières, dans le cadre des programmes d'ajustements structurels puis dans le cadre de l'adoption du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (Uemoa) en 2000 ;

Voir carte générale p 10

- ≡ Enfin, l'évolution des modes de vie. En particulier, l'urbanisation croissante accélère le changement des régimes alimentaires au profit : > des produits rapides à cuisiner ; > de la consommation collective ou de rue. Ces deux phénomènes consolident la place du pain, des pâtes alimentaires et du riz, au détriment des céréales traditionnelles.

Le faible degré de transformation des produits céréaliers locaux, notamment du mil et du sorgho, induit des temps de préparation et des coûts énergétiques importants pour la cuisson. Les produits bruts sont de moins en moins adaptés à la demande des consommateurs, ce qui explique aussi leur préférence pour les produits issus du blé et le riz.

La hausse des prix des céréales importées en 2008 a montré cependant que les consommateurs, notamment les plus pauvres, pouvaient substituer une partie de leur consommation de riz par des céréales locales. Mais il faut pour cela des écarts de prix importants entre céréales locales et céréales importées.

Des efforts sont consentis au niveau de la recherche dans le domaine de la transformation des céréales locales pour concevoir des produits répondant aux attentes des consommateurs en termes de goût, de facilité de préparation, de conservation, de conditionnement, etc.

Cependant, la pénétration des produits transformés reste timide même si elle progresse fortement. On ne dispose pas de données précises sur les volumes précis concernés. La diffusion des produits transformés (semoules, couscous, farine, biscuits, beignets, galettes, etc.) se heurte encore à de nombreux obstacles :

- ≡ La faiblesse des réseaux de distribution et donc leur accessibilité physique pour les consommateurs ;

- ≡ La régularité des produits sur le plan de la qualité ;

- ≡ Le respect des conditions d'hygiène dans le processus de production ;

- ≡ Le conditionnement et l'information du consommateur ;

- ≡ Et surtout, l'image des produits locaux qui reste dévalorisée pour une majorité de consommateurs, par rapport à l'image des produits importés.

Tous ces éléments imposent une très grande maîtrise de l'ensemble du processus allant de l'approvisionnement en matières premières, à la chaîne de transformation à proprement parler, au stockage et à la commercialisation des produits (marketing, contractualisation avec les points de vente, etc.). Cette maîtrise reste complexe pour des petites unités de production individuelles ou collectives, qui développent leurs activités dans un environnement pas toujours très porteur : incertitudes sur la fiscalité, accès réduit aux crédits d'équipements, manque de disponibilité et de fiabilité des équipements (moulins, séchoirs, matériels de cuisson, etc.).



© SOS Farm - J. Brocart

### Des OP encore peu impliquées dans la transformation des céréales

L'implication des organisations paysannes dans les processus de transformation des produits céréaliers reste encore faible. Cependant, nombreuses sont celles qui s'engagent dans cette voie afin d'améliorer la valorisation de leur production et de diversifier les sources de revenus. Ce sont, soit des initiatives que prennent directement les OP, soit des initiatives portées par les femmes qui s'engagent, à côté des organisations de producteurs, dans le secteur de la transformation et en font leur activité économique principale. Ainsi, deux grandes tendances se dégagent :

≡ Sur le riz. Les OP impliquées dans la production de riz dans des zones fortement encadrées historiquement. La faillite des grandes rizeries publiques qui achetaient le paddy pour le décortiquer et commercialiser le riz usiné a conduit nombre d'OP à se doter de mini rizeries au niveau des coopératives de base ou des groupements, ou à passer des contrats de prestation avec des petits opérateurs privés qui travaillent « à façon ». Cette évolution n'est plus spécifique aux zones d'aménagements mais concerne désormais tous les bassins de production.

Dans cette perspective, ont émergé et prospéré des groupements féminins impliqués dans le décortiquage et l'étuvage. Cette activité a fortement bénéficié de la hausse des prix mondiaux du riz et permet de dégager des revenus significatifs pour les femmes.

≡ Sur les céréales sèches. Des unités de transformation se développent dans la plupart des pays du Sahel. Il s'agit d'unités artisanales, individuelles ou collectives (coopératives ou groupements féminins). Ces unités sont, soit localisées dans les zones urbaines ou périurbaines (cas des réseaux de transformatrices appuyées par Afrique Verte au Mali, Burkina Faso et Niger), soit au contraire s'inscrivent dans une stratégie de diversification économique et de création de revenus pour les femmes en zones rurales (cas de l'Ujak au Sénégal et de la FNGN au Burkina Faso).

Voir les encadrés Ujak p17 et FNGN p 20

**La transformation des céréales devient une activité économique rentable pour les femmes.**

### Sécuriser l'accès aux céréales : les greniers de sécurité alimentaire de la FNGN au Burkina Faso

La FNGN (Fédération nationale des groupements Naams) est une fédération de 5260 groupements de producteurs agricoles regroupés en unions et répartis sur une grande partie du territoire du Burkina Faso (28 provinces sur 45). Elle a été créée en 1967 et compte actuellement près de 700 000 membres. Avec pour devise « développer sans abîmer », elle s'appuie sur des structures et des valeurs traditionnelles pour intégrer des innovations en vue d'améliorer les conditions de vie de ses membres et des paysans burkinabés en général. La FNGN travaille en amont et en aval de la production agricole, en développant différents services auprès de ses membres : appui technique et formation, accès aux intrants, accès au financement, protection des ressources naturelles, sécurité alimentaire, etc.

En particulier, elle a développé depuis plusieurs années un réseau de greniers de sécurité alimentaire (RGSA) composé de plus de 370 GSA répartis sur 28 provinces.

Le rôle des GSA est d'acheter des céréales au niveau local auprès de ses membres ou auprès d'autres producteurs dans les zones excédentaires, voire des commerçants, de les stocker dans les GSA et de les vendre dans les villages où ils sont situés, en particulier lors de la période de soudure. Pour les 2 dernières campagnes (2009 et 2010), l'origine des achats de céréales et autres produits agricoles (haricots, feuilles de baobab, ...) se présentait comme suit (en % en moyenne) :

- > achats directs aux membres : 51 %
- > achats groupés auprès des unions et OP : 17 %
- > achats sur les marchés / commerçants : 32 %

Durant ces 2 dernières campagnes, 6.600 tonnes de céréales (sorgho, petit mil, maïs, riz, fonio) ont été achetées – stockées et vendues dans les villages pour un montant d'un peu plus de 1.200.000 €.

Le financement de ces achats est rendu possible par un fonds de crédit « approvisionnement » que la fédération octroie aux GSA et que ceux-ci remboursent au terme de la campagne. Sur les 2 dernières années le taux de remboursement était de 95 %.

### Une demande appelée à doubler dans les 25 prochaines années

La demande céréalière régionale devrait doubler d'ici 2030-2035, pour atteindre 125 millions de tonnes sur la base des consommations actuelles, essentiellement sous l'effet démographique. Elle peut être encore supérieure en raison : > de la transformation des céréales en aliments du bétail, dont l'importance dépendra de l'évolution du pouvoir d'achat des populations ; > du développement d'autres utilisations, en particulier les agro carburants et la transformation en aliments du bétail.

La région s'est engagée à répondre à cette croissance de la demande en s'appuyant prioritairement sur la valorisation de son potentiel de production et l'intégration de son marché, dans le cadre d'un objectif affiché de sécurité et de souveraineté alimentaires (cf. la politique agricole régionale, l'Ecowap).

Voir chapitre « Politiques » p 61

**La région aura besoin de plus de 125 millions de tonnes de céréales en 2030.**

Mais relever ce défi n'implique pas seulement de soutenir les efforts dans le domaine de la production. Les producteurs font régulièrement état des problèmes immédiats de mévente qu'ils rencontrent dès que les productions sont bonnes. C'est dès lors le

## Enjeux pour le futur

fonctionnement des différents maillons de la filière, en aval de la production, qui est en cause et c'est sur ces maillons qu'il faut agir, pour encourager les producteurs.

L'un des principaux enjeux concerne l'adaptation des filières aux demandes des consommateurs. Cette demande se segmente > en fonction des usages des céréales ; > en fonction de la différenciation des revenus des consommateurs, et notamment à la faveur de l'émergence d'une véritable classe moyenne. Dans les pays à forte population comme le Nigeria, et dans une moindre mesure le Ghana et la Côte d'Ivoire, voire le Sénégal, cette classe moyenne est en voie de représenter un marché considérable, mais plus exigeant.

D'une façon générale, la capacité de la filière à répondre à la demande sera liée à :

- ≡ La régularité de l'offre tout au long de l'année, qui dépend de la capacité à développer le stockage (incitations publiques, financement des infrastructures, capacités des OP, etc.) ;
- ≡ La place que réussiront à prendre les produits transformés, peu périssables, dans la consommation ;
- ≡ La qualité des produits sur les plans organoleptique et sanitaire ;
- ≡ Leur mode de présentation (mode de transformation et de préparation, type d'emballage, etc.) ;
- ≡ La diversité des produits offerts pour répondre à la différenciation des besoins des ménages ;
- ≡ L'efficacité et la couverture du réseau de distribution ;
- ≡ Et, bien sûr, le prix des produits, notamment par rapport aux produits importés.



**La transformation  
des céréales  
est la clé de la  
souveraineté  
alimentaire d'une  
région en voie  
d'urbanisation  
rapide.**

La reconquête du marché régional par les productions ouest africaines dépendra de la capacité des filières à offrir des produits compétitifs et adaptés à la demande, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Face à la segmentation de la demande et aux exigences croissantes de qualité, l'offre doit s'adapter et les OP ont un rôle crucial à jouer dans ce domaine.

**Accroître la valeur ajoutée des produits commercialisés pour améliorer les revenus**

Le passage d'un marché du « tout venant » à un marché de produits transformés, diversifiés et adaptés aux exigences spécifiques des différents segments de la demande (les consommateurs, les PME de transformation et les industries), est un enjeu crucial qui interpelle les organisations de producteurs.

Dans cette perspective, ces dernières considèrent qu'elles doivent s'investir dans l'amélioration de la qualité des céréales mises en marché et dans l'amélioration des circuits de distribution. Il convient de promouvoir les pratiques de certification et de labellisation des produits, qui mettent en avant la qualité des produits et rehaussent leur « statut social ». L'amélioration de l'image des produits locaux impose aussi des efforts importants pour faire connaître et déguster les produits, vulgariser les pratiques culinaires qui permettent de les mettre en valeur.

L'adaptation à la demande passe par des conditionnements diversifiés (quantités adaptées à la diversité des pouvoirs d'achat par exemple), la promotion de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits. La transformation et le conditionnement des produits permettent d'améliorer la valeur ajoutée, de créer de l'emploi et des revenus au niveau de l'OP, ou au niveau des opérateurs de la transformation, en aval de la production. C'est particulièrement vrai des très petites entreprises développées par les femmes.

Les OP ont besoin de disposer de véritables études de marché leur permettant de mieux appréhender la demande et de s'y adapter. L'engagement des OP dans la transformation nécessite des investissements importants dans les équipements et dans la formation des membres. L'insertion du maillon transformation exige également une bonne maîtrise des quantités et de la qualité des céréales en tant que matières premières.

L'harmonisation des normes de qualité au sein de la région et la possibilité de réaliser des analyses et contrôles de qualité à des coûts accessibles (laboratoires et organismes de certification), constituent des aspects importants qui interpellent les États et les institutions régionales.

# Production



© SOS France

Les faits 24

Les acteurs 35

Les enjeux pour le futur 37

Les propositions 40

**Longtemps destinée à l'autoconsommation, la production céréalière a fortement progressé en réponse à la croissance démographique et à l'urbanisation. Le triplement de la production en moins de 30 ans a été surtout permis par la disponibilité des terres. Ce modèle est désormais difficile à reproduire. Répondre au doublement de la demande exigera de multiples innovations techniques et institutionnelles.**

### Le Nigeria, poids lourd régional

La production céréalière totale de l'Afrique de l'Ouest porte actuellement sur un volume situé entre 52 et 56 millions de tonnes. Elle a connu une croissance très forte, de l'ordre de 4,6 % par an sur la période 1980-2008, légèrement supérieure à la croissance démographique.

La production régionale est négligeable dans la production céréalière mondiale : moins de 3 %. Plus de la moitié de la production régionale est constituée de mil et sorgho (57 %). Le maïs et le riz représentent respectivement 25 et 18 % de la production régionale.

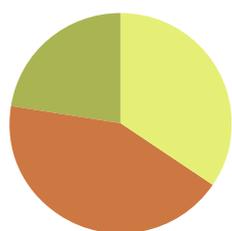
La production céréalière est dominée par quatre pays qui réalisent 80 % de l'offre régionale : le Nigeria fait la course largement en tête. Sa part dans la production régionale est passée de 47 à 55 % depuis 1980. Il est le premier producteur de chacune des céréales. Il est suivi des trois pays sahéliens enclavés : le Niger, le Mali (8,3 % chacun), et le Burkina Faso (7,1 %). Le Nigeria détient cette position grâce à sa taille, mais c'est aussi le pays qui a le plus investi dans la production céréalière, tant au niveau des incitations à la production, que de la recherche ou de la protection du marché.

Voir chapitre « Politiques » p 61

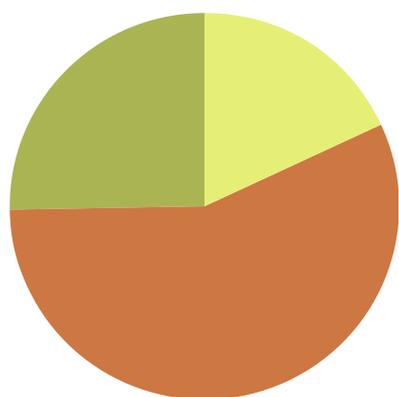
### Part des différentes céréales dans l'offre régionale de l'espace Cedeao et évolution depuis 1980

Répartition de la production de céréales par type

Maïs  
Riz, Paddy  
Céréales sèches



1980-81  
17 millions de tonnes



2007-08  
52 millions de tonnes

Source : auteurs d'après données FAO

### Des dynamiques différenciées autour de grands bassins de production transfrontaliers

Les principaux bassins de production dépassent les frontières nationales et épousent la diversité agro-climatique régionale (variations de la pluviométrie de 400 mm au Nord à plus de 3.000 mm au Sud). Les principaux bassins sont les suivants :

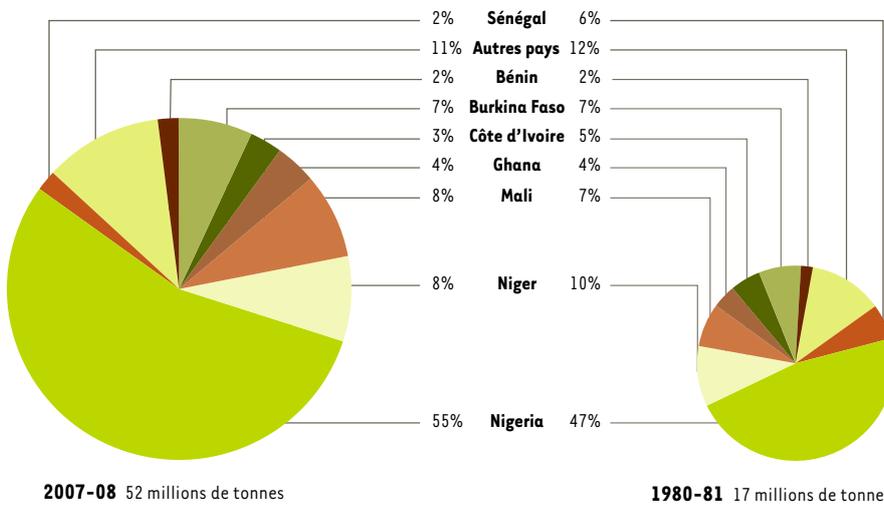
⇒ La production du mil est l'apanage des zones sahéliennes du Centre et de l'Est de l'Afrique occidentale. Le Nord du Nigeria et le Sud Niger demeurent le premier bassin de production du mil en Afrique de l'Ouest et sa position s'est consolidé depuis 25 ans. Ce bassin fournissait 69 % en 1980-1990, 73 % en 1990-2000 et 74,5 % entre 2000 et 2006 de la production régionale du mil.

⇒ Le bassin de production du sorgho est moins homogène que celui du mil. Deux pays, le Nigeria et le Burkina Faso, constituent les principaux pôles de production, quasiment dans la même proportion depuis une trentaine d'années. Suivent le Mali et le Niger.

⇒ Le maïs se détache complètement des autres céréales par l'extension de son bassin de production et le rythme d'accroissement de sa production. Depuis la fin des années quatre-vingt, cette céréale des zones humides a conquis les bassins intérieurs de production, notamment les aires traditionnelles de culture du mil et du sorgho, sous l'impulsion du coton dans les régions soudano-sahéliennes. En dépit de cette percée intérieure, le maïs demeure l'apanage des pays côtiers. Deux bassins se dégagent clairement : le Nigeria et un groupe de quatre pays côtiers : le Bénin, le Togo, la Côte-d'Ivoire et le Ghana. Ces deux bassins fournissent entre 83 et 90 % de la production régionale du maïs. Les bassins émergents, (Burkina Faso et le Mali) et dans une moindre mesure, le Sénégal et la Guinée ne contribuent qu'à concurrence de 12 % en moyenne à la production régionale. Cependant la production de ces bassins est en progression aux dépens du Nigeria qui a vu sa suprématie s'effriter au fil des années.

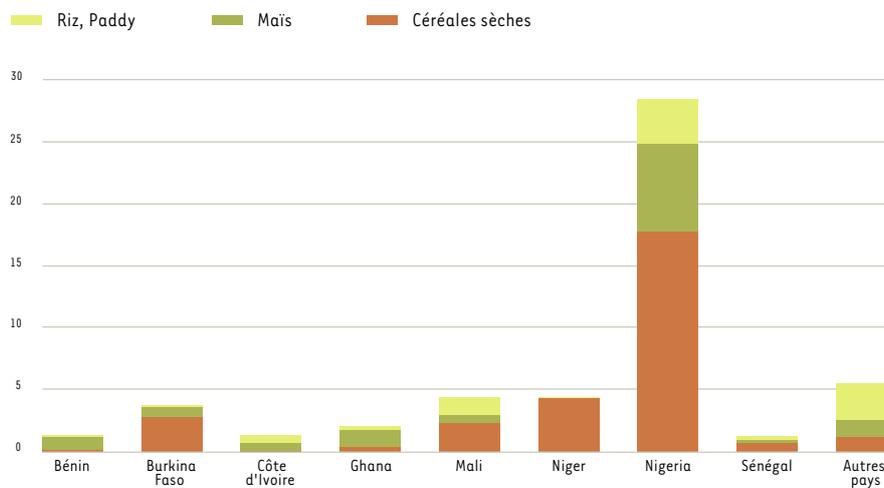
Les faits

Répartition de la production de céréales par pays



Source : auteurs d'après données FAO

Production céréalière (en millions de tonnes) des différents pays de la Cedeao



Source : auteurs d'après données FAO

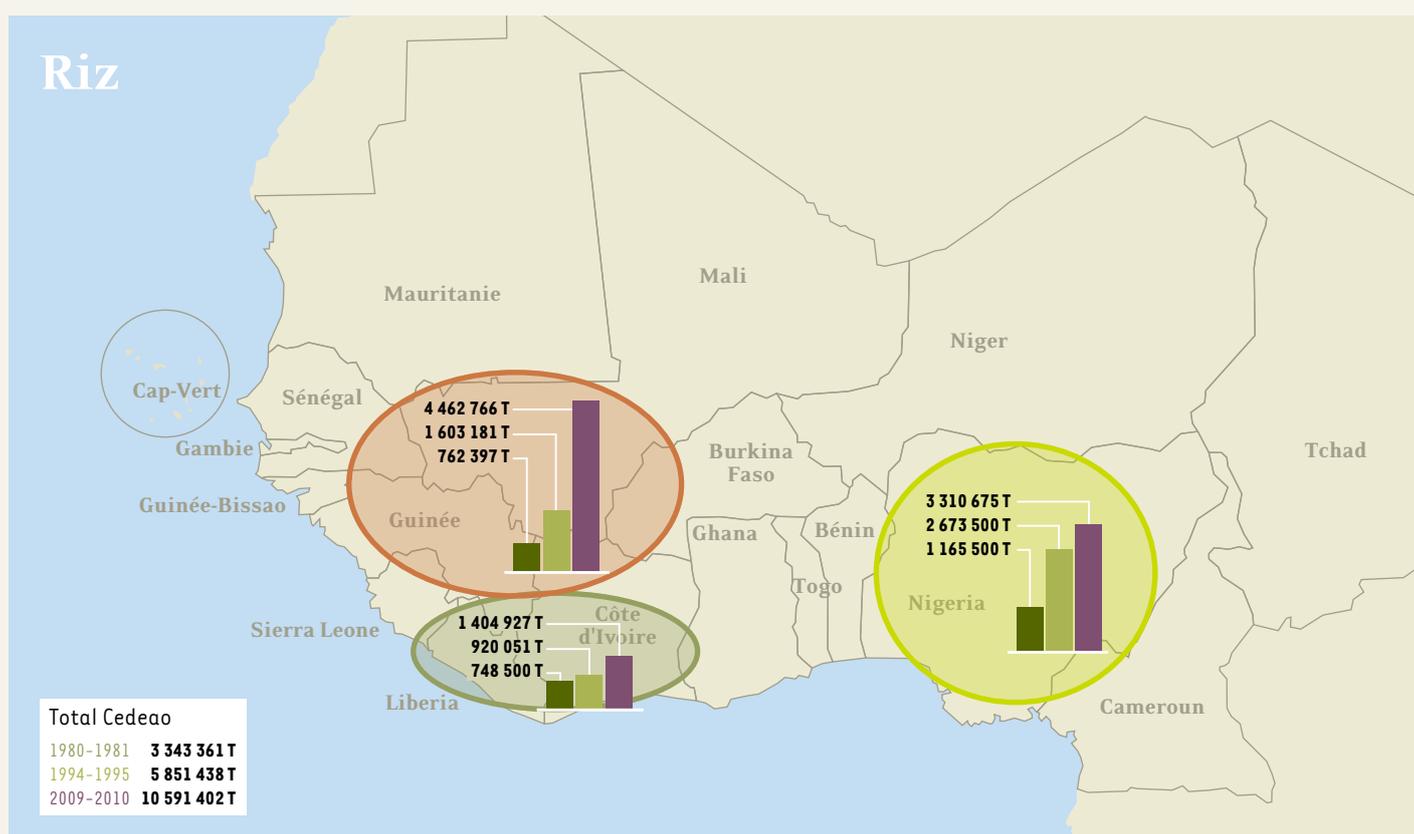
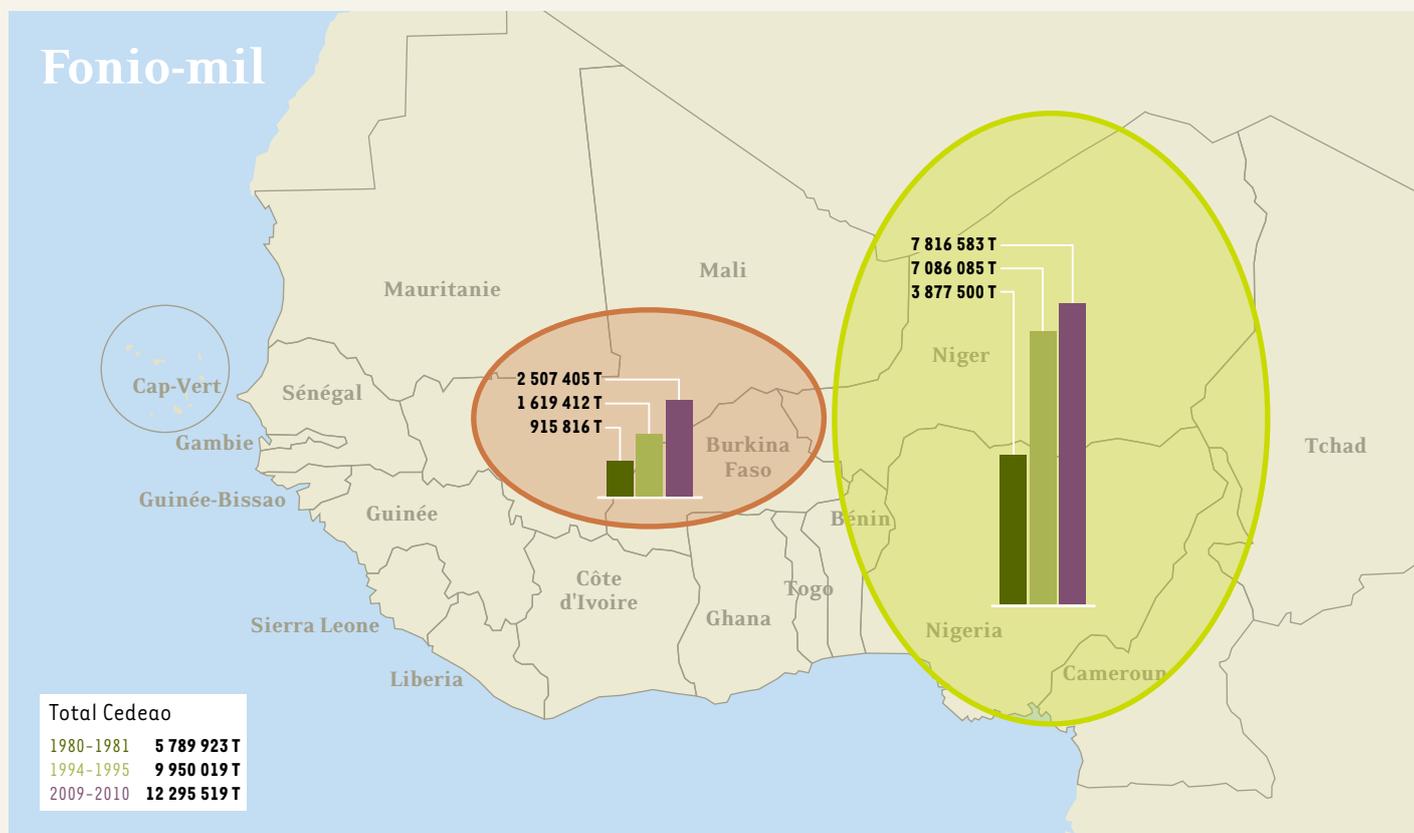
La production du riz est moins concentrée que celle des autres céréales bien que trois bassins se dégagent assez clairement. Le premier bassin est incontestablement le Nigeria qui fournit plus de 40 % de la production régionale. Suit le bassin formé par la Guinée (production pluviale traditionnelle) et le Mali (aménagement sur le fleuve Niger - potentiel d'un million d'ha dont seulement 10 % sont aménagés et mise en valeur des bas-fonds). Ce bassin apparaît comme celui qui a enregistré les meilleures performances ces dernières années : il fournit actuellement environ 30 % de l'offre régionale. Le troisième bassin que forment la Côte-d'Ivoire et le Libéria est en perte de vitesse. Il a vu sa position chuter de 9 points depuis 1980. Dans la Vallée du Fleuve Sénégal, la production irriguée ne progresse que trop lentement pour infléchir la dépendance nationale à l'égard des importations et peser dans l'offre régionale.

**Le maïs connaît un développement spectaculaire et crée de nouvelles dynamiques au sein des bassins de production.**

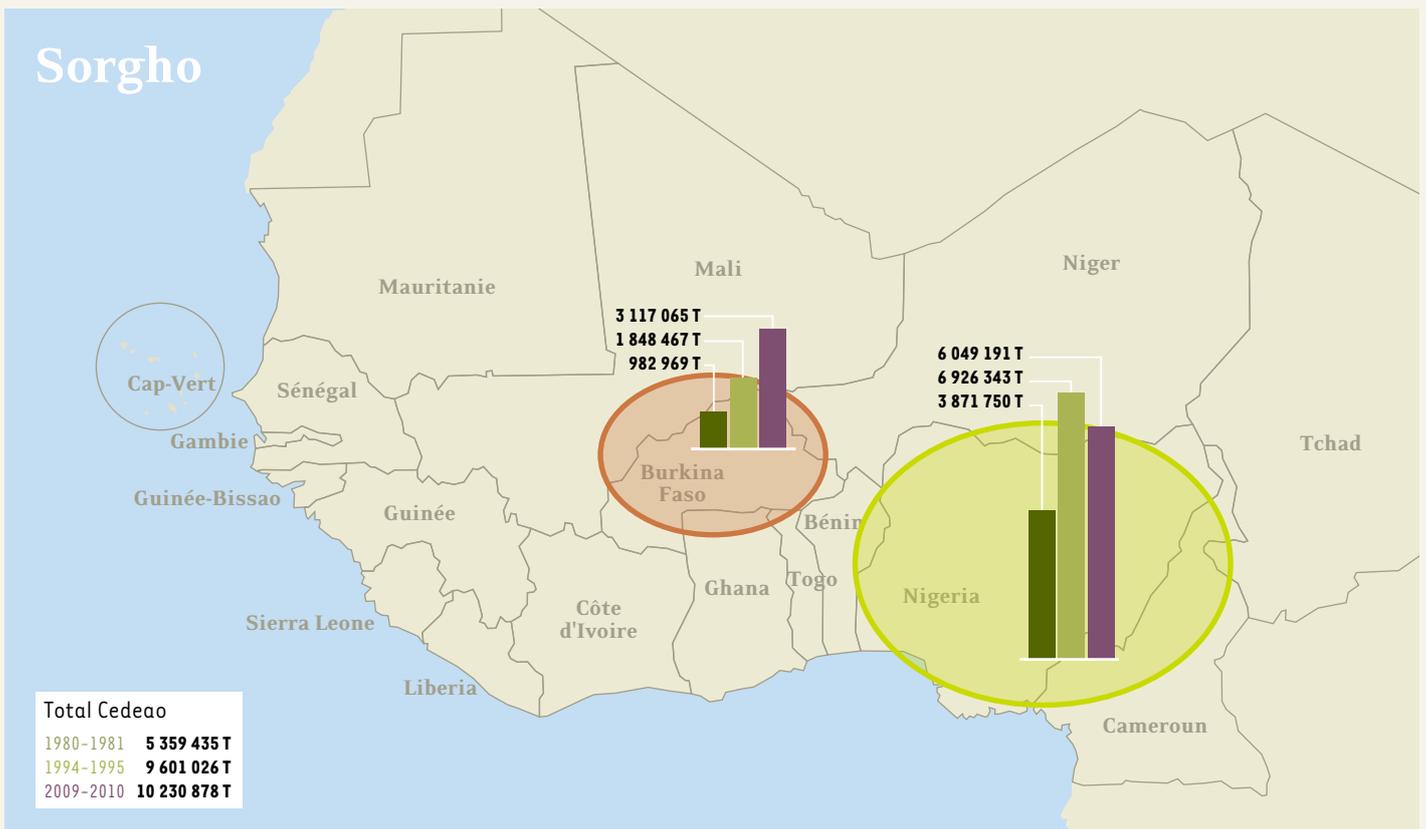
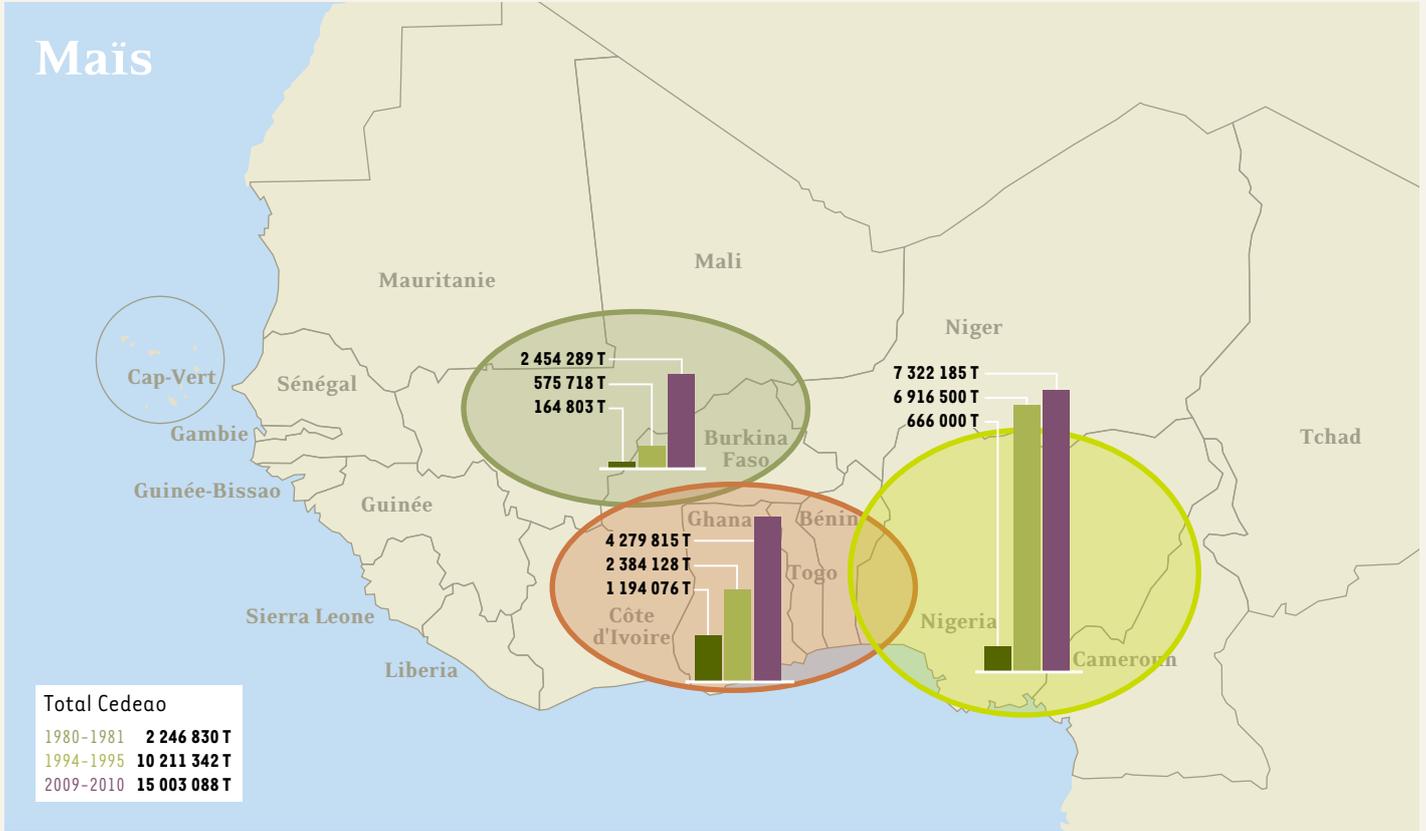
# La dynamique de croissance de la production céréalière

**Bassins de production** ○ Premier bassin ○ Second bassin ○ Troisième bassin

**Périodes** ■ 1980-1981 ■ 1994-1995 ■ 2009-2010



# dans les principaux bassins de production



### Potentiel de terres irrigables et systèmes d'exploitation au Mali

Selon les différentes sources officielles maliennes, les surfaces aménageables dans la zone Office du Niger varient de 960 000 à plus de 2 millions d'ha, dont 490 000 à 1 million d'ha sont irrigables. Les données sur surfaces actuellement irriguées varient quant à elles de 98 500 ha à 350 000 ha. Jusqu'à là, ces terres irriguées étaient principalement mises en valeur pour la production de riz et de cultures maraîchères par des exploitations familiales de taille réduite 60 % et la superficie détenue par des exploitants disposant de moins de 7 ha, et seulement 6 % des exploitations détenant plus de 10 ha. La mise à disposition des terres repose sur un bail annuel précaire de l'Office du Niger, renouvelé après paiement de la « redevance eau ».

Les autorités maliennes estiment que la mise en valeur des surfaces de la zone Office du Niger permettrait au Mali de devenir le grenier à riz de la région et d'assurer l'expansion de son agriculture. À cette fin, il promeut l'investissement privé étranger et national.

Un Secrétariat d'État chargé du développement de la zone Office du Niger a été créé en 2009, et l'Office y est rattaché. Son objectif : > aménager 960 000 ha, dont 450 000 peuvent être irrigués ; > accroître la productivité du riz ; > développer d'autres cultures, notamment pour produire des agro-carburants (canne à sucre, jatropha), mais aussi blé, oléagineux, maïs.

Alors que la demande d'extension des casiers est très forte du côté des petits producteurs, le Mali a choisi d'attribuer les terres à de grands investisseurs en les sécurisant au travers de baux ordinaires de 30 ans, ou de baux emphytéotiques de 50 ans, renouvelables et transmissibles aux ayants droits.

Fin 2010, plus de 500 000 ha avaient été attribués via des concessions de plus de 2 000 ha. Deux cessions portent sur 100 000 ha (Malibya et Huicom).

Bien que ces attributions se fassent dans une très grande opacité, il ressort de quelques contrats que les OP ont pu se procurer, que les terres sont généralement attribuées gratuitement, en contrepartie des investissements réalisées dans les aménagements et l'irrigation. Aucune limitation n'est fixée sur le pompage des eaux. Le Mali s'engageant même sur l'immunité judiciaire rattachée à ces investissements, suite à d'éventuels recours en justice.

Bien que la Loi d'Orientation Agricole reconnaisse la nécessité de sécuriser l'exploitation familiale, elle insiste aussi sur la sécurisation foncière des investisseurs nationaux et étrangers. Différentes interprétations de la LOA sont donc possibles. Ne relevant plus du Ministère de l'agriculture, la mise en valeur de la zone Office du Niger qui recèle ces potentialités en terres et en eau, semble bien emprunter le chemin d'une agriculture agroindustrielle, dont les impacts sur le monde rural et la sécurité alimentaire sont jugés très négativement par les OP et la société civile.

## Les faits

Près de la moitié des terres cultivées dans la région - environ 45 millions d'ha - est affectée aux différentes céréales chaque année. Cette proportion est de l'ordre de 60 à 70 % dans pays sahéliens enclavés. Depuis 1980, 26 millions d'ha supplémentaires ont été emblavés par les producteurs pour répondre à la croissance des besoins céréaliers. Ceci montre l'importance des céréales dans les économies nationales et locales et dans les systèmes de vie et les systèmes alimentaires d'une très large proportion des ménages ruraux.

Les rendements moyens sont faibles et ont peu progressé. Toutes céréales confondues, ils passent de 0,9 à 1,2 tonnes par hectare sur la période 1980-2008. La croissance de la production est avant tout le résultat d'une extension des surfaces cultivées fondée sur l'exploitation des ressources naturelles et de la main d'œuvre.

### Évolution des productions, surfaces et rendements en Afrique de l'Ouest

	Années	Fonio	Maïs	Mil	Riz Paddy	Sorgho	Céréales sèches	Toutes céréales
Surfaces (ha)	1980-81	213 889	2 299 949	8 251 130	2 310 001	5 719 688	14 184 706	18 794 655
	1990-91	288 194	7 736 660	12 883 494	3 517 629	9 980 672	23 152 360	34 406 648
	2007-08	430 089	7 908 098	16 049 252	5 661 726	14 435 090	30 914 430	44 484 254
	Évolution 2008-1980	101%	244%	95%	145%	152%	118%	137%
Production (T)	1980-81	158 112	2 246 830	5 631 811	3 343 361	5 359 435	11 149 358	16 775 498
	1990-91	180 952	8 502 382	8 838 648	5 898 843	7 430 941	16 450 541	30 927 130
	2007-08	432 524	13 276 861	15 387 486	9 442 853	13 886 906	29 706 915	52 505 933
	Évolution 2008-1980	174%	491%	173%	182%	159%	166%	213%
Rendement (kg/ha)	1980-81	739	977	683	1 447	937	786	893
	1990-91	628	1 099	686	1 677	745	711	899
	2007-08	1 006	1 679	959	1 668	962	961	1 180
	Évolution 2008-1980	36%	72%	40%	15%	3%	22%	32%

Source : auteurs d'après données FAO.

Entre  
1980 et 2008 :

la production  
céréalière  
a été multipliée  
par 3,1.

Les surfaces ont  
été multipliées  
par 2,4.

Les rendements  
ont été  
multipliés  
par 1,3.

La dynamique de la production est très différente selon les céréales :

≡ Le maïs connaît un développement spectaculaire de la production (multipliée par 6) et des rendements (multipliés par 1,7) notamment à la faveur de son développement comme culture de diversification à des fins commerciales dans les zones cotonnières soudanaises. Cette culture a bénéficié de l'intensification des systèmes de production au sein desquelles elle est intégrée et des progrès de la recherche variétale.

≡ Malgré les efforts de maîtrise des itinéraires techniques, les rendements moyens du riz stagnent autour de 1,7 tonne de paddy par ha. Le triplement de la production est quasi intégralement imputable à l'extension des périmètres irrigués du Nigeria et du Mali et à l'aménagement des bas-fonds. Cependant, dans certains bassins de production, les performances techniques sont bien supérieures à cette moyenne régionale et peuvent atteindre 6 T/ha. Récemment, la diffusion des riz hybrides NERICA a permis d'améliorer les rendements, notamment en riz pluvial, sans passer par une utilisation forte d'engrais ;

≡ Les rendements des céréales traditionnelles (mil, sorgho, fonio), « adaptées » aux zones plus sèches progressent peu car fortement tributaires de la pluviométrie. La croissance de la production est aussi liée à l'accroissement des surfaces. La recherche s'est peu investie sur le mil et le sorgho, et les variétés nouvelles qu'elle a conçues ont été peu diffusées. Les rendements moyens n'atteignent pas 1 T/ha.

Longtemps, les cultures céréalières ont été considérées comme des productions destinées à l'autoconsommation. Leur faible insertion dans le marché et l'absence de politiques agricoles incitatives n'ont pas favorisé l'intensification des systèmes de production. La libéralisation du marché céréalier, qui devait dynamiser la production, s'est avérée incapable de sécuriser les producteurs pour leur permettre d'investir. Mais ce constat général doit être nuancé et illustre les marges de progrès possibles si les productions et le marché céréaliers deviennent de véritables priorités régionales.

Voir chapitres « Marché » p 43 et « Politiques » p 61

Le mil et le sorgho reposent pour l'essentiel sur des systèmes extensifs en zones sèches. Le principal facteur limitant des rendements reste la pluviométrie, l'instabilité des marchés et la volatilité des prix.

#### Difficile d'investir dans un environnement très risqué

La combinaison entre > l'absence de dispositif pérenne d'accès aux intrants, > un fort risque sur les rendements déterminés par le climat, > l'instabilité des prix, > la faible disponibilité de variétés améliorées et d'itinéraires techniques performants, conduit les producteurs à adopter des stratégies de « minimisation des risques » ou de minimisation des coûts de production. Dans ce contexte, ils utilisent très peu d'intrants et augmentent les surfaces cultivées sur les terres plus éloignées et marginales (faiblement productives). Cette extensification nécessaire pour satisfaire la croissance des besoins familiaux est rendue possible par la disponibilité de main d'œuvre. Mais elle pose de sérieux problèmes de maintien de la fertilité des sols : la réduction voire la disparition de la jachère réduit les espaces pastoraux et la capacité de régénération de la fertilité des terres. Dans les zones à forte densité de population et forte pression foncière, on assiste à des phénomènes de « chute de fertilité » qui placent ces zones en situation de crise écologique potentielle ou réelle (cas de la région de Maradi au Niger).

L'usage de fertilisants chimiques est marginal. Les efforts d'intensification passent prioritairement par les actions de restauration et d'entretien de la fertilité : aménagements antiérosifs, fumure organique, équilibre agriculture-élevage-foresterie, asso-

## Les faits

ciation céréales-légumineuses et par l'utilisation de nouvelles variétés mieux adaptées au changement climatique (variétés hâtives, plus résistantes à la sécheresse).

=== Le riz irrigué bénéficie d'apports d'engrais significatifs (100 à 300 kg/ha d'urée et phosphates). Mais les dispositifs d'approvisionnement en intrants restent fragiles et insuffisamment répandus. Le faible excédent commercialisable, après les prélèvements pour l'autoconsommation, limite les possibilités de sécurisation du crédit auprès des producteurs. Les problèmes d'entretien des aménagements (coûts, organisation et responsabilité), et de maîtrise de l'irrigation (technique et organisationnelle) pèsent fortement sur les performances techniques et économiques.

=== Le maïs bénéficie de son insertion dans un système de culture historiquement fondé sur le coton. Localisé dans des zones à fort potentiel agronomique, le maïs a pu tirer partie : > des investissements dans l'équipement agricole et la traction attelée, > des arrières effets de la fumure épandue sur le coton « tête de culture dans la rotation », > du développement important de l'élevage; > du système d'appui-conseil mis en place pour le coton; > du dispositif de crédit intrants gagé sur la vente du coton et fourni au travers des sociétés cotonnières.

La crise cotonnière a fait passer le maïs du statut de « culture pour la soudure » au statut de « culture commerciale ». Selon les prix anticipés, les producteurs arbitrent les surfaces allouées aux cultures de coton et de maïs. Ces dernières années, le renchérissement des prix des céréales les a incités à privilégier le maïs ou le sorgho. Ce dernier a les faveurs des producteurs lorsque l'accès aux intrants est réduit en raison de leur disponibilité (crise de liquidités des sociétés cotonnières) ou de leur coût. Le sorgho est moins exigeant que le maïs mais moins productif.



© Roger Blein – Issala

### Améliorer le prix de vente des céréales, ou réduire le coût des intrants ?

La compétitivité des systèmes céréaliers est délicate à mesurer. Il existe peu de données sur les coûts de production dans les différents systèmes d'exploitation. Les céréales sont intégrées dans des systèmes de culture souvent complexes tant sur le

plan agronomique que sur le plan de la gestion : utilisation et affectation de la main d'œuvre et des équipements, arrières effets des apports minéraux et organiques, cultures associées, etc.

Les données disponibles concernent surtout le riz et le maïs. Peu de données sont accessibles pour les productions de mil et sorgho dans les zones de production non commerciales. Le tableau ci-dessous synthétise quelques exemples de coûts de production et de marges nettes par hectare, dans différents contextes.

### Coûts de production des céréales dans différents bassins de production

Bassin de production - Pays	Céréale	Coûts de production (FCFA)		Marge nette (FCFA / ha)	Source et année
		Par hectare	Par kg		
Koutiala - Mali -	Mil	24 484	29	NC	Farm/Diarra (2008)
Koutiala - Mali -	Sorgho	8 802	10	NC	Farm/Diarra (2008)
Ngaay Meckhé Sénégal	Mil	37 640	50	NC	Farm/Diarra (2008)
Zone cotonnière Burkina Faso	Maïs	114 400	57	31 600	Oxfam / Lannaya Consult (2008)
Riziculture irriguée Burkina Faso (grands périmètres par pompage)	Riz paddy	176 456	70	77 145	Oxfam / Lannaya Consult (2008)
Riziculture irriguée Burkina Faso (grands périmètres au fil de l'eau)	Riz paddy	181 687	33	451 000	Oxfam / Lannaya Consult (2008)
Office du Niger - Mali -	Riz paddy	355 000	84	NC	AFD/ Baris et al. (2005)
Office du Niger - Mali -	Riz paddy	351 245	87	NC	Farm/Diarra (2008)
Niger (AHA)	Riz paddy	423 722	84	244 600	FAO/ REDES (2006)
Niger (Système irrigation privée moderne)	Riz paddy	406 079	70	367 582	FAO/ REDES (2006)
Vallée du Fleuve Sénégal	Riz paddy	385 505	77	NC	Farm/Diarra (2008)

La volatilité des prix est un risque majeur qui n'encourage pas les producteurs à investir dans la production.

Ces données montrent que les céréales produites dans la région permettent de dégager des marges assez variables selon les systèmes de culture et leurs performances techniques. Cependant, les données ne peuvent être comparées entre elles car elles ne s'appuient pas sur des méthodologies équivalentes (notamment la prise en compte de la rémunération de la main d'œuvre familiale) et se réfèrent à des années différentes.

## Les faits

Ces marges sont fortement affectées par les prix de vente des céréales produites et in fine par les performances de la filière céréales locales. Dans le cas du riz, les marges bénéficiaires sont induites par un prix du paddy supérieur à 100 FCFA/kg. Les prix à la consommation du riz importé et du riz local constatés depuis 2008 autorisent des marges très intéressantes au niveau du producteur. En revanche, quand le prix au producteur descend en dessous de 100 FCFA/kg, la plupart des systèmes de production sont déficitaires. Compte tenu des charges engagées pour la production, il est clair que le prix de vente est décisif dans le comportement des producteurs.

Une baisse du prix de vente de 10 % provoque un manque à gagner de 50 à 60 000 FCFA par hectare alors qu'une baisse de 10 % du prix des engrais (via la subvention par exemple) n'entraîne qu'une amélioration de la marge qu'à hauteur de 10 à 12 000 FCFA. Il faudrait donc subventionner les intrants à hauteur de 50 % pour « compenser » une baisse de prix de vente du paddy de 10%.

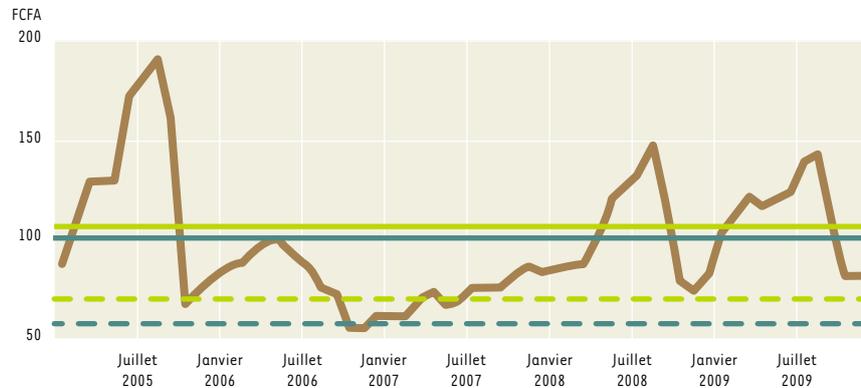
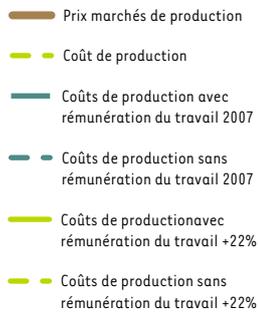
Dans le système maïs, les marges établies sur la base des rendements moyens (2 T/ha) sont plus faibles que sur le riz. Mais de la même façon, et au-delà de la maîtrise des coûts de production, la rentabilité pour le producteur va dépendre > du rendement; > du prix de vente du produit. Si la commercialisation est réalisée à la récolte, la marge est faible. En revanche, le stockage et la mise en marché en période de soudure, permet d'améliorer fortement la valorisation du produit et les marges dégagées par les producteurs.

Une réduction de 10 % du prix des engrais se traduit par une amélioration de la marge de 4 500 FCFA par ha, alors qu'une augmentation du prix de vente du maïs de 10 % induit une amélioration de 10 000 FCFA.

Le graphique suivant est établi à partir des données sur les coûts de production observés en 2007. IL est établi en retenant deux hypothèses pour les coûts de production (toutes les rubriques de charges hors main d'œuvre) et deux hypothèses pour le travail : prise en compte ou non de la rémunération de la main d'œuvre.



### Impact du prix à la production sur la couverture des coûts de production et la rémunération du travail - Cas du Maïs au Burkina Faso (marché de Solenzo d'après données SIM)



Source : auteurs d'après données Konaté S. et Lannaya Consult-Oxfam.

Il montre que :

Les prix des marchés permettent de rémunérer le travail lorsqu'ils sont supérieurs à 87 FCFA/kg. Ces prix n'ont été obtenus sur les marchés que pendant la soudure de 2005 (crise alimentaire régionale) puis en 2008 et 2009 (crise internationale des prix) ;

Même en 2008, les prix à la récolte n'ont pas permis de rémunérer le travail, en raison des chutes de prix saisonnières liées aux bonnes récoltes ;

En 2006 et 2007, les prix en période de soudure n'ont pas permis de couvrir correctement les coûts de production et à fortiori la rémunération du travail ;

Ce graphique met en exergue le rôle que joue l'instabilité des prix comme frein majeur à l'investissement et à l'intensification. Le risque pour le producteur est d'autant plus élevé que les coûts de production vont s'accroître avec l'usage accru des intrants ou de leur coût. Les stratégies de minimisation des risques dans un environnement incertain vont dès lors être privilégiées. Enfin, le graphique montre que la maîtrise de la commercialisation (stockage, mise en marché retardée, négociation des prix) permet de réduire le risque de marché et d'améliorer la rémunération des producteurs. Mais ce n'est pas une garantie systématique, car le marché ne se comporte pas de la même façon chaque année.



L'accès aux intrants est une des principales préoccupations des organisations de producteurs. Elles cherchent à mettre en place des dispositifs pérennes d'accès aux semences et aux engrais.

### La maîtrise de l'approvisionnement : la clé de l'intensification

Plusieurs systèmes d'approvisionnement en intrants, plus ou moins complexes, sont initiés par les organisations paysannes :

≡ L'achat groupé d'engrais. Il consiste à regrouper les besoins des membres et effectuer un appel d'offres sur le marché national ou à passer des contrats de gré à gré avec des fournisseurs. Généralement, l'OP négocie auprès d'une banque une ligne de crédit lui permettant de disposer d'un fonds de roulement pour réaliser l'opération d'achat. Ensuite, soit les producteurs achètent et paient au comptant les intrants en début de campagne, soit l'OP fournit les intrants à crédit aux producteurs qui remboursent à la récolte.

Voir l'encadré Fucopri p 52

≡ Le crédit de campagne combinant approvisionnement en intrants et commercialisation groupée des céréales. Dans ce cas, les OP cherchent simultanément à sécuriser le crédit aux producteurs et à améliorer la valorisation de leurs productions. Les crédits intrants s'accompagnent d'un engagement de livraison de tout ou partie de la production à l'OP qui stocke et commercialise. La nature des contrats entre l'OP et les producteurs ainsi que les conditions pratiquées (taux d'intérêt, échéances et modalités de remboursement) sont très variables. Ce système peut être combiné avec un dispositif de warrantage.

### L'expérience de Mooriben dans la mise en marché des céréales et le warrantage

La fédération d'unions de groupements paysans Mooriben au Niger :  
jouer sur les facteurs critiques de la production : les semences et les engrais.

Mooriben représente 1 496 groupements paysans avec 62 600 membres (dont 61% de femmes).

La fédération a identifié l'accès aux intrants comme un maillon stratégique de la production agricole et par conséquent, des revenus des producteurs.

L'organisation a privilégié deux mesures pour améliorer l'accès aux intrants (en priorité les semences et les engrais) en faveur de ses membres :

- ▶ le warrantage : cette technique de crédit consiste à obtenir un prêt en mettant en gage une partie de la production stockée dans un magasin et écoulée au moment où les prix renchérissent. Ces opérations restent cependant encore limitées et représentent selon les années de 80 à 140 millions de FCFA.
- ▶ La multiplication de semences sélectionnées : des paysans membres de Mooriben se livrent à cette activité sur les céréales sèches (mil et sorgho). La croissance est importante : en 2010, près de 48 tonnes de semences ont été récoltées contre 14 tonnes en 2007.

Ces mesures sont complétées par des formations dans des champs écoles paysans. Plus de 1 100 membres de Mooriben en ont bénéficié lors des 5 dernières années.

≡ L'approvisionnement en semences. Cet approvisionnement est réalisé soit à l'extérieur (achat groupé), soit via la mise en place d'une activité de multiplication de semences au niveau de l'OP ou par contrat de l'OP avec certains de ses membres. Dans ce dernier cas, des producteurs sont contractualisés par l'OP avec un cahier des charges précis. Généralement, les services semenciers nationaux assurent le suivi des parcelles et la certification. La cession des semences relève de différentes modalités : crédit remboursé en nature, ventes au comptant.

Dans les zones de production à des fins commerciales, certaines OP ont développé des dispositifs de conseil de gestion. Il s'agit d'assurer sur les exploitations adhérentes un suivi technico-économique et de délivrer des conseils aux producteurs tant sur le plan de la conduite technique des cultures que de la gestion économique.

Dans les zones semi arides, les OP continuent à jouer un rôle important dans le domaine de la restauration et de la préservation de la fertilité des sols : aménagements de diguettes antiérosives, demi-lunes, cordons pierreux, réintroduction de l'arbre et des haies, etc. Elles sont aussi très mobilisées dans le domaine de la collecte des eaux de pluie et le développement de la petite irrigation lorsque les conditions s'y prêtent, notamment en vue de développer des cultures de diversification (maraîchage).

C'est dans ces zones que les OP rencontrent le plus de difficultés pour plusieurs raisons : > les risques de production sont élevés et remettent fréquemment en cause la capacité des producteurs à rembourser les crédits dans un contexte où le risque est intégralement assumé par l'OP et les producteurs sans système d'assurances ou de mutualisation du risque ; > l'efficacité des intrants est plus aléatoire ; > l'utilisation des céréales à des fins d'autoconsommation réduit la possibilité de garantir les crédits en gageant les produits.

Enfin, de nombreuses OP se sont organisées face au démantèlement des dispositifs publics d'appui-conseil ou de vulgarisation pour fournir des services techniques aux producteurs. Elles développent dans ce cadre des relations de travail avec les institutions de recherche, voire mettent en œuvre des programmes de recherche-développement dans le cadre des projets : essais variétaux, essais de fumure, techniques d'irrigation, etc.



### L' enjeu: réussir à doubler la production avec des systèmes durables

La crise alimentaire mondiale a fait rejaillir le spectre d'une pénurie alimentaire mondiale. La planète devra nourrir environ 9 milliards de personnes à l'échéance de 2050. Mais plusieurs facteurs fondamentaux vont affecter la capacité d'assurer la sécurité alimentaire tant à l'échelle du monde qu'à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest.

⇒ La crise énergétique et l'épuisement des réserves pétrolières renforcent l'intérêt d'investir dans les agro-carburants. L'utilisation du maïs à cette fin peut détourner une partie importante de la production céréalière des usages alimentaires. De plus, une partie des terres disponibles pourrait être détournée de la production vivrière à des fins de production énergétiques. Les stratégies d'accapement des terres s'inscrivent en partie dans cette perspective.

⇒ L'accroissement du pouvoir d'achat des populations, en Asie, en Amérique Latine et aussi en Afrique, devrait se traduire par une amélioration des régimes alimentaires (plus grande consommation de protéines d'origine animales : lait, œufs, viandes). La production de ces protéines consomme beaucoup de surfaces et de céréales (7 calories végétales pour produire une calorie animale).

⇒ La disponibilité de technologies de production respectueuses de l'environnement. Par le passé, la planète a pu répondre à la croissance de ses besoins sur la base d'innovations techniques et des systèmes de production dont les conséquences négatives sur la ressource en eau et sur les sols sont souvent catastrophiques. C'est dans ce contexte que le débat sur l'introduction des organismes génétiquement modifiés prend sa place. Ce choix est fortement contesté par les détracteurs des OGM qui s'appuient sur le principe de précaution (risques de dissémination) et dénoncent le risque d'une très forte dépendance des paysans à l'égard des firmes semencières.

La population ouest africaine croît plus vite que la population mondiale (450-500 millions d'habitants en 2030, près d'un milliard en 2050).

La demande céréalière régionale devrait doubler d'ici 2030-2035 essentiellement sous l'effet démographique. Elle devrait atteindre 125 millions de tonnes sur la base des consommations actuelles. Elle pourrait être supérieure en raison : > de la transformation des céréales en aliments du bétail, dont l'importance dépendra de l'évolution du pouvoir d'achat des populations ; > du développement d'autres utilisations (agro carburants).

Le modèle de croissance de l'offre (extension des surfaces) qui a prévalu depuis 25 ans ne peut plus être reproduit en raison de la pression foncière, de la dégradation écologique, du conflit d'usage des terres marginales avec les pasteurs et de la paupérisation de la main d'œuvre agricole qu'il induit (utilisation massive de travail manuel très faiblement rémunéré).

Les perspectives des marchés mondiaux sont incertaines. La croissance de la demande asiatique et africaine, la demande énergétique, les conflits d'usage des sols laissent à penser que les marchés pourraient être plus tendus et surtout beaucoup plus instables que sur la période 1980-2006.

**La stratégie  
d'extension des  
surfaces trouve  
ses limites.**

## Un besoin d'innovations techniques pour promouvoir une céréaliculture à la fois productive et durable.

Sur le plan de la production, la région est confrontée à quatre défis pour être en capacité de répondre à la croissance de la demande :

- ≡ Améliorer la productivité des terres pour réduire la pression sur la ressource foncière ;
- ≡ Rendre les systèmes de production durables pour protéger les ressources en eau et en terre ;
- ≡ Promouvoir des systèmes de production à faibles coûts de façon à améliorer l'accès à l'alimentation des consommateurs pauvres et réduire la propension à recourir aux importations ;
- ≡ Améliorer significativement la productivité du travail pour améliorer la rémunération des producteurs et contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

La région doit par conséquent réussir l'intensification de ses systèmes de production céréaliers pour parvenir à réduire sa dépendance extérieure et réaliser son ambition de souveraineté alimentaire tout en préservant son potentiel agronomique et son capital en ressources naturelles. Si la demande privilégie le maïs et le riz, la région ne doit pas oublier que le sorgho et le mil resteront des céréales stratégiques au regard des régimes alimentaires et compte tenu des contraintes de production que rencontrent une majorité de petits producteurs pauvres dans les zones sèches ou fortement soumises aux aléas climatiques.

Sans amélioration des rendements et en maintenant au niveau actuel (22 %) le taux de dépendance à l'égard des importations en 2030, il faudrait doubler les surfaces consacrées aux céréales : de 45 à 90 millions d'ha. Pour couvrir les besoins sans augmenter les surfaces, il faudra parvenir à une amélioration de la productivité moyenne à l'hectare de plus de 80 % (de 1,2 à 2,2 T/ha). Si l'objectif est de maintenir les importations de riz au niveau actuel tout en gardant le même niveau d'importation de blé, il faudrait multiplier par 5 le rendement actuel moyen du riz paddy (8,4 T/ha).

Dans une triple vision : > de sécurité et souveraineté alimentaire, > de développement économique, > de promotion d'une agriculture familiale socialement et écologiquement durable, la région doit envisager l'intensification des différents systèmes de production de céréales sèches, de maïs et de riz. Cette intensification n'emprunte pas les mêmes itinéraires techniques selon les structures d'exploitation et les contextes agro-écologiques. Par conséquent, les pouvoirs publics et les institutions doivent travailler avec les OP sur les réponses adaptées aux différents contextes. La recherche-développement est fortement sollicitée, mais elle ne pourra produire des résultats visibles sans réformer ses modalités de travail avec les communautés d'agriculteurs (dialogue chercheurs-utilisateurs, recherche participative, recherche-action).

Si l'instabilité des prix internationaux se répercute sur le marché régional et contre-carre les stratégies d'intensification, les instruments d'appui à la production ne produiront leur plein effet qu'à trois conditions :

Que des efforts importants soient consentis dans la régulation du marché national et régional et dans la maîtrise de l'instabilité des prix des produits importés, de façon à sécuriser l'investissement économique des producteurs ;

Que des dispositifs institutionnels pérennes, maîtrisés par les producteurs et leurs organisations, soient mis en place pour assurer le financement de la modernisation des systèmes d'exploitation ;

Que les politiques et instruments de politique parviennent à toucher une large majorité de producteurs et pas seulement une minorité, en capacité de saisir les opportunités offertes par les projets de développement classiques. Cette transformation massive de la céréaliculture régionale est le véritable défi.

## Enjeux pour le futur

### Produire n'est pas qu'une question technique

La relance de la production en vue de satisfaire la demande régionale en s'appuyant sur les potentialités de l'Afrique de l'Ouest impose de maîtriser simultanément de multiples enjeux :

- ≡ Des enjeux techniques, relatifs à la recherche et les liens chercheurs/utilisateurs. Ils questionnent le modèle d'intensification trop souvent réduit à la seule utilisation des engrais et des semences sélectionnées. Les caractéristiques des sols, les impacts sur l'environnement et la nécessité de réduire les coûts incitent à développer des modes de production plus adaptés ;
- ≡ Des enjeux organisationnels et financiers, notamment sur le plan du financement bancaire du secteur céréalier et de la couverture des risques production et prix (assurance, mutualisation des risques à différents niveaux : national, régional, international) ;
- ≡ Des enjeux économiques, dans la mesure où la maîtrise des coûts de production est le gage d'une préférence durable des consommateurs pour les produits locaux au détriment des produits importés ;
- ≡ Des enjeux commerciaux, car l'intensification doit être sécurisée par un marché qui fonctionne mieux, soit plus prévisible et rémunérateur ;

Voir chapitres « Marché » p 43 et « Politiques » p 61

- ≡ Des enjeux de gouvernance dans la mesure où les céréalicultures ne pourront se déployer que dans un contexte régional fortement intégré. Elle requiert par conséquent une forte articulation des politiques et des interventions entre le niveau local, l'État et les institutions de coopération et d'intégration régionale.



## Passer de projets isolés à des instruments de politique qui permettent de changer d'échelle.

La croissance de la demande et du marché céréaliers est considérée par les producteurs comme une opportunité. Cette demande peut être le moteur d'une intensification des systèmes de production et d'une meilleure rémunération des producteurs.

Contrairement aux trente dernières années, l'augmentation de la production ne pourra reposer sur l'accroissement des surfaces cultivées. Elle se traduirait par des dommages irréversibles sur l'environnement et serait facteur d'une aggravation des conflits d'usage (agriculteurs, éleveurs, forestiers).

Dans ces conditions, les OP souhaitent s'engager dans un processus de modernisation des exploitations familiales et d'intensification maîtrisée des systèmes de production. Cette intensification se doit d'être durable en matière de gestion des ressources naturelles (terres et eau) et permettre de mettre sur le marché des produits de qualité. Elle doit aussi se fonder sur des systèmes de production économes permettant de réduire les coûts de production en valorisant mieux les avantages comparatifs des pays.

Investir dans l'intensification comporte des risques techniques et économiques. Les OP jugent possible d'investir dans l'intensification durable si quatre conditions sont réunies : > la sécurité foncière, > l'accès à des techniques de production et à des intrants adaptés aux conditions agro écologiques ; > un bon système de financement de l'approvisionnement en intrants ; > un système de commercialisation qui permet de sécuriser les débouchés et d'avoir des prix suffisamment rémunérateurs.

### Un recours maîtrisé aux intrants et des techniques de production qui en réduisent l'utilisation

Les OP considèrent que l'intensification ne doit pas être envisagée uniquement sous l'angle des intrants chimiques souvent coûteux et pas toujours efficaces au regard des caractéristiques des sols, des aléas climatiques. Une intensification durable signifie d'accorder une forte attention aux techniques agro écologiques telles que l'association agriculture-élevage, la fumure organique, la lutte biologique.

Les OP ont développé de multiples initiatives : aménagements fonciers, mise en place de fonds de roulement pour les intrants, appuis – conseils techniques aux producteurs, expérimentation de variétés et multiplication de semences, promotion des semences améliorées.

Ces initiatives se heurtent à l'absence de politiques structurantes, à la faiblesse des institutions de recherche et des services d'appui-conseil aux producteurs. Dans le domaine du financement de l'accès aux intrants, les mécanismes mis en place par les OP sont la plupart du temps négociés localement avec les institutions financières et des partenaires extérieurs. Les conditions sont très hétérogènes et le contexte ne permet pas de mettre en place des dispositifs accessibles à une majorité de producteurs en raison du faible montant des lignes de financement et des conditions de crédit : taux d'intérêts, garanties, modalités de remboursement. Les OP constatent que seuls les producteurs assument le risque de production et le risque de marché, qui sont les principaux facteurs de non remboursement du crédit.

Dans ces conditions, les OP attendent un fort réengagement des États et des institutions régionales à plusieurs niveaux : > dans la promotion d'une recherche agricole ciblée sur les attentes des producteurs ; > dans le financement de l'approvisionnement en intrants (crédits de campagne), et les financements moyen – long terme pour les équipements via la mobilisation du secteur bancaire et son réinvestissement dans l'agriculture ; > dans la mise en place de systèmes d'assurance ou de mutualisation des risques agricoles.

La dérégulation du marché des intrants et l'absence de transparence du fonctionnement des centrales d'achat freinent le développement d'un marché des intrants et d'un système de distribution efficace permettant aux producteurs d'accéder à des intrants



© Roger Blein – Issala

certifiés (formules adaptées, respect du poids des sacs, qualité). Les OP souhaitent s’impliquer dans leur gestion ou, le cas échéant, contribuer à leur mise en place.

**Voir l’encadré Ecowap p 67**

Les OP se réjouissent de voir la Cedeao mettre en place des instruments d’appui à l’intensification dans le cadre de la mise en œuvre de l’Ecowap, tels que le programme de cofinancement des intrants et des équipements. Mais elles attendent de la Cedeao et du Roppa une information détaillée et large auprès des producteurs sur la mise en œuvre et les conditions d’accès à ces instruments. Les OP estiment que leurs expériences (acquis, échecs) permettraient d’affiner les instruments et de répondre aux réels besoins des producteurs, permettant ainsi une mise en œuvre plus rapide et plus efficace des politiques agricoles.



# Marché et commercialisation



© SOS Faim – J.L. Brocart

Les faits 44

Les acteurs 52

Les enjeux pour le futur 56

Les propositions 59

**Les importations  
couvrent 21 %  
des besoins  
régionaux.  
Il s'agit  
essentiellement  
de riz et de blé.**

**Le marché régional des céréales est structuré autour de deux catégories de produits : les céréales locales qui assurent une connexion des bassins de production et de consommation et les céréales importées qui comblent le déficit régional et contribuent à stabiliser la sécurité alimentaire. Si les organisations paysannes développent des stratégies d'insertion dans les marchés qui améliorent la rémunération des producteurs, leur capacité à les influencer demeure limitée. Ce faible poids fragilise aussi l'impact de leur plaidoyer sur la cohérence des politiques agricoles et commerciales.**

#### **Une région importatrice nette de céréales et de produits céréaliers**

L'Afrique de l'Ouest pèse très peu dans les échanges mondiaux de céréales, ce qui fait d'elle un « *price taker* », c'est-à-dire une région qui subit les prix mondiaux, et ne peut pas les influencer.

L'Afrique de l'Ouest importe chaque année de l'ordre de 13 millions de tonnes de céréales et produits céréaliers (période 2006-07). Ces importations représentent 5,3 % des transactions mondiales, soit l'équivalent de la part de l'Afrique de l'Ouest dans la population mondiale. En revanche, son poids dans les importations de riz est nettement plus important : de l'ordre de 25 %.

### **Le marché mondial des céréales**

Les échanges mondiaux – toutes céréales confondues – portent sur 243 millions de tonnes (2007-08). Le marché mondial de céréales qui concerne plus directement l'Afrique de l'Ouest (le blé et la farine d'une part, le riz d'autre part) porte respectivement sur 123 et 30 millions de tonnes. Les échanges de blé représentent par conséquent la moitié des transactions mondiales de céréales et concernent 20 % du blé produit. En revanche, les échanges de riz ne représentent que 12 % des échanges mondiaux de céréales. Seulement 6,6 % du riz produit dans le monde sont exportés. Les échanges mondiaux du maïs qui portent sur 90 millions de tonnes représentent 38 % du commerce mondial des céréales et 12 % de la production mondiale de cette céréale, estimée à 791 millions de tonnes en 2007-2008.

Les importations portent d'une part sur des céréales brutes ou peu transformées (blé et farine de blé, riz usiné, riz brisé, un peu de maïs) et d'autre part, sur les « préparations à base de céréales » : pâtes alimentaires, biscuits, céréales pour le petit déjeuner, malt pour les brasseries, etc. La valeur des importations totales de céréales et produits céréaliers s'élève à 3,383 milliards de dollars en 2007 (soit environ 1 600 milliards de FCFA).

Ces importations de l'Afrique de l'Ouest se décomposent de la façon suivante : blé et farine, 37 %, riz et brisures, 49 %. 86 % des importations en volume se font dès lors sous forme de produits bruts ou très faiblement transformés. Cette part est plus faible en valeur puisque les produits transformés sont plus coûteux. L'analyse de la structure des importations de chaque pays montre une très grande diversité à cet égard, liée notamment à l'existence des moulins (pour la transformation du blé en farine) et d'industries de transformation des céréales.

Les importations de céréales ont été multipliées par 2,7 sur la période 1980 – 2007. Pendant ce temps, la production régionale progressait de 3,1. De ce fait, le taux global de couverture des besoins céréaliers par la production régionale s'est amélioré légèrement, passant de 77 à 79 % au cours de la même période.

## Les faits

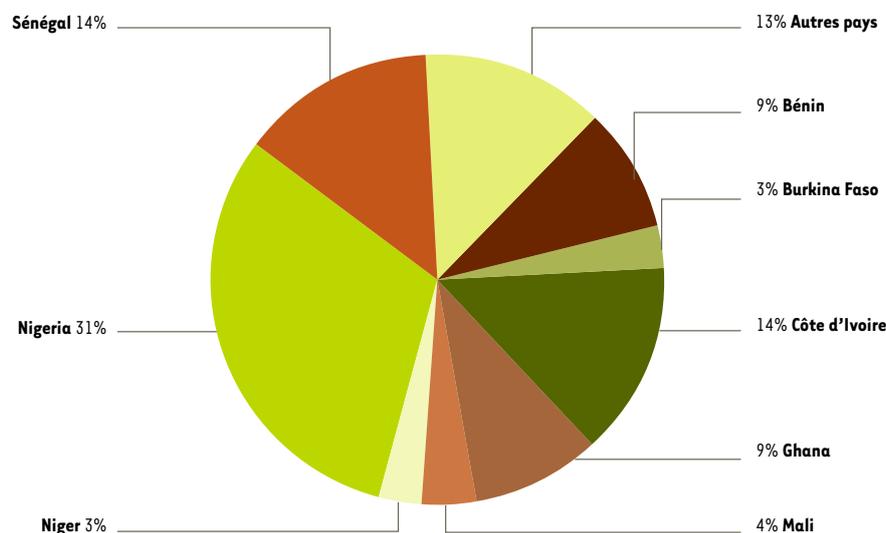
**Évolution des importations de céréales brutes dans l'espace Cedeao (tonnes)**

Années	Blé + farine	Maïs	Riz, eq. Paddy	Céréales sèches	Total
1980-1981	1 844 968	358 003	2 575 878	132 640	4 911 489
1990-1991	1 368 728	100 456	3 094 278	114 870	4 678 331
2006-2007	4 904 862	234 420	7 864 695	53 374	13 057 350

Source : auteurs d'après données FAO

Le Nigeria, principal producteur régional, est aussi le premier importateur. A lui seul, il représente 31% des importations, essentiellement du riz et du blé. Ses importations officielles sont cependant sous estimées en raison des flux de réexportation qui transitent via le Bénin, le Togo et le Niger et sont canalisés par les opérateurs qui profitent de la différence de droits de douane appliquée au Nigeria et dans l'espace Uemoa (respectivement 50 et 10 % sur le riz). Le Sénégal et la Côte d'Ivoire représentent chacun 14 % des achats extérieurs de la région. Le Sénégal importe de l'ordre d'un million de tonnes de riz, essentiellement sous forme de brisures.

**86 % des importations de céréales se font sous forme de produits bruts ou très faiblement transformés, concurrents des filières régionales.**

**Part des différents pays dans les importations régionales de céréales et produits céréaliers période 2007-2008**


Source : auteurs d'après données FAO

**Les céréales : vecteur de l'intégration du marché régional**

Les céréales constituent l'un des principaux produits échangés au sein de la région. Le volume des transactions reste mal connu, du fait non seulement du caractère informel des échanges, mais aussi en raison du schéma de libéralisation des échanges qui prescrit la libre circulation des produits animaux et végétaux du crû. De toute évidence, les échanges sont plus développés à l'est de la région où le Nigeria se positionne comme le principal fournisseur et acheteur régional de maïs, de mil et de sorgho. Le volume des

échanges portent sur plusieurs centaines de milliers de tonnes, notamment au cours des années de mauvaise conjoncture au Niger. Les transactions de riz local sont très faibles. On signale des ventes de riz paddy du Bénin au Nigeria et du riz blanchi du Mali à ses voisins immédiats (Sénégal, Mauritanie et Guinée).

Les échanges reposent sur différentes dynamiques :

≡ Les complémentarités des bassins de production et de consommation. Le commerce infra pays qui relie les bassins de production aux grands centres urbains demeure une dimension importante du marché. S'y ajoutent les transactions qui s'appuient sur les complémentarités des zones agro-écologiques entre les franges sahéniennes - grosses productrices de mil et sorgho - et les régions soudaniennes excédentaires en maïs.

≡ La régulation offre/demande qui induit parfois des inversions de flux en fonction des prix pratiqués de part et d'autre des frontières. Bien que le Nigeria soit le principal fournisseur régional de céréales, on note des flux de sorgho et de mil en direction de ce pays à partir du Niger, certaines années. À l'ouest de la région, les flux de mil et de sorgho s'inversent entre le Mali, fournisseur principal et ses voisins, le Sénégal et la Guinée.

≡ Les disparités de politiques commerciales et fiscales qui induisent des transactions d'opportunité à l'instar du commerce de réexportation<sup>1</sup> qui s'est développé entre La Gambie et le Sénégal au cours des années 80, et surtout entre le Bénin et le Niger, d'une part et le Nigeria, d'autre part. Le trafic de réexportation de riz entre le Nigeria et ses voisins a porté sur plus de 600 000 tonnes par an au cours des trois dernières années.

En croisant la nature des céréales (locales ou importées), l'importance des transactions, avec le type de produits (riz importé, riz local, mil/sorgho et maïs), on peut distinguer en Afrique de l'ouest cinq sous espaces marchands céréaliers :

≡ Le sous-espace Est inclut le Nord du Nigeria, le Nord du Bénin, le Niger. Il est relié au Nord du Cameroun et au Tchad, en Afrique Centrale. Il constitue la plus importante zone de transaction de céréales en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le mil et le sorgho, auxquels s'ajoutent le maïs et le riz importé y circulent. Le Nigeria est le principal fournisseur à partir de sa « ceinture moyenne ».

≡ Le sous-espace Centre englobe le Ghana, la Côte-d'Ivoire le Togo, le Burkina Faso, l'ouest du Niger. C'est la zone par excellence de transaction de maïs tant pour la consommation humaine que pour l'alimentation animale, notamment de la volaille. L'essor de la production du Burkina Faso et du Mali au cours des quinze dernières années rend instable la direction des flux, même si le Niger demeure un des principaux débouchés.

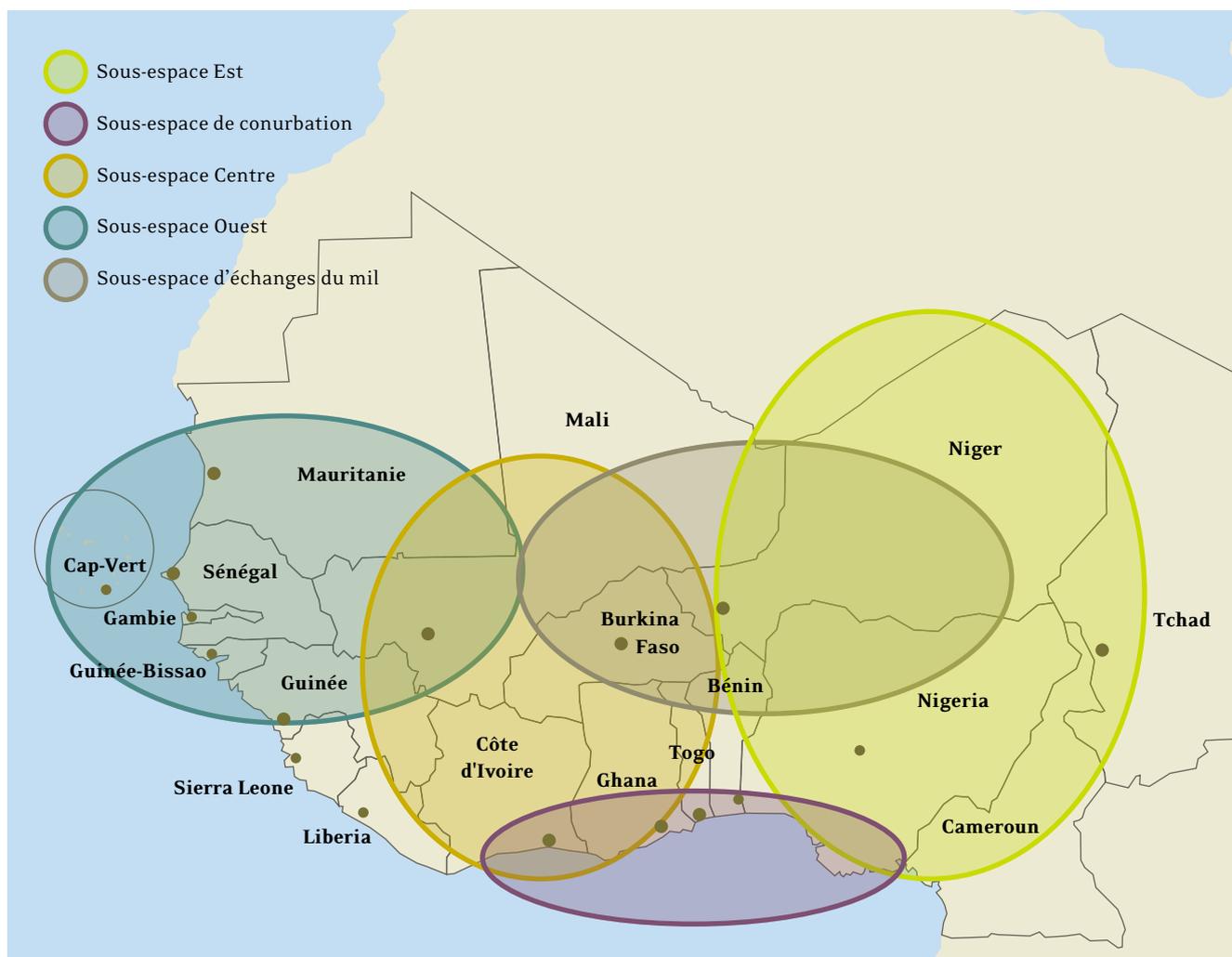
≡ Le sous-espace Ouest comprend le sud-ouest du Mali considéré comme le grenier sous-régional, le Sénégal, la Mauritanie, les deux Guinées, la Gambie et la Sierra Leone. En plus du mil et du sorgho malien qui approvisionnent le Sénégal et la Mauritanie, ce sous-espace enregistre aussi des transactions de riz local (en petites quantités) et des réexportations de riz importé, alimentées par les changements fréquents des politiques commerciales de la Gambie et du Sénégal.

≡ Le corridor sahélien implique le Nord du Nigeria, le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Il constitue le sous-espace où circulent le plus le mil et le sorgho. Le Niger constitue le principal vecteur de ce sous espace, qui certaines années peut être segmenté en deux compartiments : Burkina-Mali d'une part, et Niger-Nigeria d'autre part.

≡ Enfin le dernier sous-espace est représenté par le corridor côtier impliquant le sud des quatre pays de la zone de coprosperité (Nigeria, Bénin, Togo, Ghana) et de la Côte d'Ivoire. Deux produits circulent dans cette zone : le maïs jaune pour l'alimentation de la volaille et surtout du riz de réexportation (principalement du Bénin en direction du Nigeria).

1 : Importations par certains pays de quantités de produits supérieures à leurs besoins domestiques et exportation en contrebande vers leur voisin pratiquant une politique commerciale moins libérale.

### Les principaux espaces d'échanges céréaliers au sein de l'Afrique de l'Ouest



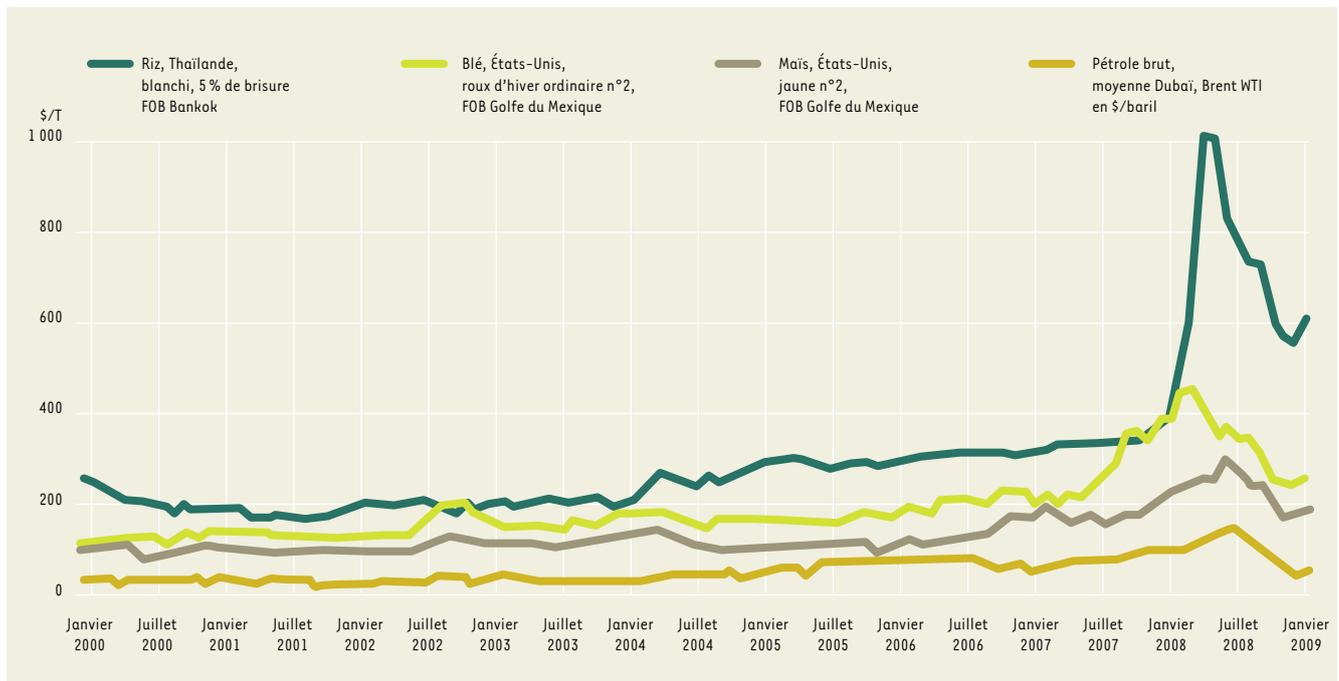
Source : Lares 2010

### Une double instabilité des prix

L'instabilité des prix constitue une caractéristique structurelle des marchés des produits agricoles ouest africains. Il s'agit d'une double instabilité : intra-annuelle (entre les périodes de récolte et les périodes de soudure) et, interannuelle (d'une année sur l'autre), en fonction notamment du niveau de production dans la région et des fluctuations des prix internationaux. Les variations inter-annuelles et inter-saisonnières peuvent enregistrer des amplitudes qui dépassent parfois 50 % du prix à la récolte dans certains pays et pour certaines céréales.

Jusqu'en 2006, les prix sur les marchés internationaux ont été marqués par une très grande stabilité, qui contrastait avec la forte volatilité des prix sur les marchés ouest africains.

## Évolution des prix internationaux sur la période 2000 - 2008

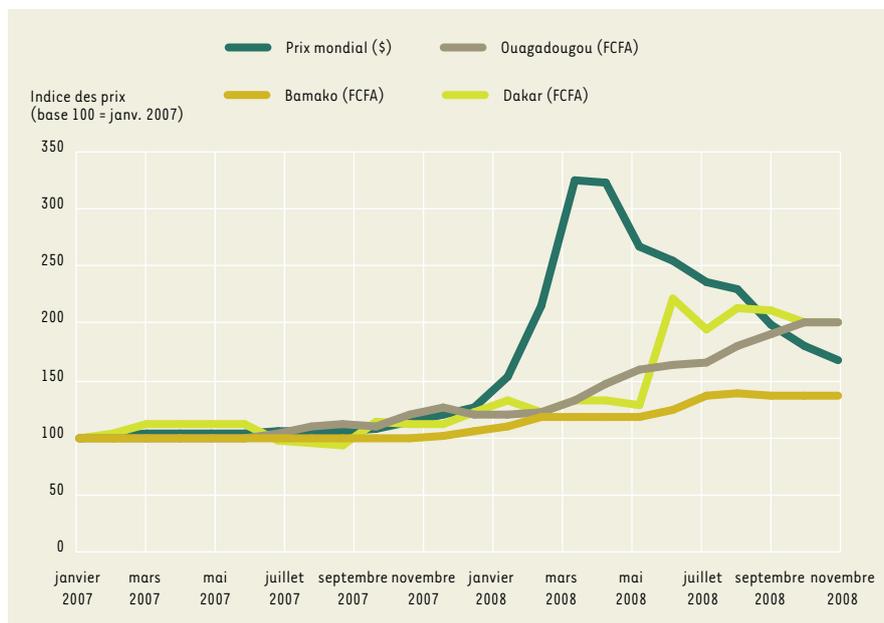


Source : Bureau Issala d'après données Cnucead et FAO

Dans l'ensemble les variations de l'indice des prix à la consommation sont moins fortes pour le riz local que pour les céréales sèches, notamment sur la période 2005-2008. La ville de Dakar enregistre les variations d'indice des prix à la consommation les plus faibles.

La transmission des prix internationaux sur les marchés domestiques constitue encore un débat important, brouillé tant par le jeu des acteurs que par les difficultés d'évaluation des effets des mesures de politiques prises par les différents gouvernements pour faire face à la crise née de la flambée des prix internationaux. En effet, les analyses qui ont été réalisées sur la question montrent un décalage parfois important entre le moment où se déclenche la hausse des prix mondiaux et le moment où elle se répercute sur les marchés domestiques. De même, les commerçants tardent souvent à répercuter la baisse des prix internationaux, ou la suppression des taxes à l'importation. Enfin, les hausses de prix du blé et du riz se répercutent plus fortement sur les prix de ces denrées ou de leurs produits dérivés (pain) sur les marchés domestiques, que sur le prix des autres céréales, comme le mil ou le sorgho. Lorsque les tensions perdurent sur les marchés mondiaux, les substitutions opérées par les consommateurs entre céréales importées et céréales locales finissent par provoquer les hausses de prix des céréales locales.

## Transmission des prix du riz importé sur les marchés domestiques sahéliens



Source : Bureau Issala d'après données Cnucead et Resimao

Dans l'ensemble, sur les cinq dernières années, les prix des produits de grande consommation ont crû, mais leurs niveaux sont restés globalement inférieurs à ceux de 2005 pour les denrées alimentaires, sauf pour le riz importé. De même, les situations sont contrastées selon les pays:

- ≡ Les hausses de prix sont plus modérées dans les pays du centre de la région ouest africaine, peu dépendants des importations ;
- ≡ Elles sont plus fortes dans les pays qui ont eu de mauvaises récoltes et dépendent fortement des importations ;
- ≡ Elles sont plus fortes dans la zone d'influence du Nigeria : forte demande humaine et animale (aliments du bétail) ;
- ≡ Elles sont plus fortes sur le riz et le blé que sur les autres céréales.

### Une faible protection du marché céréalier

La politique commerciale au sein de l'espace ouest africain est encore marquée par un niveau élevé de fragmentation. A la fragmentation monétaire caractérisée par l'existence de huit monnaies dans l'espace Cedeao<sup>2</sup>, se sont greffées des disparités de politiques de protection des marchés domestiques. Au bloc des huit pays de l'Uemoa qui disposent, depuis 2000, d'une union douanière avec un tarif extérieur commun, s'oppose encore la diversité des politiques commerciales pratiquées par les huit autres pays de la région Afrique de l'Ouest pour les principales céréales.

Voir carte p 10

2 : Neuf monnaies circulent en Afrique de l'Ouest : le Franc CFA commun aux huit pays de l'Uemoa, la Naira émise la première puissance économique de la région, le Nigeria, le Cédi (Ghana), le Dalasi (Gambie), le Franc guinéen (Guinée), l'Escudo (Cap-Vert), le dollar libérien (Libéria), la Leone (Sierra-Leone).

### Droits de douane appliqués dans l'espace Cedeao sur les produits céréaliers (en %) avant l'adoption du TEC

Produit céréalier	UCMOA et Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Nigeria	Taux maximum dans la région	Taux moyen régional non pondéré	Taux régional pondéré par les volumes importés
Blé	5	5	10	5	5	10	5	4,8
Farines de blé	20	5	20	20	20	20	18,1	15,6
Maïs	5	5	20	5	5	20	6,4	5,1
Riz paddy	5	0	20	20	50	50	10,3	2,5
Riz décortiqué (riz cargo ou riz brun)	10	0	20	10	50	50	13,4	16,3
Riz semi-blanchi ou blanchi	10	0	20	20	50	50	13,8	40,8
Riz en brisures	10	0	20	10	50	50	13,1	9
Millet	5	5	5	5	5	5	4,7	5

Source : auteurs d'après données Cedeao

Dans l'ensemble, mis à part le Nigeria qui, jusqu'en 2008, a pratiqué une politique commerciale restrictive, les autres pays de la région ont pratiquement libéralisé leur marché. Les produits alimentaires sont soumis à un système de protection très peu contraignant. Alors que le droit de douane maximal au sein du TEC Uemoa est de 20 %, le taux de protection des produits alimentaires (hors produits tropicaux) est de 15 % en moyenne simple et de 13% en moyenne pondérée par les importations<sup>3</sup>. Ce niveau de protection est faible si l'on considère les défis des politiques agricoles de la région, notamment ceux assignés à l'Écowap. Les produits alimentaires européens bénéficient d'une protection supérieure de 7 points à celle en vigueur dans l'espace Uemoa (22 % pour l'UE contre 15 % pour l'Uemoa). Ces écarts sont de 32 points pour les céréales.

Voir chapitre « Politiques » p 61

Malgré l'existence d'un schéma de libéralisation des échanges au sein de la Cedeao, les céréales, comme les autres produits, ne circulent pas librement. De nombreux obstacles aux échanges subsistent et posent deux problèmes : > ils renchérissent le prix des céréales locales et en réduisent la compétitivité, > ils insécurisent le marché régional et n'incitent pas les OP et les commerçants à investir dans le commerce à cette échelle. Ces problèmes récurrents sont liés > à la corruption des services de police et de douane, > au flou et à la faible connaissance des législations communautaires, > à l'absence d'alignement systématique des législations nationales sur les accords régionaux, et > au non-respect des règles par les opérateurs (poids à l'essieu, certificat d'origine des produits, etc.). Alors que la politique commerciale est un domaine de souveraineté régionale, les pays continuent d'appliquer des politiques divergentes en fonction de leurs propres intérêts : sécurité d'approvisionnement alimentaire, rentrées fiscales, etc.

S'ajoutent à cela les décisions de fermeture des frontières que prennent les États, lorsqu'ils estiment que l'approvisionnement céréalier de leur pays est menacé par l'ouverture des frontières. C'est le cas lorsque certains pays affrontent des crises graves. Dans ces situations, alors que le marché régional devrait jouer un rôle de régulation, les interdictions d'exportation amplifient la segmentation du marché et la volatilité des prix.

<sup>3</sup> : Source : J. Gallezot ; 2006

### Le riz au centre de la controverse sur la politique commerciale

L'adoption du TEC Cedeao fait l'objet d'intenses négociations entre l'Uemoa et les autres pays de la Cedeao. Plusieurs produits cristallisent les divergences de vue sur le niveau de protection souhaitable des filières régionales. Le riz, produit stratégique, permet de comprendre les conflits d'intérêts et de vision. Récemment, le Comité TEC conjoint entre la Cedeao et l'Uemoa a rendu un arbitrage qui sera soumis aux Ministres du Commerce de la région. En voici les principaux termes :

« Les négociations sur les taux imposables aux importations de riz ont fait l'objet d'intenses débats. En raison des potentialités de la région, notamment les surfaces cultivables et arables, des délégués estiment qu'il faut intensifier et protéger la production locale de riz dans l'optique de parvenir à l'auto-suffisante alimentaire et de satisfaire la demande régionale. Certains délégués notent que malgré les volontés politiques et les efforts soutenus, la majorité des pays de la région continue à recourir aux importations de riz pour satisfaire leur demande nationale. En sus, les crises économiques et financières récentes et leurs conséquences sur le niveau des prix de biens et produits de base, dont le riz, imposent d'aborder cette question avec prudence et précaution. Au total, compte tenu de la sensibilité sociale et politique de la question, les participants ont décidé de maintenir le statut quo, c'est-à-dire appliquer le taux de 10% et de prendre bonne note des réserves du Ghana qui a demandé un taux de 20%. Le Comité a invité les deux commissions (Uemoa et Cedeao) à poursuivre les consultations avec ce pays ».

Extrait du rapport final du 10<sup>ème</sup> CGTEC ; Banjul ; 4-8 avril 2011



© Roger Blein - Issala

L'engagement des organisations de producteurs dans la régulation des marchés des produits céréaliers n'est pas nouveau. Au cours des vingt dernières années, elles ont agi dans deux directions : > elles ont tenté de s'organiser pour renforcer le « pouvoir de marché » des producteurs en développant le stockage, l'approvisionnement ou la mise en marché collective ; et >, elles ont cherché à influencer les politiques commerciales tant au niveau national que régional, voire international.

**Les OP  
s'organisent  
pour assurer  
la sécurité  
alimentaire de  
leurs membres  
et améliorer  
la valorisation  
de leurs  
productions.**

### **Des stratégies différenciées d'intervention des OP sur le marché**

Les stratégies des organisations de producteurs diffèrent selon qu'elles se situent dans les zones déficitaires où les soudures sont particulièrement difficiles, ou dans les zones excédentaires où les producteurs tentent d'éviter le bradage de leurs produits.

Dans les zones déficitaires ou dites « à équilibre précaire », c'est-à-dire celles qui alternent des années de déficits et des années d'excédents, les banques de céréales villageoises ou les greniers de sécurité alimentaire (cf. expérience de la FNGN au Burkina Faso, Mooriben au Niger, etc.) constituent les principaux instruments de régulation du marché.

**Voir l'encadré : Le système de warrantage développé par Mooriben p35**

Cette stratégie est assez répandue dans la zone sahélienne où chaque pays compte environ 1000 banques de céréales, bien qu'il soit difficile de recenser celles qui sont réellement opérationnelles. Chaque unité dispose d'un magasin de stockage de 15 à 30 tonnes, fait de la collecte interne, auprès des membres, ou externe dans le cas des zones déficitaires (achats à l'extérieur, dans les zones excédentaires) en période de récolte, et stocke dans la perspective de la soudure. Les banques visent moins la commercialisation des produits céréaliers des membres que l'approvisionnement des ménages déficitaires en céréales et donc leur sécurité alimentaire, en améliorant l'accessibilité à deux niveaux :

- ≡ la disponibilité physique des céréales dans le village au moment de l'hivernage : faible disponibilité pour aller au marché en raison des travaux et risque d'enclavement, lié à l'état des pistes rurales en saison des pluies.
- ≡ L'accessibilité économique : en achetant les céréales lorsque les prix sont plus bas, elles peuvent offrir des céréales moins chères en période de soudure, ou réduire les risques de spéculation sur les marchés.

### **La fédération des coopératives de producteurs de riz du Niger (Fucopri) : la commercialisation sécurisée l'accès aux intrants à un prix compétitif**

La Fucopri fédère 37 coopératives qui représentent 25 665 exploitations agricoles actives sur des périmètres irrigués de la vallée du fleuve Niger.

Depuis 2003, la fédération vend à l'État nigérien environ 20% de sa production de paddy (entre 6 000 et 7 000 tonnes) à un prix garanti négocié qui tient compte à la fois du marché et des coûts de production.

Cette commercialisation groupée à l'Office des Produits Vivriers du Niger (OPVN) permet au producteur de payer sa redevance (eau, électricité, carburant, ...) en nature (paddy).

En outre, sur base du montant total du contrat conclu avec l'OPVN, la Fucopri emprunte auprès d'une banque de la place en début de campagne et pour une durée de 4 mois, les fonds nécessaires à l'approvisionnement en engrais (entre 3 000 et 4 000 tonnes par campagne) des différentes coopératives. Sur les deux campagnes agricoles de 2010, plus de 80% des besoins en engrais ont été couverts grâce à ce mécanisme. Le prix du sac d'engrais au producteur est réduit dans la mesure où la marge perçue par sac par la Fucopri est de seulement 1 000 FCFA (contre 5 000 FCFA chez les commerçants). Le contrat entre l'OPVN et la Fucopri sécurise le crédit bancaire et est complété par un dépôt à terme.

Le mécanisme groupé d'approvisionnement en intrants et de commercialisation permet également à la fédération de se capitaliser.

**Pour en savoir plus sur cette expérience, voir Dynamiques Paysannes n°25**

## Acteurs

Elles fonctionnent comme une coopérative d'achat groupé. Le financement de l'approvisionnement est assuré soit > par la mise en place d'un fonds de roulement physique ; > soit par la mise en place d'un fonds de roulement financier logé auprès d'une Institution de Micro Finance (IMF) ou de l'organisation de producteurs ; > soit par le recours au crédit auprès d'une institution financière (banque ou IMF).

En réaction aux pratiques de sur-commercialisation des ménages ruraux (le ménage est conduit à vendre des céréales dont il aura besoin à la soudure et qu'il devra racheter, en raison des besoins de trésorerie et du remboursement des dettes contractées pendant l'hivernage), certaines OP ont développé un système de warrantage lié à la mise en place d'activités génératrices de revenus. Ce système permet aux ménages de stocker leur produit dans un magasin sécurisé, d'utiliser ce stock comme garantie pour obtenir un prêt bancaire (généralement auprès d'un SFD), le prêt servant à développer des activités dont les revenus permettront de rembourser le crédit et de libérer le stock warranté. Le stock pouvant dès lors être vendu ou consommé par le ménage selon les besoins.

Dans les zones excédentaires, les ventes groupées et le warrantage apparaissent comme les instruments de maîtrise de la volatilité des prix sur le marché et d'amélioration de la rémunération des producteurs. L'objectif est d'éviter la commercialisation à la récolte lorsque les prix sont bas. Plusieurs systèmes sont développés par les OP parmi lesquels :

≡ La négociation par l'OP d'une ligne de crédit auprès d'une banque. Ces liquidités lui permettent de réaliser la collecte primaire auprès des producteurs, en payant au comptant un prix fixé par l'OP, puis en versant une ristourne éventuelle à l'issue de la campagne de commercialisation, en fonction de la valorisation effective des produits par l'OP ;

≡ Le warrantage permet de sécuriser l'octroi d'une avance sur les produits de la vente. Dans le cas du Niger, le montant du crédit alloué par l'institution de micro finance correspond à 80 % de la valeur du produit de façon à réduire les risques de « retournement du marché ». La mise sous double clé du produit warranté (une clé à l'OP, une clé à l'IMF) permet de sécuriser le crédit.

Ces deux systèmes se doublent ou non d'une contractualisation entre l'OP et les producteurs pour la fourniture d'intrants, voire d'équipements. Dans certains cas, l'OP établit des contrats qui obligent les producteurs à lui livrer leurs productions et leur permettent de bénéficier d'une avance aux cultures. Les remboursements des crédits intrants se font soit en nature, avec des pratiques très diverses (taux d'intérêt), soit en cash. Le remboursement en nature est très développé pour les semences.

### Une faible emprise des OP sur le marché

L'emprise des OP sur la commercialisation des produits vivriers est encore très faible. Les caractéristiques du marché céréalier régional - un marché à tout venant dans lequel les OP sont sous-informées sur la structure réelle de l'offre et de la demande - constituent des contraintes à une forte présence des OP sur le marché. On estime seulement à quelques dizaines de milliers de tonnes, les quantités de céréales qui font l'objet d'une mise en marché organisée par le canal des OP, dans un marché de plusieurs millions de tonnes, dominé par les commerçants traditionnels. En dépit des nombreuses initiatives évoquées précédemment, les OP ne sont pas encore en mesure de « peser sur le marché dans son ensemble ». Elles tirent des bénéfices pour leurs membres, mais ne parviennent pas encore à réguler le marché céréalier national et régional.

**Les OP recourent de plus en plus au warrantage pour mieux valoriser leurs produits et disposer d'un système de financement de leurs activités.**

## Les OP ne commercialisent que quelques dizaines de milliers de tonnes dans un marché de plusieurs millions de tonnes de céréales.

Les difficultés que rencontrent les OP sont de plusieurs ordres :

- ≡ L'accès à des lignes de financement insuffisamment conséquentes et des taux d'intérêt relativement élevés. Le taux d'intérêt est déterminant lorsque les récoltes sont abondantes et le gap entre le prix à la récolte et le prix à la soudure est inférieur à 20-30 %.
- ≡ Le manque de respect, par les membres, de la discipline coopérative ou associative. Les producteurs sont souvent liés aux commerçants dans un système de relations sociales et économiques complexes (c'est souvent le recours à des prêts auprès des commerçants qui permet de passer un « coup dur »). A la vente de leurs produits, ils résistent difficilement à des offres apparemment plus alléchantes des commerçants, que les prix définis au sein de l'organisation.
- ≡ La maîtrise insuffisante de la commercialisation, tant par les producteurs que par l'OP. Cette capacité relève d'un apprentissage long (souvent plus de 10 ans) : maîtrise de la qualité, des contrats, du fonctionnement du marché, de la gestion du crédit, de la gestion de l'OP, etc. Or, des erreurs ou une conjoncture défavorable peuvent anéantir le dispositif en une seule campagne (cas des banques de céréales qui peuvent dilapider leur fonds de roulement en quelques mois). Dans le cas des crédits bancaires, une défaillance du remboursement compromet l'octroi de crédit l'année suivante.
- ≡ L'absence de mécanisme de mutualisation des risques. Le risque de marché est intégralement assumé par les producteurs et les OP. Les mécanismes qui ont permis de sécuriser le crédit font généralement reposer le risque intégralement sur les producteurs. C'est le cas du warrantage. Or, dans un contexte de forte instabilité des prix sur lequel les OP n'ont pas de maîtrise (instabilité internationale, instabilité régionale), il n'est pas concevable que les petits producteurs puissent seuls prendre en charge les coûts du dysfonctionnement du marché.

### L'État entre réglementation et régulation du marché

Si les États ont repris la main en ce qui concerne la relance de la production depuis la crise de 2008, il n'en va pas de même dans le domaine de la commercialisation. Les outils publics se limitent aux stocks nationaux de sécurité (environ 30 000 tonnes dans chacun des trois pays sahéliens enclavés, 100 000 tonnes au Nigeria, très faibles ou inexistantes ailleurs). Certains pays complètent ce dispositif de stockage à des fins de gestion des crises alimentaires par la mise en place de stocks d'intervention, avec pour ambition de peser sur l'évolution des prix de marché via des opérations d'achats ou de ventes (à prix social ou modéré, inférieur aux prix de marché). Trois problèmes se posent :

- ≡ Les pays n'ont généralement pas arrêté de doctrine claire sur le rôle de l'intervention publique dans la régulation du marché. Ils ne parviennent pas à arbitrer clairement entre l'intérêt des producteurs excédentaires (des prix suffisamment élevés) et les intérêts des consommateurs (des prix suffisamment bas). Ceci les conduit à des interventions erratiques, peu efficaces, voire contreproductives (de nombreuses OP signalent l'impact négatif des ventes à prix modérés sur leur stratégie de commercialisation).
- ≡ Les ressources financières nécessaires pour pouvoir opérer sur des volumes suffisants pour prétendre réguler le marché sont très supérieures aux ressources actuellement mobilisées. De ce fait, les volumes mis en marché ne parviennent pas à peser sur les prix. De plus, les États sont tentés d'acheter à la récolte pour pouvoir disposer de quantités plus importantes, et le font donc au moment le plus défavorable aux producteurs.
- ≡ Les États disposent d'une faible capacité de bonne gestion des interventions sur le marché (manque de savoir-faire, lourdeurs des procédures, mauvaise gestion, coût élevé de la gestion publique, etc.). Ils n'ont pas pour autant cherché à concevoir des dispositifs conjoints public-privé pour associer les acteurs (producteurs, commer-

çants, transporteurs, etc.) dans la gestion de l'instabilité des marchés et leur régulation. Enfin, les approches développées se font généralement dans le cadre national et intègrent peu la dimension régionale des échanges.



© Roger Blein – Issala

### Les OP à la pointe du plaidoyer sur les politiques commerciales

Dans le domaine du plaidoyer sur les politiques commerciales, la promotion du marché régional constitue l'une des préoccupations majeures des organisations professionnelles agricoles. Le marché régional est considéré comme le principal levier du développement agricole. Pour ce faire, les OP exigent :

- ≡ La définition et la mise en œuvre d'une politique commerciale de précaution et incitative pour la production agricole régionale, de façon à faire face avec efficacité à la concurrence des produits importés dont certains bénéficient de subventions et d'autres formes de soutiens à l'export, ou font l'objet de dumping. Les organisations paysannes se sont investies pour le relèvement du taux de protection des produits agro-alimentaires en poussant à la création d'une cinquième bande tarifaire de produits taxés à 35 % (TEC Cedeao), complétant les quatre niveaux de droits de douane en vigueur depuis 2000 dans le cadre de l'Union douanière de l'Uemoa, et dont le taux maximal est de 20 %.
- ≡ L'amélioration de l'environnement global des échanges des produits agro-alimentaires à travers l'élimination des différentes entraves à la libre circulation des produits dans la région.

C'est sur  
les produits  
agricoles que  
pourra se  
construire  
l'intégration du  
marché régional.

### Le marché au cœur du développement de l'économie céréalière régionale

Le fonctionnement des marchés sera déterminant > pour encourager les producteurs à intensifier, financer cette intensification et améliorer leurs revenus, > assurer la souveraineté alimentaire de la région, avec une offre capable de s'adapter à l'évolution qualitative et quantitative de la demande; > favoriser l'accès à l'alimentation des populations vulnérables ou à risque.

Bien que l'analyse des prix montre que les marchés restent partiellement cloisonnés, les marchés locaux s'inscrivent dans un ensemble régional relativement ouvert, et fortement connecté au niveau international. Dans ce contexte les enjeux pour l'avenir sont les suivants :

≡ Réussir l'intégration régionale du marché de façon à ce que l'offre et la demande puissent mieux s'ajuster et que les complémentarités entre les bassins de production et de consommation puissent jouer à plein ;

≡ Maîtriser la relation de la région avec le marché mondial. Celui-ci est tantôt un facteur d'instabilité en raison de la volatilité des prix sur les marchés mondiaux, et tantôt un facteur de stabilisation lorsque les déficits régionaux s'accompagnent de flambée des prix et nécessitent des importations, pour revenir à un équilibre du marché. Deux débats se posent sur la politique commerciale aux frontières de la Cedeao :

Quel est le bon niveau de protection pour donner leurs chances aux filières céréalières de la région et permettre l'intensification de la production et la structuration des filières (préférence régionale), sans trop pénaliser les consommateurs ? Cette question porte sur le niveau des droits de douane qu'il est nécessaire de mettre en place dans le cadre des négociations définitives du TEC au sein de l'espace Cedeao ;

Comment éviter que la volatilité des prix sur les marchés mondiaux ne se répercute sur le marché régional et amplifie son instabilité ? Ce débat porte sur les autres instruments complémentaires des droits de douane qui permettent de stabiliser le prix des importations, en atténuant l'impact des droits de douane lorsque les prix mondiaux flambent et en surtaxant lorsque les prix mondiaux chutent (mécanismes de sauvegarde).

La libéralisation du marché intérieur implique de travailler dans plusieurs directions :

≡ l'harmonisation fiscale, notamment de la TVA, entre les pays sur les produits bruts et sur les produits céréaliers transformés ;

≡ la suppression effective des taxes informelles sur les échanges (pratiques de corruption aux frontières et lors des contrôles routiers);

≡ la normalisation des produits céréaliers (qualités, taux d'impuretés, taux d'humidité par exemple).

La structuration des filières céréalières est un enjeu très important. Différents dispositifs interprofessionnels ont été mis en place dans certains pays mais rencontrent de multiples difficultés pour structurer de façon décisive les relations entre les différents maillons des filières (producteurs, transformateurs, commerçants, transporteurs). Ces dispositifs s'organisent à l'échelle nationale alors que les marchés comportent une dimension régionale qui implique des modes de coordination entre les dispositifs interprofessionnels nationaux. Des initiatives peu ou pas coordonnées se prennent actuellement au niveau de l'Uemoa et de la Cedeao dans ce domaine. Les OP et les dispositifs interprofessionnels nationaux devraient y jouer un rôle moteur.

Ces dispositifs sont généralement impulsés par les acteurs privés et les OP. Ils ne clarifient pas suffisamment le rôle respectif de la puissance publique et des acteurs dans la régulation du marché. Ils sont avant tout considérés comme des structures de concertation, voire de coordination entre les acteurs, en vue d'exercer un plaidoyer plus efficace, et de rendre un ensemble de services aux membres. Ils sont encore



© SOS Faim - ML

peu envisagés comme des espaces de contractualisation entre les acteurs : gestion de l'offre, identification des produits répondant à la demande, détermination des normes (impuretés, humidité, granulométrie, etc.) et surtout contractualisation sur des volumes, des qualités et des prix donnés. Ils ne sont pas non plus conçus comme des dispositifs permettant d'assurer une régulation collective du marché : stockage d'intervention, fourchette de prix, etc. Il s'agit d'un chantier très important dans lequel les OP ont des intérêts considérables à faire valoir.

Cette régulation du marché se heurte à des problèmes importants :

- ≡ Le faible niveau d'organisation de chaque groupe d'acteurs et leur forte atomisation, qui limitent la capacité des représentants à engager l'ensemble des acteurs de chaque maillon de la filière ;
- ≡ Un marché de tout venant, peu normé, qui ne valorise que faiblement les investissements dans la qualité et la normalisation des produits ;
- ≡ La faiblesse des ressources financières permettant de mettre en place des instruments de régulation du marché ;
- ≡ La faiblesse du dialogue États – OP - Interprofessions pour concevoir des dispositifs publics – privés efficaces de gestion et de régulation du marché, au regard de l'intérêt général que représente cet enjeu de stabilisation des prix, tant pour les acteurs de la production et des filières, que pour les consommateurs.

Le financement du stockage et de la commercialisation reste l'un des points critiques. Les banques sont encore réticentes à accompagner les OP dans ce domaine jugé « à risque » et les dispositifs existants sont marqués par des conditions peu favorables (taux d'intérêts, délais de remboursement, coûts des dossiers de crédit, garanties/caution, etc.). Les OP pourraient impulser une négociation globale avec le secteur bancaire, les États et les institutions régionales pour concevoir des dispositifs adap-

**Il faut repenser l'intervention publique, mieux définir les prérogatives des différentes catégories d'acteurs et concevoir des dispositifs de régulation public-privé.**

tés. Dans le même temps, les OP ont besoin de renforcer considérablement leurs capacités internes pour s'engager plus activement dans le secteur de la commercialisation groupée. La question de la couverture et de la mutualisation des risques est à nouveau posée. Le dispositif envisagé dans le cadre du programme régional d'investissements Ecowap constitue un espace qui peut être exploité par les OP pour promouvoir de tels mécanismes de financement de la commercialisation.

Voir chapitre « Politiques » p 61

Enfin, l'issue de plusieurs négociations internationales sera déterminante pour la relance des filières céréalières en Afrique de l'Ouest :

≡ La négociation à l'OMC avec, en particulier, la question du mécanisme de sauvegarde spéciale (aux frontières) permettant de se protéger vis-à-vis des importations dans des cas particuliers (baisse des prix et hausse importante des volumes importés). Mais plus globalement, c'est le sort réservé dans la négociation commerciale aux produits stratégiques pour la sécurité alimentaire et les conditions de vie des ruraux dans les pays en développement, qui est en question, et à laquelle l'OMC ne parvient pas à apporter de réponses. La question porte aussi sur les marges de manœuvre dont disposent les pays et la région pour construire des politiques autonomes qui assurent la souveraineté alimentaire.

≡ La négociation de l'APE avec > le problème de l'ouverture du marché ouest africain aux importations européennes de produits concurrents ; > les mesures que pourrait prendre la région pour neutraliser l'impact des politiques européennes de subvention (soutiens internes qui améliorent indirectement la compétitivité des produits européens et soutiens à l'exportation) ; > la coopération entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest sur la régulation d'un marché qui devient de fait une forme de marché unique entre deux espaces géographiques.

≡ La mise en œuvre effective des engagements de la Communauté internationale dans le domaine de la sécurité alimentaire (engagement du Sommet de l'Aquila), déterminante pour respecter les engagements des donateurs dans le cadre des pactes nationaux et du pacte régional de mise en œuvre de l'Ecowap ;

≡ La négociation internationale qui est impulsée par le G20 sur la maîtrise de la volatilité des prix internationaux des produits agricoles, en 2011 ;

≡ La mise en œuvre des recommandations du Conseil Mondial de l'Alimentation (octobre 2010), en particulier dans le domaine > de la réforme de la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire ; > de la participation des OP à cette gouvernance.

L'amélioration de la mise en marché des produits est indispensable pour accroître la valorisation et la rentabilité des productions céréalières et mieux répondre aux besoins du marché.

Les OP ont acquis beaucoup d'expérience dans la mise en marché des céréales. Elles ont mis en place des mécanismes innovants dans plusieurs domaines : l'organisation et le financement de la collecte primaire auprès des membres, le stockage, la commercialisation groupée, la connexion entre le système d'approvisionnement en intrants et la livraison des produits, le warrantage, etc.

La maîtrise de la commercialisation par les OP est une fonction essentielle car elle permet d'intervenir plus efficacement sur l'approvisionnement en intrants, et de délivrer un ensemble de prestations qui concourent à l'intensification de la production et à l'amélioration de la qualité des produits mis en marché.

Les OP reconnaissent qu'elles rencontrent de nombreuses difficultés internes pour maîtriser la commercialisation groupée (« discipline » et respect des engagements et des principes coopératifs par les membres, maîtrise des fonctions techniques et financières). La maîtrise de la commercialisation nécessite une action et des apprentissages dans la durée, et exige de renforcer les capacités institutionnelles des OP.

## Propositions

### Promouvoir le dialogue et structurer les acteurs au sein des filières

Les OP considèrent que l'organisation des producteurs est un enjeu majeur pour renforcer leur poids dans la négociation commerciale au sein de la filière. Elles reconnaissent l'importance des autres acteurs (collecteurs, commerçants, transformateurs, transporteurs, distributeurs) pour assurer un bon fonctionnement de la filière. Elles estiment qu'un dialogue approfondi entre les différentes catégories d'acteurs permet à chacun de mieux cerner les intérêts et contraintes des autres et crée les conditions de la confiance. Celle-ci est indispensable pour aller vers des formes de négociation et de contractualisation au sein de la filière.

La réduction des coûts de production et de transaction entre les différents maillons des filières est un élément capital permettant de réduire le coût de l'alimentation pour les consommateurs. A ce titre, les OP mettent en avant l'importance de désenclaver les zones rurales et d'investir dans les communications routières.

L'amélioration du fonctionnement du marché céréalier est cruciale. A ce titre, les OP doivent pouvoir disposer d'un système d'information performant et fiable sur les coûts de production, la structure des prix et des coûts aux différentes étapes de la filière, les flux à l'échelle régionale, l'état des stocks, les prévisions de récolte et le niveau des productions. Elles souhaitent que l'information produite par les institutions nationales et régionales soit rendue disponible et accessible aux OP. Elles souhaitent que les bourses cérésières soient promues afin de favoriser les relations entre vendeurs et acheteurs, entre zones déficitaires et zones excédentaires.

Dans la perspective d'une réduction du coût des produits céréaliers à la consommation et d'une meilleure rémunération des producteurs, les OP se positionnent en faveur de relations commerciales directes et contractuelles avec les unités de transformation, les distributeurs ou les organisations de consommateurs.

**Les propositions des OP combinent initiatives concrètes et plaidoyer sur les politiques et leur mise en œuvre.**



## Pas de plaidoyer efficace sans des OP fortes et jouant un rôle significatif dans le marché céréalière.

### **Le financement du stockage est la clé de la maîtrise de la commercialisation**

Le stockage, permettant de différer les ventes, constitue un élément clé pour améliorer la valorisation des produits et réguler le marché dans l'intérêt des producteurs, des consommateurs et de la collectivité.

Le stockage est indissociable de la mise en marché collective des produits. A cette fin, les OP doivent développer les magasins en exploitant diverses possibilités : les subventions et crédits aux investissements, la location de magasins de stockage, l'entrepôtage, la mise à disposition des infrastructures des sociétés et offices publics, etc.

Les OP ont acquis une expérience importante dans le domaine du warrantage, qui permet de sécuriser la mise en place de lignes de financement par les institutions de micro finances. Elles estiment que ce système mérite d'être développé mais considèrent que des formes de mutualisation ou de partage des risques doivent être promues entre les emprunteurs, les prêteurs et les États, ainsi que des assurances des stocks.

Plus généralement, la mise en place de fonds de garantie serait de nature à assurer la mutualisation des risques et à inciter l'engagement des banques et des institutions de micro finance dans le financement de la commercialisation par les OP.

Le projet de constitution de stocks régionaux, envisagé par la Cedeao avec l'appui du PAM et du G20, est accueilli favorablement par les OP. Cependant, elles souhaitent être associées à sa mise en œuvre pour éviter les effets pervers qui pourraient en découler.

### **Pas de marché régional sans une forte cohérence des politiques**

La politique commerciale aux frontières est un élément stratégique de la régulation du marché. Les OP souhaitent que le Roppa soit pleinement associé à la finalisation du TEC et à la définition des mesures de sauvegarde, complémentaires des droits de douane.

Elles attendent aussi des autorités la suppression effective des entraves au commerce régional, reconnues comme un facteur pénalisant pour les productions régionales. Cette levée des entraves au marché unique régional relève principalement de la responsabilité des autorités politiques et des administrations (police, douanes). A cette fin, elles attendent que des législations communes sur les normes soient définies, harmonisées dans l'espace régional et réellement appliquées : certificats phytosanitaires, certification d'origine des produits, etc.

Enfin, les OP attendent des institutions régionales et des États d'être associées pleinement à la mise en œuvre des instruments et des programmes prévus dans les politiques agricoles nationales et régionales. Elles attendent notamment de la Cedeao d'être associées à la mise en œuvre des instruments relatifs à l'organisation et la régulation du marché.

# Politiques



Les faits 62

Les acteurs 68

Les enjeux pour le futur 70

Les propositions 71

Les dimensions des politiques relatives à la production, au marché et à la transformation sont traitées dans les chapitres correspondants.

**La libéralisation des politiques agricoles en Afrique de l'Ouest dans les années 80 a réduit l'essentiel de l'intervention publique dans le secteur céréalier à des projets, généralement ciblés sur la production, ou plus rarement sur l'organisation de la filière. Suite à la crise de 2008, les programmes de relance n'ont pas rompu avec cette approche technique et productiviste. Mais depuis les années 2000, les politiques nationales sont relayées par des politiques régionales ambitieuses et participatives. Fondée sur le principe de souveraineté alimentaire, la politique agricole de la Cedeao affiche l'objectif de promotion du marché régional et sa protection. Cependant, l'incohérence des volets agricoles et commerciaux des politiques céréalières traduit l'importance des conflits d'intérêt entre les différents acteurs.**

Les politiques agricoles ont connu, au cours des cinquante dernières années, des évolutions majeures, alternant un volontarisme politique à une libéralisation souvent mal maîtrisée. On peut cependant constater une inflexion importante des politiques qui, à partir des années 2000, s'efforcent non seulement de sortir de leur cloisonnement national, mais deviennent plus participatives et tentent de se doter d'instruments d'incitation.

### Les décennies 60-80 : le prolongement de l'économie de traite

Au cours de la période 1960 - 80, les politiques agricoles et céréalières sont caractérisées par une orientation très volontariste, inscrites dans l'objectif d'autosuffisance alimentaire nationale. Mais, elles restent fortement marquées par les vestiges de l'économie de traite : emprise des sociétés de développement de l'État, monopole public de commercialisation, etc. Elles comportaient généralement deux dimensions :

≡ Une stratégie de développement de la production axée sur la nationalisation des terres, l'aménagement de grands périmètres agricoles, une communautarisation de la production avec la promotion des groupements villageois, une priorité accordée aux cultures d'exportation sous le contrôle des offices publics, ou des sociétés d'intervention. Dans le secteur vivrier, c'est surtout le riz qui a bénéficié de ce type de politique administrée, avec la réalisation des grands aménagements agricoles : au Nigeria (Kano, Sokoto et Gigawa), au Sénégal (Saed), au Mali (Office du Niger), au Niger (Birni-Koni et Tillabéry), Bénin (Malanville), etc.

≡ Le contrôle du commerce des produits agricoles, via la mise en place de caisses de stabilisation ou de péréquation et dont la finalité est non seulement le contrôle des prix, mais surtout le prélèvement des taxes à l'exportation ou à l'importation, pour alimenter les budgets nationaux. Les offices de commercialisation des produits agricoles - les céréales pour le marché intérieur, les produits dits de rente (cacao, coton, café, huile de palme, arachide), pour l'exportation - sont promus.

Cette politique a vite montré ses limites, symbolisées par les grandes crises alimentaires cycliques qui s'installent dans la région dès la première moitié des années soixante-dix. Les politiques céréalières ont été particulièrement inefficaces, du fait de l'absence ou de l'insuffisance des mesures incitatives orientées vers les zones de production traditionnelles (mil, sorgho), et de la mauvaise gestion qui a caractérisé les structures publiques et parapubliques chargées de les mettre en œuvre. Leur faillite et l'aggravation des déficits budgétaires des États qui en ont résulté ont accentué la dépendance alimentaire et céréalière de la région.

### Années 80 : l'ère des ajustements des politiques agricoles et céréalières

La récurrence des crises alimentaires et surtout céréalières, l'aggravation des déséquilibres macroéconomiques et financiers, la progression de la pauvreté, ont conduit les États à mettre en œuvre les politiques d'ajustement structurel. Dans le domaine

## Les faits

agricole, ces ajustements mis en œuvre à partir de la seconde moitié des années 80, sont marqués par un recentrage du rôle de l'État sur les fonctions régaliennes de contrôle et de réglementation, et la reconnaissance du rôle du secteur privé et des organisations professionnelles agricoles.

De façon spécifique, elles se sont traduites par :

- ≡ Le désengagement de l'État des activités liées à la production (transformation, fourniture d'intrants, collecte de la production primaire, fabrication de matériels agricoles, travaux d'aménagement hydro agricoles et de réhabilitation).
- ≡ La libéralisation du marché intérieur, avec la suppression des monopoles publics de commercialisation et des prix administrés, la liberté accordée aux opérateurs privés de commercialiser.
- ≡ La libéralisation du commerce extérieur, avec l'ouverture des frontières nationales aux importations en provenance du marché international. Cette période voit émerger des préoccupations d'intégration du marché régional, marquées par la proposition des pays sahéliens de créer un « espace céréalier protégé » en 1986<sup>1</sup>, l'amorce par les pays de la Cedeao, dès 1993, du schéma de libéralisation des échanges, et enfin, la création d'une union douanière par les huit pays de l'Uemoa, au lendemain de la dévaluation du franc CFA, en 1994.
- ≡ La promotion des approches de prévention – gestion des crises alimentaires, qui deviennent les seules qui autorisent une intervention de l'État, au nom des enjeux humanitaires. Ces approches reposent sur la mise en place des dispositifs d'information (production, prix), des systèmes d'alerte précoce, et enfin du stock national de sécurité. La restructuration des offices nationaux de commercialisation les conduit à réduire leur périmètre d'action à la gestion du stock de sécurité et à la mise en place des systèmes d'information de marchés.

Si une attention particulière a été accordée aux produits céréaliers au cours de cette période, le problème de la cohérence des politiques entre les niveaux national et régional, voir entre la zone sahélienne et côtière demeure posé. Les politiques céréalières des pays sahéliens misent fortement sur l'assistance internationale pour équilibrer les déficits conjoncturels que ces pays enregistrent, notamment au travers de l'aide alimentaire. Les pays côtiers accordent peu d'attention aux mutations des habitudes alimentaires induites par une urbanisation rapide et qui se traduit par une plus forte demande en produits céréaliers, au détriment des tubercules, et par une plus forte consommation de riz et de blé, au détriment des céréales sèches produites dans la région. A la période marquée par les objectifs d'autosuffisance alimentaire dans les années 60-70, succèdent ainsi dans les années 80 les approches ciblées sur la sécurité alimentaire. A la différence de l'autosuffisance, elle s'appuie tout autant sur les importations que sur la production locale, la priorité étant accordée à une disponibilité suffisante des aliments, quel que soit leur origine.

### L'intermède des urgences

Le piétinement des négociations commerciales internationales, les nouvelles orientations de l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP, la reconnaissance explicite par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International des limites des politiques d'ajustement structurel pour relancer la croissance, réduire la pauvreté et assurer la sécurité alimentaire, et enfin, le renforcement des processus d'intégration régionale amènent à une relance des politiques sectorielles. Dès le début des années 2000, le développement agricole est considéré comme l'un des moyens les plus efficaces de lutte contre la pauvreté, qui affecte en priorité le milieu rural.

**Après les Indépendances, les pays ont misé sur les produits d'exportation et ont généralement négligé les produits vivriers, hormis le riz, via les aménagements hydro agricoles.**

1 : Colloque de Mindello sur les politiques céréalières ; Cilss ; 1986.

**La crise alimentaire de 2008 a provoqué un électrochoc. Les pays ont pris conscience des risques d'une dépendance alimentaire croissante à l'égard des importations.**

Plusieurs pays engagent des processus de discussion approfondis et décentralisés avec les organisations paysannes pour se doter de lois d'orientations agricoles. C'est le cas du Sénégal (2004) et du Mali (2006). D'autres pays s'engagent dans des exercices similaires, mais avec des approches plus traditionnelles, des formes de consultation des acteurs beaucoup plus superficielles. C'est notamment le cas du Niger et du Burkina Faso, avec l'élaboration des stratégies de développement rural, généralement assorties de plans d'actions ambitieux ciblés sur les différentes filières, dont les céréales. Dans tous les cas, ces politiques ou stratégies tardent à se mettre en œuvre. Les bailleurs de fonds n'ont pas véritablement repris leurs concours à l'agriculture alors que le financement de ces politiques est avant tout conçu sur la base de l'aide au développement et non pas des budgets nationaux.

La crise alimentaire, née de la flambée des prix des produits de base en 2008, marque alors un tournant dans les politiques agricoles nationales et régionales, ainsi que dans l'attention portée par la Communauté internationale au développement agricole. Elle consacre le retour à des politiques volontaristes où l'État s'efforce de reprendre l'initiative au niveau de trois aspects importants des politiques agricoles et alimentaires : intensification de la production, régulation des marchés et amélioration de l'accès des populations vulnérables à l'alimentation.

En effet à cette occasion, les États ont eu recours à trois types de mesures qui ont dopé les politiques agricoles et alimentaires :

≡ Les mesures d'urgence visant > l'atténuation des effets de la flambée des prix : suspension ou réduction de moitié des droits de douanes, contrôle des prix à la consommation ; > l'approvisionnement du marché : déstockage et facilitation des importations, création de magasins témoins et ventes à prix modérés ; > l'accès à l'alimentation des populations les plus vulnérables : distribution gratuite de denrées alimentaires, opérations « vivres contre travail », coupons alimentaires, qui sont des formes traditionnelles de filets de sécurité pratiquées par les pays sahéliens,.

≡ Les mesures de court terme destinées à augmenter rapidement la production vivrière. Ces mesures ont consisté en la mise en place des cultures de contre saison et au renforcement des dispositifs d'appui à la préparation de l'hivernage suivant.

≡ Les mesures de moyen terme visant à relancer durablement la production vivrière et principalement de deux céréales, le maïs et le riz. Dans la totalité des pays, la stratégie a privilégié l'approvisionnement et la subvention des engrais, ainsi que la fourniture des semences. Certains pays ont complété cette stratégie d'intensification rapide avec différentes mesures : > la réhabilitation des aménagements hydro agricoles > la fourniture de matériels agricoles, > la mise en place de lignes de crédit pour l'approvisionnement en intrants, > le redéploiement du conseil agricole et enfin, (vi) la collecte d'une partie de la production par les offices publics.

Répondant à la pression de la rue, les mesures sur les produits importés, destinées à réduire le prix de l'alimentation, ont eu un coût très élevé pour le budget des États (suppression des taxes, attribution de subventions), sans que les impacts sur la baisse des prix à la consommation soient très nets, en raison du mode de structuration des réseaux commerçants et des positions d'oligopole. Ces mesures, non ciblées en fonction du pouvoir d'achat des consommateurs, ont favorisé la consommation des produits importés par rapport aux produits locaux, non subventionnés.

Au regard des politiques nationales, les options retenues s'inscrivent souvent en rupture par rapport aux lois d'orientation agricole nationales sur deux aspects majeurs : > aucun plan de relance ne fait explicitement référence aux lois d'orientation. Ils ont été peu discutés avec les OP ; > les plans de relance affichent les ambitions des pays de devenir des puissances exportatrices rizicoles et semblent privilégier les entreprises

## Les faits

agricoles de grande dimension, et non pas l'exploitation familiale, pourtant promue dans les lois d'orientation.

Les mesures nationales ne font pas mention des orientations régionales adoptées dans la PAU/Uemoa et dans l'Ecowap/Cedeao (faire un renvoi vers la partie Ecowap - infra). Chaque pays a défini son plan d'action en se référant aux enjeux nationaux, sans préoccupation pour le niveau régional, y compris sur le plan de la politique commerciale qui est une prérogative régionale.

Voir l'encadré Ecowap p 67

Les mesures de relance de la production agricole se sont traduites par une extension des surfaces cultivées et les récoltes annoncées ont marqué un rebond important de la production. Deux facteurs atténuent cependant leur impact : > la lenteur de mise en place des « opérations intrants subventionnés » ; > la piètre qualité des intrants fournis (engrais et semences « dites certifiées »). L'exceptionnelle année climatique de 2008-2009 a contribué à doper la production. Les résultats sont nettement moins bons au cours de la campagne suivante. Les résultats à moyen – long terme dépendront de la capacité des États à soutenir le rythme des investissements engagés en 2008.

S'agissant toujours du volet « relance agricole », les mesures ont été conçues dans l'urgence, en traitant à la hâte des dimensions structurelles importantes qui auraient nécessité des concertations approfondies : les questions foncières, la politique de crédit, etc. Cette forme d'intervention prend peu en considération les acteurs et les structures, et ont peu d'effets structurants.

Il en est de même des mesures visant à faciliter « l'accès à l'alimentation ». La réponse à la crise est dominée par l'augmentation de l'offre céréalière. On revient à une vision traditionnelle des crises alimentaires induites par des problèmes de disponibilité. La crise n'a pas réellement permis de progresser sur les réponses à apporter aux crises induites par la hausse et la volatilité des prix et plus généralement, aux crises d'accessibilité liées à la pauvreté et à la vulnérabilité des populations.

### Le recentrage des politiques agricoles sur des préoccupations régionales

Dès 2005, les 15 pays de la Cedeao adoptaient l'Ecowap<sup>2</sup> à l'issue d'un processus de concertation avec les États membres et avec les acteurs professionnels. Le Roppa a joué un rôle important dans ce processus.

Voir sous-chapitre « acteurs » p 68

L'Ecowap définit une vision de l'agriculture prioritairement fondée sur le développement de l'exploitation familiale et s'inscrit explicitement dans une perspective de souveraineté alimentaire de la région. Elle vise à assurer : > une sécurité alimentaire durable dans les pays membres ; > une rémunération décente aux actifs agricoles et, > l'expansion des échanges sur une base durable, tant au sein de la sous-région qu'avec le reste du monde. Trois axes majeurs sont dégagés :

- ≡ l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ;
- ≡ la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire fondé sur le principe d'une zone de libre échange en cours de construction ;
- ≡ l'adaptation du régime commercial extérieur aux spécificités des produits agricoles.

Les orientations de cette politique sectorielle ont été arrêtées alors que le TEC de la région Afrique de l'Ouest (commun à l'ensemble des 15 pays, dont ceux de l'Uemoa) n'était pas arrêté.

Voir carte p 10

2 : La politique agricole de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest.

**Les mesures d'urgence ont foulé aux pieds les principes de concertation qui ont présidé à l'élaboration des politiques agricoles nationales et régionales.**

Par conséquent, un débat important s'est engagé sur la nécessité de créer une bande tarifaire à un niveau supérieur au taux maximal actuel de la zone Uemoa (20%). Les négociations ont abouti à la création d'une cinquième bande à 35%. Les discussions se poursuivent toujours sur le tarif à appliquer aux nombreux produits agricoles stratégiques. Le débat est vif entre les États membres sur le relèvement ou non des droits de douane sur les produits agro-alimentaires en général et sur le riz en particulier.

Voir l'encadré p 51

L'Écowap a aussi servi de référence dans l'établissement de l'offre d'accès au marché dans le cadre de la négociation de l'APE. La détermination des produits sensibles agricoles et industriels a permis d'établir une offre régionale qui exclut la plupart des produits agricoles stratégiques et notamment les produits céréaliers. Autrement dit, si la négociation avec l'Union européenne se conclut sur ces bases, les produits céréaliers ne seraient pas concernés par la libéralisation des échanges avec l'Union européenne.

L'Écowap s'est ensuite dotée d'un plan régional d'investissement agricole pour la période 2010-2015. Il s'est fixé trois objectifs essentiels :

- ≡ la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires (deux céréales, le maïs et le riz figurent parmi les produits stratégiques régionaux retenus) ;
- ≡ la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional ;
- ≡ la réduction de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité structurelle des populations au travers de filets sociaux de sécurité.

L'opérationnalisation de l'Écowap s'opère dans le cadre panafricain de mise en œuvre du NEPAD. Tous les pays ont finalisé leurs plans nationaux d'investissements agricoles au sein desquels le riz et le maïs occupent une place importante.

### Objectifs de production de riz de quelques pays

Pays	Production actuelle (1000 T)	Objectifs de production (1000 T)	Horizon temporel
Nigeria	4 000	12 000	2020
Mali	1 900	2 000	2012
Sénégal	600	1 000	2012
Guinée	1 500	2 000	2013
Ghana	500	1 000	2015
Bénin	150	600	2018

Source : auteurs d'après données pays

### La spécificité de l'Écowap

Le programme régional d'investissements combine des investissements et des instruments de politique. Les instruments de politiques ont été conçus à l'échelle régionale pour répondre aux objectifs de l'Écowap, mais aussi pour encourager les États membres à marquer leur volonté politique de faire des interventions dans le secteur agricole, le catalyseur des nouvelles stratégies de développement. L'encadré suivant présente les instruments qui concernent les filières céréalières et portent sur > les appuis à une intensification durable ; > la régulation des marchés ; > la promotion des filets de sécurité pour les populations vulnérables.

## Les instruments de politique de l'Ecowap relatif aux filières céréalières

Dans le cadre de ce premier plan d'investissement quinquennal, la Cedeao a adopté un ensemble d'instruments qui concernent directement les filières céréalières. Il s'agit notamment :

### a. Des mesures de nature réglementaire :

- ▶ La normalisation de la qualité des intrants (engrais, produits phytosanitaires) ;
- ▶ L'adaptation du régime commercial extérieur : cet aspect comprend l'adoption définitive d'un TEC commun aux 15 pays, la re-catégorisation au sein des cinq bandes du TEC (0, 5, 10, 20, 35 % de droits de douane) des produits céréaliers et des dérivés, la classification dans la catégorie 0 des intrants, en particulier les intrants non produits dans la région, la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde aux frontières permettant d'atténuer l'impact de la volatilité des prix mondiaux sur les marchés internes ;
- ▶ La suppression effective des entraves internes au commerce régional et l'harmonisation de la fiscalité interne sur les produits céréaliers (TVA notamment).

### b. Des mesures incitatives ciblant l'intensification de la production dans les exploitations familiales. Ces mesures comprennent :

- ▶ Un programme régional de cofinancement des subventions aux engrais. Ce programme vise à encourager les États à appuyer la promotion des intrants ciblés sur les producteurs qui n'en utilisent pas ou peu, via des programmes de distribution de coupons, impliquant les organisations de producteurs, les distributeurs et le secteur bancaire, y compris les IMF, dans sa gestion ;
- ▶ Un programme de cofinancement de l'équipement ciblé lui aussi sur les exploitations familiales, construit à l'identique du précédent ;
- ▶ La reconnaissance du métier de distributeur d'intrants et l'accréditation de ces derniers de sorte qu'ils puissent, moyennant des contreparties, s'impliquer dans les programmes de coupons intrants et coupons équipements ;
- ▶ La mise en place de fonds de garantie destinés à inciter les banques à financer le secteur agricole, en mutualisant le risque d'impayés entre le producteur, l'établissement bancaire, l'État et la Cedeao (crédit de campagne, crédit d'équipement) et la bonification des taux d'intérêts.

### c. L'incitation au stockage en vue de d'une meilleure régulation du marché et d'une amélioration de la valorisation des productions agricoles :

stockage de proximité, stockage d'interventions publiques ou dans le cadre des interprofessions, stockage régional via l'accréditation d'entrepôts régionaux, capable de promouvoir avec le secteur bancaire des opérations de warrantage à plus grande échelle (dans les grands bassins de production de la région, et au cœur des espaces d'échanges transnationaux). Ces incitations comportent :

- ▶ L'aide à l'investissement dans les équipements et les infrastructures de stockage ;
- ▶ La mise en place de fonds de garantie pour inciter les banques à développer du crédit de commercialisation auprès des OP ;
- ▶ La bonification des taux d'intérêts.

### d. L'appui au développement des interprofessions nationales et la promotion des cadres de concertation entre ces interprofessions à l'échelle régionale.

D'autres mesures concernent l'adaptation au changement climatique avec, notamment, l'appui à la recherche sur les impacts et les techniques agricoles permettant de s'adapter à l'évolution du climat, la diffusion des innovations, etc.

Dès 2011, ces instruments devraient commencer à être mis en œuvre. La Commission de la Cedeao consacre 150 millions de dollars sur ses fonds propres pour le cofinancement du programme régional pour les cinq prochaines années.

## Les organisations paysannes ont fortement influencé les orientations des politiques mais des incertitudes demeurent au stade de leur mise en œuvre.

Les organisations paysannes, tant au niveau national que régional, ont défendu plusieurs orientations majeures dans les négociations des politiques agricoles et des lois d'orientation :

- ≡ La défense de l'exploitation familiale, comme base du développement et de la modernisation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest.
- ≡ La recherche de la souveraineté alimentaire, avec un double objectif : > réduire la dépendance de la région à l'égard des importations ; > s'appuyer sur la croissance de la demande alimentaire régionale pour stimuler la production, financer l'intensification et améliorer les revenus des producteurs.
- ≡ La promotion du marché régional et une protection suffisante à l'égard des marchés internationaux.

Les organisations paysannes ont réussi à imprimer ces orientations, tant dans les politiques agricoles nationales que régionales, en particulier l'Ecwap.

Cependant, plusieurs interrogations subsistent au stade de la mise en œuvre de ces politiques. Elles se concentrent sur plusieurs aspects :

- ≡ La réalité de la priorité accordée à l'exploitation familiale, par rapport aux exploitations de type entrepreneurial, notamment au regard des stratégies d'accaparement des terres qui se développent dans plusieurs pays.
- ≡ La capacité d'arbitrage de la politique commerciale en faveur des producteurs et des filières régionales, notamment sur les produits les plus stratégiques pour la sécurité alimentaire des populations urbaines.

Voir l'encadré p 51

- ≡ La contribution du budget des États au financement de l'agriculture, qui reste, notamment dans les pays côtiers, bien inférieur aux engagements de Maputo (10 % des dépenses publiques).

- ≡ L'inscription des politiques dans l'espace régional. Les programmes d'investissements agricoles restent fortement marqués par l'espace national et prennent très peu en compte les atouts et les contraintes du marché régional. De fait, ils ne préparent pas une spécialisation des pays en fonction de leurs avantages comparatifs au sein de l'espace régional.

- ≡ Les OP soutiennent les orientations stratégiques de la politique agricole, notamment de l'Ecwap. Mais elles restent très réservées sur celles que prend la politique commerciale à travers les négociations de l'Union douanière de la Cedeao. Les organisations de producteurs, notamment le Roppa, estiment que la politique commerciale, dont le Tarif Extérieur Commun est le principal instrument, doit être considérée comme un outil de défense commerciale, de stimulation de la production et de promotion des échanges régionaux.

Les organisations de producteurs se sont ainsi positionnées en faveur :

- ≡ D'un TEC qui soit un instrument de protection des filières locales, avec l'instauration d'un cinquième droit de douane ad valorem (le TEC Uemoa n'en compte que quatre) à 50% et l'introduction de mécanismes de sauvegarde spécial permettant de faire face aux fluctuations de prix ;
- ≡ D'une re-catégorisation de l'ensemble des produits au sein des cinq bandes tarifaires, et non pas uniquement le passage dans la cinquième bande la plus protégée de certains produits actuellement classés au sein de la quatrième bande.

L'idée d'une cinquième bande tarifaire a finalement été acceptée mais à un taux de 35%. Le débat sur la ré-catégorisation des produits entre les cinq bandes, notamment le choix des nouveaux critères de classification à adopter, a fait place à une négociation politique où certains États ont pour l'instant réussi à faire imposer le statut

## Acteurs

quo, plutôt qu'une analyse fondée sur les enjeux régionaux et l'analyse de la compétitivité des produits, etc. La proposition des OP de s'appuyer sur les critères retenus pour l'élaboration de la liste régionale des produits sensibles dans le cadre des négociations APE, comme démarche de ré catégorisation des produits, n'a pas rencontré l'assentiment des responsables du département commerce de la Cedeao et du Comité Conjoint de Gestion du TEC associant les États membres de la Cedeao et de l'Uemoa.



## La céréaliculture a besoin de politiques qui traitent l'ensemble des enjeux, depuis la production jusqu'à la consommation, et qui s'inscrivent dans l'espace régional.

Au cours de la période de libéralisation les appuis dans le secteur céréaliier ont relevé de projets isolés. Ceci a produit une mosaïque d'initiatives peu reliées entre elles et peu cohérentes. Le principal enjeu est donc de reconstruire de véritables politiques céréalières :

- ≡ Cohérentes au niveau national et capables d'impulser une transformation des économies céréalières qui concernent une immense majorité des producteurs ;
- ≡ Cohérentes au niveau régional, dans la mesure où le marché régional va prendre une importance croissante, et constitue lui-même un levier de croissance de la production. Ces politiques ne doivent pas être qu'une litanie de projets. Elles doivent reposer sur :
  - ≡ Une clarification des missions des différentes catégories d'acteurs : l'État, les institutions régionales, les organisations de producteurs, les banques, les autres agents des filières céréalières ;
  - ≡ Des instruments de politique efficaces pour agir comme des leviers :
    - > au niveau de la production : politique de crédit intrants ou de campagne, politique de subvention des intrants (coupons intrants), relance ambitieuse de la recherche et des investissements publics, alors que les pays privilégient les investissements privés étrangers (accaparement des terres, pénétration des firmes multinationales semencières et de distribution des engrais, promotion des OGM, etc.) souvent contradictoires avec les objectifs de souveraineté alimentaire ;

Voir chapitre « Production » p 23

- > au niveau du stockage et de la commercialisation : politique de crédit à la commercialisation, stratégie d'investissement dans les infrastructures de stockage, extension de l'approche warrantage, mesures de facilitation du commerce régional, normalisation des produits, etc. ;
- > au niveau de la régulation du marché et de la lutte contre la volatilité des prix : il s'agit de mettre en place une politique commerciale aux frontières efficace et adaptée, ainsi que des mécanismes internes de régulation du marché régional intérieur ;
- > au niveau de la structuration interprofessionnelle au sein des filières, au niveau national et régional, en phase avec la réalité des marchés.

Les OP se sont largement investies dans la promotion de l'Écowap et la définition globale des instruments de sa mise en œuvre. La veille et le plaidoyer pour que la politique soit effectivement mise en œuvre constitue un défi important.

Autre enjeu de taille, l'implication des OP dans la mise en place de ces instruments en exploitant les opportunités offertes par les programmes nationaux et le programme régional.

Voir chapitre « Marchés » p 43



## Propositions

### Renforcer la crédibilité des OP et leurs capacités d'action, de négociation et de plaidoyer

Les OP considèrent que la région ne pourra relever le défi céréalier régional sans revoir en profondeur le niveau d'engagement financier. Cet engagement concerne la politique de subvention et la politique de crédit.

≡ Compte tenu de la situation de l'agriculture régionale et du contexte mondial, les subventions à l'agriculture vivrière ouest africaine sont indispensables pour corriger les effets de la concurrence déloyale exercée par les importations subventionnées, réduire les coûts de production et accroître la productivité et enfin, faciliter l'accès à l'alimentation des populations vulnérables.

≡ Dans le domaine du crédit, les différents maillons de la filière ont besoin de lignes de financement adaptées à leurs contraintes spécifiques. A ce titre, le secteur bancaire doit réinvestir dans le financement de la production et de la commercialisation. Les règles de la BCEAO, ainsi que des autres banques centrales, doivent être adaptées à ces exigences.

≡ La promotion des dispositifs interprofessionnels est reconnue comme une stratégie importante pour constituer des chaînes de valeur efficaces associant l'ensemble des acteurs de la filière pour > défendre les intérêts de la filière et la représenter auprès des pouvoirs publics, > structurer la filière et promouvoir la contractualisation entre les différentes catégories d'acteurs, > réduire les coûts aux différentes étapes de la filière et > améliorer la capacité de la filière à fournir des produits répondant aux attentes des consommateurs.

≡ Le renforcement des capacités des OP constitue un préalable pour qu'elles puissent correctement jouer leur rôle dans ces dispositifs interprofessionnels et plus généralement relever les défis qui se présentent à elles pour permettre à la région d'assurer sa souveraineté alimentaire. Dans cette perspective, le développement des échanges et le partage d'expériences entre les OP de la région constituent un enjeu important.

Pour parvenir à faire progresser ces lignes d'actions, les organisations paysannes ont proposé une stratégie d'action assise sur deux préalables :

≡ Accélérer l'intégration des organisations paysannes du Nigeria au sein du Roppa, compte tenu du poids de ce pays dans l'agriculture régionale et les échanges commerciaux ;

≡ Améliorer la circulation d'information entre le Roppa, les plateformes nationales et les OP de base, et favoriser l'implication des OP dans les réflexions du réseau régional ; La stratégie proposée s'articule autour de trois domaines d'intervention : > le renforcement des capacités des organisations paysannes ; > l'intensification de la production et la commercialisation des produits ; > le plaidoyer.

Dans le domaine du renforcement des capacités les organisations paysannes mettent en avant les actions suivantes :

≡ Diffuser l'information et former les responsables des OP sur les politiques et les instruments régionaux prévus dans les politiques portées par la Cedeao et l'Uemoa ;

≡ Renforcer la concertation entre les OP au niveau régional pour construire des stratégies et des propositions dans le cadre des négociations et de la mise en œuvre des politiques et instruments régionaux ;

≡ Améliorer la participation et l'implication du Roppa et des plateformes nationales dans les activités de représentation (choix des délégués, participation à toutes les étapes du processus depuis la négociation jusqu'à la mise en œuvre et au suivi-évaluation) ;

≡ Améliorer les mécanismes de consultation préalable aux séquences de négociations OP/institutions régionales, ainsi que la restitution au niveau des plateformes et

des OP, en exploitant le guichet « renforcement des capacités » prévus dans le fonds régional de l'Ecowap ;

≡ Améliorer la gouvernance des OP et favoriser leur autonomisation.

Dans le domaine de l'intensification et de la commercialisation, les organisations paysannes mettent en avant les actions suivantes :

≡ Veiller à ce que les subventions prévues par les politiques régionales et nationales soient ciblées sur les agricultures familiales ;

≡ Mettre en place des fonds de roulement pour l'approvisionnement des OP en intrants, la collecte et la commercialisation groupée (et sécuriser le crédit) ;

≡ Mettre en place des centrales d'achats des intrants ;

≡ Favoriser les recherches-actions pour améliorer la prise en compte des réalités paysannes et envisager une contribution des OP au financement de la recherche.

Dans le domaine du plaidoyer, les organisations proposent :

≡ De combiner le plaidoyer au niveau régional et le plaidoyer au niveau national, en accompagnant les plateformes nationales ;

≡ De saisir l'opportunité de la mise en place du stock régional et le renforcement des stocks nationaux pour conduire une campagne de plaidoyer en faveur d'achats institutionnels ciblés sur les OP, permettant de favoriser l'insertion au marché des exploitations familiales.



# Et si la fiction devenait réalité



## Et si la fiction devenait réalité : trois scénarii pour le futur ?

**Nous sommes en 2030, exactement 20 ans après le séminaire de Ouagadougou, organisé en novembre 2010 par le Roppa et SOS Faim. En seulement deux décennies, le paysage agricole et alimentaire a été bouleversé. Cette transformation résulte des dynamiques internes des sociétés ouest africaines et des politiques de développement impulsées et mises en œuvre par les Gouvernements et les institutions régionales. L'Afrique de l'Ouest compte près de 500 millions d'habitants, deux cent millions de plus qu'à l'époque ! Deux tiers des populations des pays côtiers vivent désormais en ville alors que la moitié de la population des pays sahéliens enclavés est installée dans les territoires ruraux.**

2010, les plus anciens d'entre nous s'en souviennent, était une période confuse mêlant espoirs, doutes et grandes incertitudes : les prix venaient de flamber sur les marchés mondiaux, jetant les populations urbaines dans les rues. Elles revendiquaient la baisse des prix des denrées de base et aspiraient à plus de démocratie. La région voyait s'évanouir les mirages de la mondialisation et prenait conscience que son salut ne pourrait venir que de ses propres initiatives. A l'époque, huit pays de la région fondaient leur intégration sur le ur monnaie commune, le FCFA, arrimé à l'Euro. La discussion sur la monnaie unique ouest africaine traînait en longueur retardant la mise en circulation de l'ECO, la monnaie de la Cedeao.

Le Roppa avait 10 ans. Il venait de livrer avec succès plusieurs batailles, notamment pour faire partager l'ambition de la souveraineté alimentaire régionale, assise sur la modernisation des exploitations familiales et la construction d'une région ouverte sur le monde mais qui sait fermer ses fenêtres quand les vents contraires menacent de tout emporter. L'Ecowap qu'il avait fortement influencée, était l'objet de toutes les attentions, malgré ses ambiguïtés. Après 25 ans de démantèlement forcé de l'intervention publique, cette politique régionale apparaissait comme la lumière à l'horizon. Organisations paysannes, États, bailleurs de fonds et ONG, tout le monde se référait à l'Ecowap, même si tous ne parvenaient à en tirer toutes les conséquences.

Les OP étaient tentées par le doute, conscientes que ces victoires pouvaient n'être qu'illusoire si le mouvement paysan ne parvenait pas à mieux se structurer, s'enraciner, relier et réconcilier sa tête et ses pieds ! On se souvient de cette table ronde des partenaires du Roppa pendant laquelle les représentants européens guettaient sur le Net la moindre information qui allait décider de leur propre devenir, tant les menaces sur la zone euro étaient tenaces.

Sans en saisir toutes les implications, chacun savait bien que s'ouvrait une nouvelle page de l'histoire des relations internationales, page qui ne serait plus écrite par la seule main occidentale. Une page se tournait, sans savoir ce qu'il serait possible d'écrire sur la suivante. Trop sûre d'elle-même et des vertus du libre-échange, l'Union européenne, méprisant quelque peu ses partenaires ACP, avait cherché à imposer les APE. Après 10 ans de négociations, les dirigeants ouest africains, placés sous surveillance de la société civile, faisaient les yeux doux aux pays émergents. Ils n'étaient pas fâchés de se voir courtisés par ces nouvelles puissances moins sourcilieuses sur la démocratie, les droits de l'Homme et la bonne gestion des affaires publiques. Ils étaient conscients que leur avenir ne se jouait plus dans cette relation en tête à tête avec une Europe qui n'est jamais complètement parvenue à se défaire de ses attitudes paternalistes, voire néo-colonialistes.

2030, c'est l'heure du bilan ! Un bilan esquissé à travers « trois scénarii » qui montrent à quel point les choix de l'époque ont pesé sur la situation d'aujourd'hui.

## Premier scénario : La modernisation réussie de l'agriculture familiale

Agris, le système régional d'information, vient de livrer comme chaque année, le bilan des productions agricoles de la campagne écoulée. La production, issue pour l'essentiel des exploitations familiales, s'est élevée à 96 millions de tonnes de céréales sèches et 27 millions de tonnes de riz décortiqué. La région confirme sa capacité à satisfaire largement la demande. Depuis plus de cinq ans, elle exporte chaque année plusieurs millions de tonnes vers les autres pays africains, après avoir reconstitué ses stocks de réserve (6 millions de tonnes), cogérés par les pouvoirs publics et l'interprofession céréalière. Les résultats des autres spéculations ne sont pas en reste. Qu'il s'agisse des légumineuses, des racines et tubercules, la région reste exportatrice nette. Elle est aussi très bien positionnée sur les marchés des viandes, tant en Afrique Centrale qu'en Afrique du Nord. Quelles que soient les productions végétales, les rendements continuent de s'améliorer sensiblement. Depuis près de 10 ans maintenant, les surfaces cultivées stagnent et les accroissements de production sont désormais liés à l'amélioration de la productivité. Hormis dans le cas du blé, pour lequel la région n'a pas réussi à développer une production significative, le coût en devises pour les importations alimentaires est devenu négligeable. Mais, contrairement aux prévisions établies en 2005, la consommation de blé ne s'est pas accrue dans les proportions attendues. Ceci s'explique par la hausse très forte du prix du blé sur les marchés mondiaux, et par l'attrait des consommateurs urbains pour les produits locaux transformés. Ceux-ci ont connu un développement spectaculaire, favorisant l'éclosion d'un secteur artisanal agroalimentaire très performant. Plusieurs centaines de milliers d'emplois sont désormais liés à cette activité.

Le dernier rapport quinquennal sur les ressources naturelles et l'environnement confirme que la région est sur la bonne voie : le couvert forestier se reconstitue progressivement dans les pays tropicaux humides, mais aussi dans les pays sahéliens, suite aux efforts consentis pour promouvoir des systèmes agricoles combinant agriculture, élevage et sylviculture. Alors que le scepticisme dominait il y a 20 ans, une très large majorité de producteurs a changé ses méthodes de production. Si l'utilisation des intrants chimiques s'est développée, c'est surtout la maîtrise de l'eau, le développement de la fumure organique, la diversification des productions et de meilleures rotations des cultures qui ont permis d'accroître les rendements.

Le Roppa vient de publier son rapport sur la modernisation des exploitations familiales. Il a focalisé cette année son bilan sur les instruments de politique mis en œuvre par l'Écowap. Désormais tous les pays ont réussi à mettre en place un programme d'appui cofinancé par la Cedeao. La plupart des organisations de producteurs ont accès à des lignes de crédit qui leur ont permis de financer campagnes agricoles et investissements. Le fonds de garantie, mis en place par la Cedeao et le pool de bailleurs de fonds, a permis à plusieurs banques privées de se réengager dans le secteur agricole et d'éviter l'effondrement des systèmes financiers lors de la sécheresse exceptionnelle survenue il y a quatre ans.

Mais dans son bilan, le Roppa a surtout mis l'accent sur les résultats obtenus dans le domaine de la commercialisation. De façon ironique, il a rappelé le projet du G20 en 2011 (et jamais abouti) de mettre en place une réserve régionale de 67 000 tonnes. D'après son dispositif de suivi des OP, les 350 organisations engagées dans la commercialisation groupée ont collecté et stocké plus de 3 500 000 tonnes cette année. Dans une majorité de pays, les interprofessions céréalières ont permis de fixer un prix plancher qui contribue à sécuriser le crédit aux producteurs, et un prix plafond à la consommation. Le Roppa considère que le mécanisme de sauvegarde aux frontières de l'espace Cedeao, combiné avec les négociations au sein de l'interprofession céréalière

**Quelles que  
soient les  
productions  
végétales,  
les rendements  
continuent  
de s'améliorer  
sensiblement.**

régionale, permet désormais de réguler les prix dans la région pour les vivres de base. Il s'est cependant inquiété de voir dans plusieurs pays les collecteurs privés faire la grève en réaction au pouvoir, qu'ils jugent trop important, des organisations de producteurs au sein des interprofessions. Les collecteurs demandent aux pouvoirs publics d'intervenir car ils jugent leurs marges trop faibles. Considérant que la fixation des droits de douane à 35 % avait contribué à relancer les productions régionales en sécurisant les investissements des producteurs, le Roppa a proposé à la Cedeao d'évaluer la possibilité de réduire les droits de douane compte tenu du contexte de prix très élevés sur le marché international et au regard des progrès accomplis en matière de compétitivité des productions régionales. La Cedeao s'est montrée ouverte pour engager un processus de négociation au sein de la région. Elle a obtenu l'accord des autres parties prenantes de l'OMC pour enclencher un nouveau cycle de négociations sur les règles commerciales multilatérales.

Sur le plan de la sécurité alimentaire, le bilan est plus mitigé. Si celle-ci semble bien assurée, tous les citoyens ouest africains ne sont pas à l'abri de la sous-alimentation et de la malnutrition. Imaginés comme des instruments temporaires, les filets de sécurité semblent désormais s'installer dans la durée. Pour l'ensemble de la région, c'est plus de 20 millions de personnes qui ont dû recourir aux coupons alimentaires pour se nourrir convenablement cette année. Mais, à la différence des années 2000, le système de coupons est désormais géré par agences de sécurité alimentaire dans lesquelles les associations de consommateurs et les ONG locales jouent un rôle central. Depuis 5 ans, les contrats d'achat aux producteurs mis en place par ces agences ont permis d'éviter le recours aux aides alimentaires internationales. Ceci a permis au PAM de déployer ses programmes d'assistance alimentaire en Europe et en Amérique du Nord.

### **Deuxième scénario : la montée en puissance de l'agrobusiness et la marginalisation des producteurs familiaux**

**Les politiques  
ont concentré  
leurs appuis  
sur l'agriculture  
d'entreprise et  
négligé  
le potentiel  
des exploitations  
familiales.**

L'agence régionale pour la promotion des investissements étrangers vient de publier son rapport annuel sur les performances du secteur agroindustriel. Comme l'année dernière, la région a produit 130 millions de tonnes, toutes céréales confondues. L'agrobusiness représente désormais près de 40 % de cette production. La réforme des législations foncières a permis de mettre en place des structures de production à grande échelle. Les exploitations de plus de 5 000 hectares sont de plus en plus nombreuses. Compte tenu du fort attrait des marchés asiatiques et du Moyen Orient, un important programme public de développement des infrastructures ferroviaires et routières permet désormais de relier ces exploitations avec les ports d'exportation de la région. Le programme de promotion des biocarburants a connu un succès exceptionnel. Mais seul deux pays ont réussi à exploiter cette nouvelle source d'énergie. Plus de 95 % des biocarburants produits sont exportés sur le marché international.

La région se retrouve dans une situation paradoxale. Elle est exportatrice nette de produits agroalimentaires, mais ses importations alimentaires ont explosé. Plus de 60 % des ouest africains vivent désormais sous le seuil de pauvreté et connaissent, pour leur grande majorité, les affres de la faim.

Alors que la modernisation des exploitations familiales représentait un espoir pour réduire la pauvreté en milieu rural, les politiques agricoles nationales et régionales ont concentré leurs appuis sur l'agriculture d'entreprise et négligé le potentiel des exploitations familiales. Une majorité d'entre elles ne parviennent pas à satisfaire leurs propres besoins alimentaires. Compte tenu du faible pouvoir d'achat des popu-

lations urbaines et rurales, les importateurs se sont tournés vers des produits de bas de gamme. La brisure de riz est devenue la céréale de base des systèmes alimentaires.

Enfin, le rapport des ONG sur l'état de l'environnement a tiré une fois de plus la sonnette d'alarme. Il a publié les cartes illustrant l'évolution de la biomasse et qui montrent le recul très inquiétant du couvert végétal. La nouvelle étude du GIEC, dont les conclusions sont reprises dans le rapport, démontre que le régime des pluies et l'approvisionnement du réseau hydrologique sont surtout affectés par les facteurs anthropiques régionaux : la déforestation et la surexploitation des terres. Pour la première fois cette année, plus d'un million d'hectares de terres aménagées le long des fleuves n'a pu être irrigué en raison du manque d'eau. Les tensions se sont exacerbées entre plusieurs pays suite à la multiplication des barrages et à l'incapacité des autorités intergouvernementales de gestion des bassins des fleuves de réguler l'usage de l'eau.

### **Troisième scénario : une triste histoire de désintégration régionale et de dépendance**

Importatrice de 20 % de ses besoins il y a 20 ans, la région s'approvisionne désormais 4 jours sur 10 sur le marché mondial. Les grandes villes sont même complètement reliées aux approvisionnements internationaux, alors que la production des exploitations familiales peine à satisfaire les besoins des populations rurales.

La production de céréales sèches a permis de couvrir les besoins mais le riz reste la première préoccupation. La région devra importer plus de 12 millions de tonnes du marché mondial pour satisfaire ses besoins.

La productivité ne s'est pas améliorée, les rendements n'ont progressé que de 20 % sur les 20 dernières années et l'essentiel de la production provient de l'extension des surfaces cultivées. Désormais, la quasi-totalité des terres arables, même les plus marginales, sont emblavées. Toujours plus sujette aux aléas climatiques, la production paysanne s'avère de plus en plus aléatoire et alimente une très grande instabilité des prix sur les marchés.

Les conflits fonciers se sont multipliés, notamment dans les zones aménageables en raison des ventes de terres aux investisseurs nationaux et régionaux. Ce sont désormais plus de 10 millions d'hectares qui sont mis en valeur par des sociétés et leurs productions sont essentiellement tournées vers l'exportation.

Très faiblement mise en œuvre, l'Écowap a rejoint dans les tiroirs les très nombreux documents de stratégies, politiques, programmes et autres plans d'actions dont la région s'est dotée dans le passé. Confrontée à l'extrême paupérisation de leur base sociale, les OP ne sont pas parvenues à créer des organisations solides en capacité d'infléchir les politiques publiques. De leur côté, les entreprises agroindustrielles ont développé des contrats d'approvisionnement avec les sociétés et États acheteurs, qui sécurisent leurs investissements lourds, malgré une productivité réduite en raison de la dégradation de l'environnement et des faibles performances de ce type de mise en valeur agricole.

Le rapport annuel sur l'agriculture et l'alimentation vient d'être publié en même temps que le rapport sur l'intégration économique et commerciale. Une fois de plus, il fait l'état des lieux des politiques commerciales pratiquées par les États et montre que le TÊC Cedeao adopté en 2012 n'est toujours pas appliqué. Chaque pays a conservé des droits de douane en fonction de ses intérêts nationaux. L'Observatoire des pratiques anormales vient de publier son 100<sup>ème</sup> rapport trimestriel et sa célèbre carte sur les dysfonctionnements du marché unique intérieur. La conférence des Ministres du Commerce, réunie pour établir un bilan de l'accord de Partenariat avec l'Union européenne a décidé de rouvrir les négociations avec l'Europe. Elle souhaite introduire les produits alimentaires dans la gamme des produits entrant sans droits de douane dans la région, avec l'espoir de réduire le coût des produits alimentaires pour les populations

**Les conflits fonciers se sont multipliés en raison des ventes des terres aux investisseurs nationaux et régionaux.**

## Les OP devront aller plus loin dans la modernisation des exploitations familiales et la promotion d'une agriculture durable.

urbaines. Les émeutes de ces dernières semaines, qui ont conduit au renversement de sept gouvernements dans la région, sont dans toutes les têtes.

### Les dés ne sont pas jetés mais le compte à rebours est lancé...

Revenons à 2012! L'avenir de l'agriculture et des agriculteurs en Afrique de l'Ouest n'est pas encore joué. Plusieurs futurs sont possibles dans un contexte marqué par de fortes contraintes, notamment sur les plans agro-écologique et démographique. Un contexte singulier aussi, tant sont grandes les incertitudes sur l'évolution des marchés mondiaux, la capacité d'édicter des règles commerciales équitables et acceptées par tous, et enfin sur le financement du développement.

Jour après jour, le scénario que l'Afrique de l'Ouest va finalement écrire dépend de deux facteurs essentiels: d'un côté, la capacité d'initiative des organisations de producteurs et des autres acteurs des chaînes agroalimentaires, et d'un autre côté, la nature des arbitrages réels qui seront rendus par les décideurs ouest africains. Au cœur de ces arbitrages, se loge l'évolution du rapport de forces entre les différents protagonistes impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles.

Si les organisations paysannes veulent éviter l'avènement total ou partiel des scénarii 2 et 3, elles devront aller plus loin dans la modernisation des exploitations familiales et la promotion d'une agriculture durable sur les plans écologique et social : pour cela, elles devront faire la preuve de leurs capacités d'organisation et d'alliances pour convaincre les opinions publiques, accentuer la pression sur les décideurs et entretenir un dialogue approfondi et durable avec les institutions sous-régionales et leurs gouvernements.

Au regard de la donne démographique et du positionnement de certains acteurs transnationaux, défenseurs de systèmes de production peu favorables à l'agriculture paysanne, c'est une véritable course contre la montre qui est engagée... L'enjeu n'est rien de moins, pour les producteurs, de vivre sur leurs terres des fruits de leur travail, et de contribuer à la sécurité alimentaire et au développement des territoires de la sous-région !

SOS Faim a fait le choix de soutenir, depuis de longues années, ces hommes et ces femmes qui se mobilisent, s'organisent et unissent leurs forces et leurs intelligences pour garder la main sur la configuration de l'agriculture ouest-africaine de demain.



## Liste des acronymes

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique	LOA	Loi d'Orientation Agricole
Agris	Système International d'Information pour les Sciences Agricoles et la Technologie	Mooriben	Fédération des Unions de Groupements Paysans du Niger
APE	Accords de Partenariat Economique	Nerica	Nouveau Riz pour l'Afrique
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest	NU	Nations Unies
Cedeao	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest	OGM	Organisme Génétiquement Modifié
Cilss	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel	OMC	Organisation Mondiale du Commerce
Cnuced	Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et Développement	ONG	Organisation Non Gouvernementale
ECO	Monnaie de la CEDEAO	OP	Organisation de producteurs
Ecowap	Politique agricole de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest	OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture	PAM	Programme Alimentaire Mondial
FAOSTAT	Statistiques de la FAO	PAU	Politique Agricole de l'UEMOA
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine	PIB	Produit Intérieur Brut
Fiara	Foire Internationale de l'Agriculture et des Ressources Animales	RGSA	Réseau des Greniers de Sécurité Alimentaire
FNGN	Fédération Nationale des Groupements Naam	Roppa	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
Fucopri	Fédération des Coopératives de Producteurs de Riz du Niger	SAED	Société Nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du fleuve Sénégal et des Vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
G20	Groupe des 20	SFD	Service Financier Décentralisé
Huicoma	Huilerie Cotonnière du Mali	TEC	Tarif Extérieur Commun
IMF	Institution de Microfinance	TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
		Uemoa	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
		Ujak	Union des Jeunes Agriculteurs de Koyli Wirnde
		UTPA	Unité de Transformation des Produits Agricoles







SORGHO - VARIETE LOU...  
COULE...  
CYCLE...  
RDT...  
BON...

SORGHO - TA...  
VARIETE LO...  
COULE...  
CYCLE...  
RDT...  
BON...

SORGHO - TA...  
VARIETE LO...  
COULE...  
CYCLE...  
RDT...  
BON...