



Séminaire régional sur le développement des filières céréalières en Afrique de l'Ouest

23-25 novembre 2010

Diagnostic, propositions et recommandations

Sommaire

1	Un diagnostic partagé sur la situation céréalière, les perspectives et les enjeux	4
2	Principales propositions et recommandations.....	7
2.1	Au regard des enjeux liés à la production	7
2.2	Au regard des enjeux liés au stockage et à la commercialisation des produits	8
2.3	Au regard des enjeux liés à la transformation et la distribution des produits	10
2.4	Sur un plan général.....	11

1 Un diagnostic partagé sur la situation céréalière, les perspectives et les enjeux

1. L'Afrique de l'Ouest produit de l'ordre de 55 millions de tonnes de céréales par an. La production a été multipliée par 3 en moins de trente ans. Ce progrès est principalement lié à l'augmentation des surfaces cultivées : 19 millions d'ha en 1980, 45 millions aujourd'hui. En effet, les rendements moyens, hormis pour le maïs, ont très peu augmenté, en raison des difficultés d'approvisionnement en intrants et en équipements, de la dégradation de fertilité des sols, des incertitudes sur les débouchés et les prix, etc.
2. Les mils, fonio et sorgho représentent 57 % de la production régionale (70 % des surfaces), le maïs 25 % et le riz, 18 %. Au cours des trente dernières années, la part du maïs dans l'ensemble de l'offre céréalière régionale est passée de 13 à 25 %, alors que celle des céréales sèches a régressé de 67 à 57 % et celle du riz est restée pratiquement stable.
3. Les céréales constituent l'un des principaux piliers de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Elles concernent plus de 80 % des exploitations familiales. Elles fournissent des revenus monétaires et constituent la base de l'alimentation des ménages ruraux (autoconsommation), en particulier dans le Sahel. Elles contribuent fortement à l'approvisionnement vivrier des villes.
4. La région consomme aujourd'hui environ 65 millions de tonnes de céréales. La production couvre 80 % de ces besoins. Le déficit qui porte sur environ 13 millions de tonnes provient du marché mondial sous formes d'importations commerciales et d'aides alimentaires. L'Afrique de l'Ouest importe l'intégralité du blé et la moitié du riz qu'elle consomme.
5. La dépendance des pays à l'égard des importations pour leur approvisionnement est très variable. Les pays sahéliens enclavés, proches de l'autosuffisance et avec des systèmes alimentaires moins « extravertis », sont moins dépendants des importations, alors que les villes des pays côtiers sont fortement orientées vers le marché mondial.
6. Aujourd'hui, les produits importés ont gagné les villes secondaires et le monde rural, notamment le riz pendant les périodes de soudure. La très grande stabilité des prix mondiaux jusqu'en 2006 et leur niveau bas en raison des subventions allouées par les pays exportateurs, d'une part, la crise économique et ses répercussions sur la pauvreté dans les années 80, d'autre part, ont conduit nombre de gouvernements à privilégier les importations pour assurer la paix sociale dans les villes.
7. La régularité de l'approvisionnement et la facilité de préparation des produits importés par rapport aux produits locaux ont amplifié cette propension des villes à consommer des produits importés.

8. Le marché des céréales locales ne concerne qu'une partie de la production en raison de l'autoconsommation au sein des exploitations familiales. Les volumes commercialisés sont variables et dépendent des niveaux de production de l'année, ainsi que des besoins de trésorerie des producteurs qui les contraignent à vendre dès la récolte, lorsque les prix sont les plus défavorables. L'endettement paysan amplifie cette mise en marché précoce.
9. Face au désengagement de l'Etat, les Organisations de producteurs ont développé de nombreuses initiatives en matière de commercialisation collective, en vue de renforcer le poids des producteurs dans la négociation avec les commerçants. Bien que ces initiatives se heurtent à de multiples difficultés, notamment en matière de financement de la collecte et des infrastructures de stockage, d'identification des marchés, de gestion de l'instabilité des prix, etc., elles permettent d'améliorer la valorisation des céréales et la rémunération des producteurs. Ces initiatives combinent fréquemment la gestion de la commercialisation et de l'approvisionnement en intrants. Cependant, les OP pèsent encore trop peu dans le commerce pour parvenir à influencer la formation générale des prix des céréales.
10. Le stockage est insuffisamment développé et ne permet pas de réguler l'offre et les prix tout au long de l'année. Selon les campagnes, les prix fluctuent fortement. Ces instabilités, entre les années et à l'intérieur d'une même année, découragent les producteurs et posent des problèmes d'approvisionnement aux consommateurs.
11. Les échanges régionaux permettent de valoriser les complémentarités des bassins de production dans la région (mil et sorgho dans les zones sèches, maïs dans les zones soudanaises, riz pluvial dans les zones suffisamment arrosées et riz irrigué dans les zones d'aménagement des grands fleuves régionaux). Les échanges de céréales permettent de relier les régions excédentaires et déficitaires et sont un vecteur important de l'intégration régionale. Cependant, de multiples obstacles freinent le développement des échanges régionaux, notamment la fragmentation monétaire (huit monnaies), commerciale (droits de douane non harmonisés) et enfin les obstacles techniques (législation phytosanitaire, normes, « taxes informelles », etc.). Ces obstacles augmentent les prix aux consommateurs.
12. L'expansion du marché régional est aussi limitée par la faible normalisation, transformation et valorisation des produits permettant de conquérir les nouvelles niches de consommation.
13. Les filières vivrières ont été libéralisées dans le cadre de l'ajustement structurel au début des années 80. Elles ont bénéficié de très peu d'appui des pouvoirs publics qui ont privilégié les filières destinées à l'exportation, tant au niveau de la recherche, que de financement.
14. La crise alimentaire, provoquée par la flambée des prix mondiaux en 2007-08, a permis de remettre les pendules à l'heure. Elle a montré les risques d'une forte dépendance à l'égard des importations pour nourrir la population. L'agriculture, oubliée des programmes de développement des Etats et des bailleurs de fonds,

depuis la période des ajustements, a retrouvé sa place dans les priorités nationales, régionales et internationales. Les réactions des Etats et de la région face à cette crise ont montré qu'ils étaient disposés à accroître les ressources budgétaires allouées à l'agriculture. En cela, certains pays vont dans le sens des engagements qu'ils ont pris à Maputo en 2003 sur le financement public de l'agriculture.

15. La région s'est dotée d'une politique agricole régionale, l'ECOWAP. La participation des OP dans le processus a permis de placer la souveraineté alimentaire de la région et la modernisation des exploitations familiales au cœur de cette politique. Les Programmes nationaux et régionaux ECOWAP/PDDAA (PNIA et PRIA) constituent le cadre de mise en œuvre de cette politique.
16. Les OP, les Etats et les institutions régionales se rejoignent sur l'objectif de fonder la sécurité alimentaire de la région sur la valorisation du potentiel de production, en limitant le recours aux importations.
17. Le défi à relever est majeur. La demande céréalière est évaluée à plus de 125 millions de tonnes d'ici à 2030-2035. Cette demande est dopée par la croissance démographique et l'urbanisation, la demande en aliments du bétail et les autres usages industriels.
18. La demande céréalière se diversifie fortement et se segmente. Sous l'effet de l'urbanisation et de l'amélioration du pouvoir d'achat d'une frange de la population, la demande de produits céréaliers se diversifie et se fait plus exigeante : produits transformés, faciles à préparer, bien présentés, et offrant des garanties sanitaires. De la même façon, la consommation de produits animaux progresse (lait, œufs, volailles notamment) et accroît la demande de céréales pour la production d'aliments du bétail (maïs).
19. Pour autant, la majorité de la population régionale disposera d'un très faible pouvoir d'achat. Dans ce contexte, les filières cérésières ouest africaines devront mettre sur le marché des produits pas trop chers et suffisamment compétitifs par rapport aux produits importés, pour qu'ils soient préférés par les consommateurs.
20. Pour les OP, relever le défi de l'approvisionnement céréalier de la région par les productions régionales est non seulement possible mais incontournable. Les incertitudes qui pèsent sur la sécurité alimentaire de la planète au cours des prochaines décennies sont trop grandes pour que la région fasse reposer sa sécurité alimentaire sur les marchés mondiaux. Aux yeux des OP, la souveraineté alimentaire est la seule option possible et raisonnable pour la région. Elle ne pourra être atteinte que si une majorité de producteurs sont impliqués dans la transformation de l'agriculture régionale. A ce titre, les OP considèrent que le modèle de développement fondé sur l'agrobusiness ne pourra répondre aux défis sociaux et environnementaux du développement agricole. Elles s'inquiètent au plus au point des stratégies d'accapement des terres qui se développent dans la région.

2 Principales propositions et recommandations

2.1 Au regard des enjeux liés à la production

21. La croissance de la demande et du marché céréaliers constitue une opportunité pour les producteurs. Cette demande peut être le moteur d'une intensification des systèmes de production et d'une meilleure rémunération des producteurs.
22. 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 entre les agriculteurs et les éleveurs, les forestiers, etc.
23. 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), permettre de mettre sur le marché des produits de qualité et se fonder sur des systèmes de production économes permettant de réduire les coûts de production, en valorisant les avantages comparatifs des pays.
24. Investir dans l'intensification comporte des risques techniques et économiques. Les OP rappellent qu'il est néanmoins possible d'investir dans l'intensification si quatre conditions sont réunies : (i) la sécurité foncière, (ii) l'accès à des techniques de production et à des intrants adaptés aux conditions agro écologiques ; (iii) un bon système de financement de l'approvisionnement en intrants ; et (iv) un système de commercialisation qui permet de sécuriser les débouchés et d'avoir des prix suffisamment rémunérateurs.
25. 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 et de la qualité des engrais. 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 contre les ennemis des cultures et les déprédateurs, etc.
26. Les OP ont développé de multiples initiatives : aménagements fonciers (restauration des terres et amélioration de la fertilité des sols, techniques de rétention et gestion des eaux de pluie, irrigation, etc.), 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, etc.
27. Ces initiatives se heurtent à l'absence de politiques structurantes, à la faiblesse des institutions de recherche et des services d'appui. 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 (montant des lignes de financement, conditions de crédit : taux d'intérêts, garanties, modalités de remboursement, etc.). Les OP constatent que seuls les producteurs et les OP assument le risque de production et le risque de marché, qui sont les principaux facteurs de non remboursement du crédit.

28. Dans ces conditions, les OP attendent un fort réengagement des Etats et des institutions régionales à plusieurs niveaux : (i) dans la promotion d'une recherche agricole ciblée sur les attentes des producteurs et de recherches-actions qui impliquent fortement les organisations paysannes afin de faciliter la diffusion des résultats de la recherche ; (ii) 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 ; (iii) dans la mise en place de systèmes d'assurance ou de mutualisation des risques agricoles.
29. 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 certifiés (formule, poids).. Les OP souhaitent s'impliquer dans leur gestion ou, le cas échéant, contribuer à leur mise en place.
30. 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. Elles attendent de la CEDEAO une information détaillée et large auprès des producteurs sur ces instruments, et suggèrent que le ROPPA s'investisse à cette fin aux côtés de la CEDEAO. Les OP marquent leur disponibilité à travailler aux côtés des Etats et de la CEDEAO pour préciser les conditions pratiques et précises de mise en œuvre de ces instruments (tels que le programme de cofinancement des intrants et des équipements). Elles estiment que leur expérience (acquis, échecs) permettrait d'affiner les instruments et de répondre aux réels besoins des producteurs, permettant ainsi une mise en œuvre plus rapide des politiques agricoles.

2.2 Au regard des enjeux liés au stockage et à la commercialisation des produits

31. L'amélioration de la mise en marché des produits est indispensable pour accroître la valorisation des productions, augmenter la rentabilité des productions céréalières et mieux répondre aux besoins du marché.
32. 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.

33. 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.
34. 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 créent les conditions de la confiance. Celle-ci est indispensable pour aller vers des formes de négociation et de contractualisation au sein de la filière.
35. 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.
36. 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 prix, 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 céréalières soient promues afin de favoriser les relations entre vendeurs et acheteurs, entre zones déficitaires et zones excédentaires.
37. 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 et réellement appliquées : certificats phytosanitaires, certification d'origine des produits, etc.
38. 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.
39. 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.

40. 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'entreposage, la mise à disposition des infrastructures des sociétés et offices publics, etc.
41. Les OP ont acquis une expérience importante dans le domaine du warrantage, qui permet de sécuriser la mise en place par les institutions de micro finances de lignes de financement. Elles estiment que ce système mérite d'être développé mais considèrent que des formes de mutualisation ou de partage des risques doivent être promues (emprunteurs, prêteurs, Etats), ainsi que des assurances des stocks.
42. 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.
43. Le projet de constitution de stocks régionaux, envisagé par la CEDEAO avec l'appui du PAM, 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.
44. 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.
45. 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.
46. Enfin, les OP attendent des institutions régionales et des Etats d'être associées pleinement à la mise en œuvre des instruments et des programmes prévues 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.

2.3 Au regard des enjeux liés à la transformation et la distribution des produits

47. 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.

48. 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.
49. Le passage d'un marché du « tout venant » à un marché de produits transformés, diversifiés, adaptés aux exigences spécifiques des différents segments de la demande, est un enjeu crucial qui interpelle les OP.
50. Dans cette perspective, les OP 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. 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.
51. L'adaptation à la demande passe par des conditionnements diversifiés (petites quantités pour les ménages avec un faible pouvoir d'achat par exemple), la promotion de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits. La transformation et le conditionnement des produits permet 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.
52. Les OP ont besoin de disposer de véritables études de marché leur permettant de mieux appréhender la demande et de s'y adapter. Elles peuvent le faire en améliorant la qualité et la traçabilité des produits bruts, et en s'engageant dans la transformation des produits.
53. 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 nécessite une bonne maîtrise des quantités et qualité des céréales en tant que matières premières.
54. L'harmonisation des normes de qualité au sein de la région et la possibilité de réaliser des analyses qualité à des coûts accessibles (laboratoires et certification) constituent des aspects importants qui interpellent les Etats et les institutions régionales.

2.4 Sur un plan général

55. 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.
56. 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.

57. 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.
58. La promotion des interprofessions est reconnue comme une stratégie importante pour constituer des chaînes de valeur efficaces associant l'ensemble des acteurs de la filière pour (i) défendre les intérêts de la filière et la représenter auprès des pouvoirs publics, (ii) structurer la filière et promouvoir la contractualisation entre les différentes catégories d'acteurs, (iii) réduire les coûts aux différentes étapes de la filière et (iv) améliorer la capacité de la filière à fournir des produits répondant aux attentes des consommateurs.
59. 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 constitue un enjeu important.