



AU BÉNIN

UN ACCORD-CADRE POUR GAGNER DES MARCHÉS PUBLICS



Entretien avec Joseph Koutchika (CCR-B)

Joseph Koutchika est à la fois coordonnateur du Conseil de concertation des riziculteurs du Bénin (CCR-B¹) et secrétaire permanent de l'interprofession de la filière riz local (qui inclut les transformateurs et distributeurs). Mise en place en 2017, l'interprofession constitue un creuset de réflexion face aux problèmes de la filière riz et fait l'interface avec l'État pour avoir un cadre plus favorable à son développement.



Quelle place occupe le riz dans l'alimentation des Béninois ?

Une étude réalisée en 2012 estimait la consommation moyenne par habitant à 35kg/an. Aujourd'hui, cette consommation doit s'élever à 40kg/an/habitant environ. C'est la deuxième denrée la plus consommée, juste derrière le maïs. Nous produisons aux alentours de 400 000 tonnes de riz, ce qui devrait nous permettre de couvrir 50 % de nos besoins. Mais 70 % de la production nationale est exportée vers les pays frontaliers (Nigéria et Togo) ! Cela nous rend encore plus dépendants des riz importés.

Comment expliquer ces exportations malgré la demande intérieure forte ?

En 2016, les deux grandes rizeries² de l'État qui conditionnaient une grande partie de la production rizicole ont été liquidées parce que peu rentables. De fait, les petites unités de transformation doivent désormais gérer seules tout le volume de paddy au moment des récoltes. Or, elles n'ont pas les capacités financières pour capter et stocker le riz afin de le transformer tout au long de l'année. Les unités de transformations étrangères profitent de cette faille pour capter une part conséquente de la production rizicole béninoise. À cause de cela, nos transformateurs connaissent des déficits de matière première au cours de l'année. Cela les empêche de faire face à l'engouement, croissant, des Béninois pour le riz local.

¹ Il a pour ambition de contribuer à l'amélioration des conditions sociales et économiques des productrices et producteurs de riz. Cela passe par la gestion du processus de connexion des produits rizicoles aux marchés

² Usine où l'on traite le riz.

L'inconstance des décisions politiques est aussi problématique. Pour exemple, en 2015 le Cadre national des transformateurs de riz du Bénin, accompagné par le CCR-B, a obtenu un contrat de commercialisation de 500 tonnes de riz blanc avec l'Office national d'appui à la sécurité alimentaire (Onasa). Ce contrat a été interrompu avant la fin de son exécution au moment de l'arrivée au pouvoir en 2016 du nouveau régime qui a estimé que l'Onasa était une institution budgétivore et peu rentable. Elle a donc été liquidée.

Pourquoi les riz importés ont longtemps eu la préférence des consommateurs ?

Le premier problème est la texture de notre riz. Contrairement aux riz importés, le riz béninois n'est pas stocké pendant plusieurs années. Il est consommé l'année suivant celle de sa production. Cette spécificité lui assure d'excellentes qualités nutritionnelles et organoleptiques. Cependant, du fait de ce jeune âge, le riz béninois est un peu collant après la cuisson et cela lui était reproché par les consommateurs.

Ensuite, le riz béninois est vendu autour de 540 FCFA le kilo contre 350 FCFA pour les riz importés qui bénéficient d'importants soutiens dans leurs États d'origine. Par ailleurs, en raison de son jeune âge, le taux d'humidité du riz local est plus important que celui des riz importés. Ainsi, avec 1 kilo de riz local on obtient deux portions de moins après cuisson. En plus du prix à l'achat, cela représente un grand manque à gagner pour les restaurateurs qui préfèrent alors se tourner vers des riz importés.

Le troisième problème, imputable à la prédominance du travail manuel, est la qualité. Jusqu'à très récemment nos unités de transformations n'étaient pas dotées de calibreuses et de tireuses optiques. Sans calibreuses, il était difficile de séparer les grains longs des grains cassés. Les transformateurs mettaient sur le marché des « riz blancs mélangés ». Ces produits sont plébiscités par les consommateurs à faible pouvoir d'achat, peu exigeants sur la qualité, mais délaissés par les classes moyennes et supérieures qui préfèrent les riz longs grains. En outre, du fait du triage manuel, le riz mis sur le marché contenait parfois des corps étrangers (des cailloux par exemple). Soucieux d'améliorer la qualité du riz local, l'État, à travers le Projet d'appui à la diversification agricole financé par la Banque Mondiale, a mis en place des unités de transformation équipées de trieuses optiques et de calibreuses. La qualité des emballages a également été améliorée. Aujourd'hui la qualité des produits est assurée et le consommateur béninois est attentif à tout cela.



Édition 2020 de la campagne de promotion et de commercialisation du riz *made in Bénin* dans les ministères © CCR-B

Quelle est la stratégie de l'interprofession pour promouvoir la consommation du riz local ?

Depuis 2017, nous nous rendons sur les marchés urbains en fin d'année pour essayer d'atteindre les ministères et inciter les agents de l'État à consommer le riz local. Grâce à cette démarche, les commandes affluent à cette période de l'année à tel point que nous n'arrivons plus à satisfaire la demande. Les cadres employés dans les ministères visés achètent notre riz pour satisfaire leur consommation personnelle ou l'offrir à leur entourage. Ce travail ouvre progressivement la voie vers les marchés publics.

Aussi, des supermarchés cotois telles que Label Bénin ou Mont Sinaï profitent de nos stands promotionnels implantés dans les ministères pour s'approvisionner. En raison de l'augmentation de la demande en produits locaux de qualité, les unités de transformations qui les fournissent habituellement connaissent des ruptures de stock à cette période.

Comment s'organisent actuellement les marchés institutionnels au Bénin ?

Aujourd'hui, le seul cadre est le *Répertoire des prix de référence à l'usage de l'administration publique* produit par le ministère des Finances. Destiné aux acheteurs publics, il recense les produits qu'ils devraient acheter ainsi que leurs prix³. Des actions de plaidoyer menées entre 2016 et 2017 ont abouti au référencement de trois marques de riz béninoises : Saveurs des collines, Délice et Matékpo. Aujourd'hui, les promoteurs de ces marques soumettent des offres pour accéder à divers marchés institutionnels (centres pénitenciers, de santé, etc.) L'interprofession travaille à faire référencer d'autres marques de riz locales dans le répertoire.

À cela il faut ajouter la lettre du ministre des Finances, envoyée chaque année aux autres ministères, qui précise le pourcentage des fonds publics devant être investis dans l'achat de produits locaux⁴. C'est ainsi que 80 % des produits agricoles consommés dans les structures étatiques doivent être issus de la production locale. Le contrôleur financier ne peut valider une dépense pour un riz importé et dont la fourchette de prix ne correspondrait pas à celle indiquée dans le guide. Néanmoins, les agents de l'État ne sont pas toujours en mesure de contrôler l'origine des produits. Par exemple, certains détaillants achètent du riz asiatique qu'ils conditionnent dans des emballages de marques recensées. Le seul moyen d'y parvenir serait finalement de confier ces marchés aux organisations de producteurs (OP) elles-mêmes afin qu'elles puissent justifier du pourcentage vendu aux institutions publiques.

Les OP peuvent-elles répondre directement aux marchés publics ?

Les marchés publics imposent des procédures que les OP ne sont pas toujours en mesure de respecter. Par exemple, ils sont seulement ouverts aux fournisseurs immatriculés au registre du commerce et les OP ne sont pas enregistrées dans ce registre⁵. De plus, afin de justifier de leur capacité à satisfaire une commande publique, les agents de l'offre doivent atteindre un niveau de production donnée et détenir une certaine somme sur un compte en banque. Ce montant varie en fonction de l'acheteur et du volume de la commande. Il faut aussi rappeler que le paiement des achats par l'État est différé, or les OP ne peuvent se permettre d'attendre plusieurs mois avant d'être rémunérées.

³ Les prix figurant dans ce guide sont actualisés tous les ans ou tous les deux ans après une enquête commanditée par l'État. Les prix sont fixés suivant les cours du marché national.

⁴ Il ne s'agit pas ici des seuls produits agricoles. Sont concernées toutes les productions conçues au Togo.

⁵ Les OP sont enregistrées dans des registres qui leur sont propres au sein des Directions départementales de l'Agriculture et de la Pêche (DDAEP).

C'est dans ce contexte que nous avons entamé des négociations en vue d'obtenir un accord-cadre⁶ avec l'État. L'idée avec cet accord est de créer un régime d'exception qui allégerait, voire supprimerait certaines de ces règles pour faciliter l'accès des OP aux marchés publics. Nous souhaitons que l'État accepte d'acheter auprès des organisations paysannes de la filière riz pour s'insérer dans le circuit du Programme alimentaire mondial (Pam) qui est chargé de la distribution des vivres dans les cantines scolaires.

Combien de parts de marché souhaiteriez-vous obtenir avec cet accord-cadre ?

Nous souhaiterions que les OP fournissent au minimum 50 % des besoins en riz des institutions publiques, des cantines scolaires, universités, garnisons et centres hospitaliers. Dans ce sens, nous avons conduit une évaluation afin de connaître les besoins et les capacités d'achats de ces institutions. Actuellement, nous attendons d'avoir accès aux statistiques du Pam pour compléter les résultats de notre évaluation. Une fois que nous aurons réuni ces informations, nous serons plus à même d'élaborer un argumentaire pour gagner des parts de marché.

Vers qui se tourne le Pam actuellement pour s'approvisionner en riz ?

C'est compliqué de savoir auprès de qui le Pam s'approvisionne. Chaque année, il effectue une commande de 2 000 tonnes de riz. Il a toujours manifesté une volonté de s'approvisionner localement mais les tentatives de collaboration se soldent souvent par un constat : les producteurs ne sont pas en mesure de répondre aux commandes du fait d'un calendrier inadapté. L'organisation publie les dossiers d'appel d'offres (DAO) tardivement, lorsqu'une grande partie de la production nationale de paddy a déjà été exportée vers les pays voisins. Dans ces conditions, les OP ne peuvent prétendre au marché du Pam.

Pour contourner ce problème, le Pam pourrait effectuer ses commandes en début de campagne agricole. Il pourrait également apporter un appui financier aux unités de transformation pour leur permettre d'acquérir plus de paddy avant son exportation vers l'étranger. Ainsi, les unités de transformation ne seraient pas obligées de contracter des prêts et le Pam s'assurerait d'avoir à disposition les quantités de riz nécessaires au moment souhaité.

Parmi les solutions, nous pouvons également envisager de répartir la commande du Pam en lots avant de confier leur collecte puis leur livraison à un agrégateur désigné (une faïtière ou une interprofession par exemple). Un tel regroupement de l'offre permettrait aux OP de faire face aux commandes publiques, de négocier des prix harmonisés et de respecter les échéances de livraisons. Nous devons parvenir à convaincre l'État de permettre ces agrégations.

Est-ce que la participation aux marchés institutionnels assure une amélioration du revenu du producteur ?

En termes de prix, les marchés institutionnels sont les plus rentables. Là où un consommateur débourse 500 FCFA pour un kilo de riz, le commandeur public achète la même portion pour 600 FCFA.

Si un régime spécifique exonérant les OP de certaines charges comme la TVA était créé, la participation aux marchés institutionnels serait encore plus rentable pour tous les acteurs de la chaîne.

Il subsisterait cependant le problème des paiements tardifs.

⁶ Contrat par lequel un acheteur public s'engage à passer des marchés auprès du ou des titulaires de l'accord pendant une période donnée, pour des prestations spécifiques. Source : <https://www.economie.gouv.fr/daj/accords-cadres-2017>

Quelles solutions envisagez-vous pour contourner ce problème de paiement tardif ?

Nous pourrions miser sur une participation des banques. Elles interviendraient comme un acteur intermédiaire entre l'État et les OP contractantes. Dans ce système, après la livraison de la commande, la banque payerait sans délai le fournisseur. Dans un second temps, l'État remboursera à la banque les sommes avancées. Dans cette opération, la banque peut retenir une portion du supplément de revenu que le producteur gagne en participant au marché public (10 FCFA sur les 100 FCFA précédemment évoqués par exemple) pour se rémunérer. De la sorte, elle est aussi gagnante. Pour pouvoir convaincre les banques de prendre part à un tel système, il faut d'abord que nous parvenions à décrocher des contrats institutionnels.

Propos recueillis en mai 2021 et édités par Chikomborero Gonese (CFSI)

Pour creuser le sujet :

- David Eloy, Gianluca Ferrera, Tahirou Traoré, *Achats institutionnels : un défi stratégique pour l'agriculture ouest-africaine*, 2019
- Hélène Basquin Fané, *Les achats institutionnels au service de l'agriculture familiale*, 2017
- Marc Mees, *Le bilan de la filière riz dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest*, 2016
- Documentaire de Félix Vigne, *Riz du Bénin, Riz de demain*, 2012

Le programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) est porté par la Fondation de France et le CFSI. Il bénéficie de la contribution de la Fondation JM.Bruneau (abritée à la Fondation de France), de l'Agence française de développement et de Seed Foundation / Pierson Interepco Export. Jafowa participe au volet capitalisation du programme. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.

