



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

Note introductive

Roger Blein (Bureau Issala) et Soulé Bio Goura (LARES)

10 novembre 2010

Table des matières

1	Les céréales dans la dynamique agricole et la sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest	3
2	Evolutions récentes induites par la hausse des prix.....	8
3	La relance des politiques agricoles et céréalières dans la région : orientations et processus.....	11
4	Promouvoir les filières céréalières régionales : enjeux et questions clés pour le futur	13

Table des illustrations

Tableau 1: Production et importations de céréales en Afrique de l'Ouest.....	3
Tableau 2: Evolution des productions, surfaces et rendements en Afrique de l'Ouest.....	4
Tableau 3: Droits de douane appliqués dans l'espace CEDEAO sur les produits céréaliers.....	12
Graphique 1: Part des pays dans la production régionales de céréales et évolution depuis 1980.....	4
Graphique 2: Part des pays dans les importations régionales de céréales (2007-08)	5
Graphique 3 : Couverture régionale des besoins céréaliers par la production.....	6
Graphique 4 : Couverture régionale des besoins en riz par la production.....	6
Graphique 5 : Le bilan céréalier dans les pays sahéliens : entre autosuffisance et forte dépendance	7
Graphique 6: Evolution des prix en indice sur la période 2000-2009 (indice 100 = janvier 2000)	9
Graphique 7: Evolution de l'instabilité comparée des marchés domestiques et internationaux depuis 1992	10
Graphique 8: Transmission des prix du riz importé sur les marchés domestiques sahéliens.....	11

Note rédigée par Roger Blein (Bureau Issala) et Soulé Bio Goura (LARES) avec les contributions de Joël Teyssier (Inter-Réseaux Développement Rural) et Nedjma Bennegouch (SOS Faim)

1 Les céréales dans la dynamique agricole et la sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest

1. L'agriculture constitue l'un des fondements de l'économie ouest africaine. Au-delà de sa contribution à la richesse régionale - 36% du PIB régional – (jusqu'à 60% dans certains pays), l'agriculture constitue le fondement de la sécurité alimentaire des populations. Environ 80 % des besoins alimentaires des populations sont satisfaits par la production vivrière régionale. En tendance globale, cette dernière a connu une progression remarquable au cours des 30 dernières années, même si cette évolution n'a pas permis d'enrayer la croissance des importations alimentaires, en raison de la croissance démographique, de la part croissante prise par le riz et le blé dans les régimes alimentaires et de l'augmentation moyenne de la consommation de céréale.
2. En effet, face à une population dont l'effectif double tous les vingt cinq ans¹, la production végétale régionale aura progressé de 320 % entre 1980 et 2005. Cette performance cache de nombreuses disparités selon les groupes de produits et les pays. La progression des plantes à racine et tubercule, très fortement localisées dans le Golfe de Guinée, a été de loin la plus forte : plus de 430 % contre 250 % pour les céréales sèches au cours de la même période.

Voir note
thématique n°1
« production » et n°3
« Marchés »

Tableau 1: Production et importations de céréales en Afrique de l'Ouest

Production (moyenne 2007-08) Tonnes		Importations (moyenne 2006-07) Tonnes	
Maïs	13 276 861	Blé et farine de blé	4 904 862
Sorgho	13 886 906		
Mil - fonio	15 820 000		
Riz paddy	9 442 853	Riz (eq. Paddy)	7 864 695
Total (y compris riz)	52 426 620	Total	12 769 557

Source : CEDEAO

3. La région consomme environ 62 à 65 millions de tonnes, toutes céréales confondues. Cette consommation – alimentaire, animale, industrielle –, a triplé en moins de 30 ans. La production - de l'ordre de 52 à 56 millions de tonnes - couvre 80 % des besoins.
4. Quatre pays assurent 80 % de la production régionale de céréales : le Nigeria (55 %)², le Burkina Faso, le Mali et le Niger qui contribuent chacun à hauteur de 7-8% à l'offre régionale.
5. Entre 1980 et 2008 :
 - a. La production céréalière est multipliée par 3,1 ;
 - b. Les surfaces sont multipliées par 2,4 ;
 - c. Les rendements sont multipliés par 1,32.

¹ L'effectif de la population régionale est passé de 132 millions en 1980 à 265 millions en 2005.

² Le Nigeria représente la moitié de la population régionale, plus de la moitié de la production agricole et des échanges internationaux.

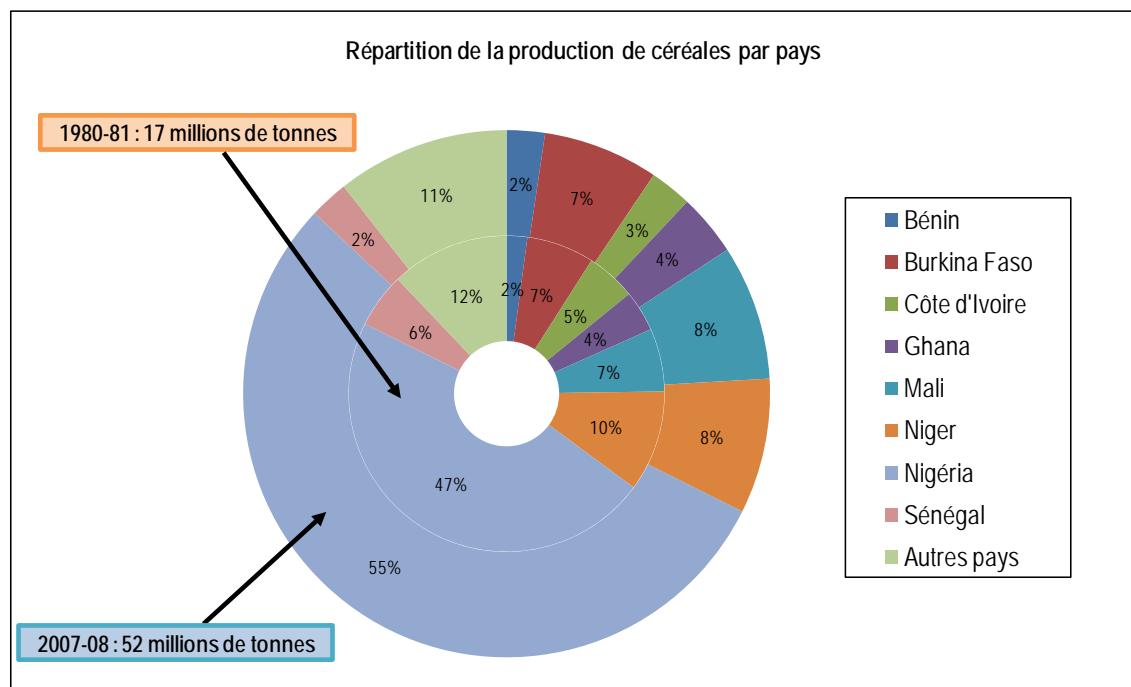
Le tableau suivant indique pour chaque catégorie de céréales les évolutions en termes de surfaces cultivées, de rendement et de production. Il montre des évolutions très différenciées selon les types de céréales³.

Tableau 2: Evolution des productions, surfaces et rendements en Afrique de l'Ouest

	Années	Fonio	Maïs	Mils	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
	Evolution 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
	Evolution 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
	Evolution 2008/1980	36%	72%	40%	15%	3%	22%	32%

Source : auteurs d'après données FAO

Graphique 1: Part des pays dans la production régionale de céréales et évolution depuis 1980



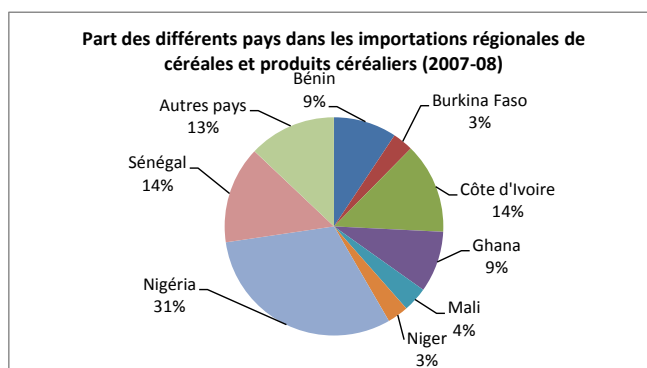
Source : d'après données FAOSTAT

- Pour combler son déficit, la région importe aujourd'hui environ 13 millions de tonnes de céréales : surtout du riz et du blé. Ces produits ont renforcé leur place dans les systèmes alimentaires à la faveur des bas prix sur les marchés mondiaux. Ils exercent une concurrence directe sur les filières

³ Dans ce document le terme « céréales sèches » comprend le mil, le sorgho et le fonio.

locales (riz, maïs) ou indirecte, par la concurrence que ces importations exercent vis-à-vis de l'ensemble des produits céréaliers. Les importations de céréales de l'espace CEDEAO représentaient - pour la période 2007-08 - une facture annuelle de 3,383 milliards de dollars (environ 1 600 milliards de Fcfa) soit plus de 40 % des importations agroalimentaires. Depuis la période 1994-96, cette « facture céréalière » s'est accrue de 180 %.

Graphique 2: Part des pays dans les importations régionales de céréales (2007-08)



D'après données FAOSTAT

Voir note
thématique n°1
« Production » et
n°2 « Nigeria »

Des changements importants dans les systèmes de production

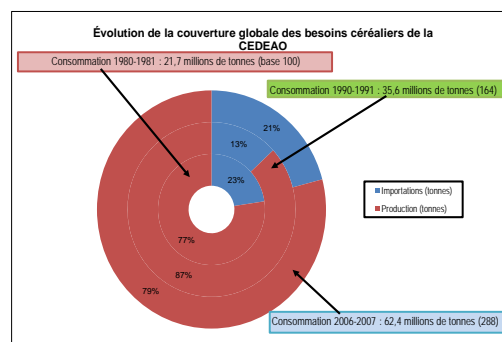
- Le développement des productions céréalières au cours des trente dernières années n'est pas uniforme. Les mutations observées dans la région dépendent notamment du potentiel des zones agro-écologiques, de la disponibilité des terres, de l'accès des producteurs aux moyens de production et au financement.
- Le maïs, dont le volume de la production a été multiplié par 7 depuis 1980-81, constitue la céréale qui aura le plus progressé. L'amélioration de la productivité globale a été réalisée dans un contexte d'extension de son aire de production qui a gagné les franges soudaniennes et soudano-sahéliennes où elle a bénéficié des arrières effets des intrants utilisés pour la culture du coton et des impacts structurants de l'organisation de filière (accès au crédit et aux intrants, mécanisation, organisation des groupements de producteurs, etc.). Mais c'est aussi la seule céréale dont l'amélioration du rendement moyen a été conséquente (+ 72 %). Selon certains travaux, au moins 30% des gains de productivité de cette céréale sont liés au système de rotation de culture du coton et du maïs⁴. Il est devenu la céréale locale qui circule le plus en Afrique de l'Ouest actuellement et dont le Nigeria demeure le principal bassin de production.
- Le maïs bénéficie cependant d'une attention moins soutenue que le riz qui est devenu au cours des vingt dernières années l'un des principaux enjeux alimentaires de la région. Bien que la production rizicole ait très significativement augmenté, sous l'effet des progrès de la recherche et surtout des incitations multiples dont il bénéficie, l'offre domestique ne couvre qu'environ 53 % de la demande régionale. Les systèmes de production sont très diversifiés (pluvial, bas fonds, irrigué selon différentes méthodes) avec des résultats techniques et économiques très différenciés. Les rendements moyens sont faibles, mais très honorables dans certains bassins de production, notamment dans les périmètres irrigués. Le riz est devenu le talon d'Achille de la sécurité alimentaire régionale, comme en témoignent les manifestations suscitées par la hausse des prix de cette denrée sur les marchés nationaux en 2008. Dans de nombreuses capitales, le prix du riz

⁴ La production de maïs a cru fortement en zone coton, en parallèle de la croissance de celui-ci. Mais son développement est très dépendant de la dynamique du coton. Les difficultés de la filière ont remis en cause l'approvisionnement en intrants pour le maïs. Au cours de la campagne 2009, les producteurs ont été contraints de privilégier le sorgho, moins exigeant en intrants, mais aussi beaucoup moins productif que le maïs.

constitue le baromètre de la situation sociale. Ceci explique la réticence des gouvernements à accroître la protection aux frontières pour sécuriser la production régionale.

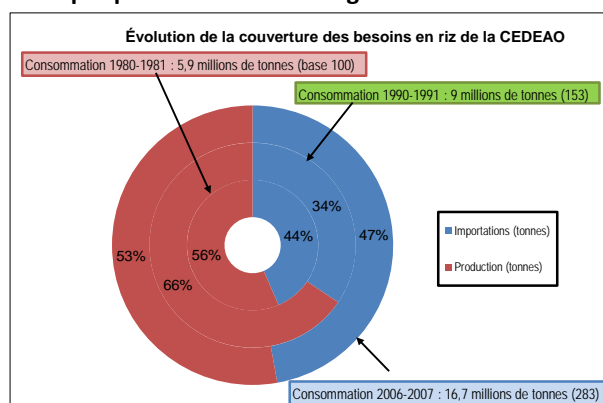
10. La situation des trois autres céréales (mil / sorgho et fonio) est plus critique du fait de la faiblesse des progrès enregistrés sur le front de la productivité même si, en volume, elles continuent de représenter 57 % de l'offre céréalière domestique. La production a crû au cours des vingt cinq dernières années au rythme moyen de 4 % par an, du même ordre que la croissance démographique. En l'absence d'amélioration des rendements, la croissance des volumes produits est quasi intégralement imputable à l'augmentation des surfaces mises en culture, rognant sur les jachères et gagnant des terres marginales, fragiles sur le plan de la qualité des sols et de la fertilité.
11. Sur le plan des régimes alimentaires, les céréales constituent la denrée de base des Sahéliens, couvrant de l'ordre de 80 % des besoins énergétiques des populations. Dans les pays côtiers du Golfe de Guinée, les céréales gagnent du terrain mais partagent ce statut de produit de base de l'alimentation, avec les racines et tubercules. Dans les pays sahéliens, l'offre alimentaire reste donc fortement affectée par les aléas de production de céréales induits par l'irrégularité spatiale et temporelle des précipitations. Ces aléas de production ont un double impact sur la sécurité alimentaire.

Graphique 3 : Couverture régionale des besoins céréaliers par la production



D'après données FAOSTAT

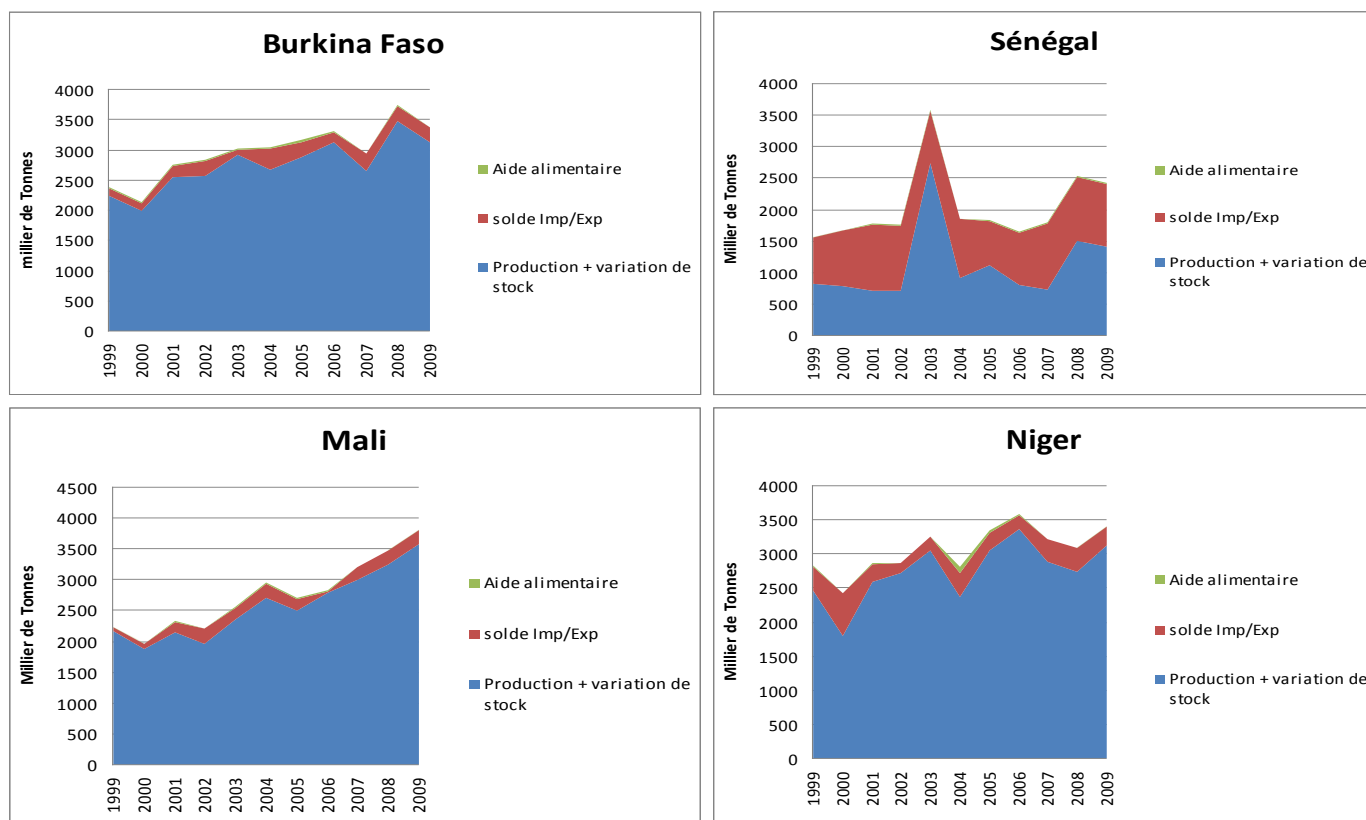
Graphique 4 : Couverture régionale des besoins en riz par la production



D'après données FAOSTAT

12. Pour les ménages ruraux des zones semi arides, recevant moins de 5-600 mm d'eau par an, les chutes de production affectent directement les disponibilités alimentaires des ménages agricoles concernés, dont les systèmes alimentaire reposent sur l'autoconsommation. Par ailleurs, les prix sont fortement influencés par les niveaux de production.
13. En cas de déficit prononcé, la tension sur les prix affecte l'accès économique à l'alimentation de l'ensemble des populations qui recourent au marché pour se nourrir. C'est le cas des populations urbaines et des populations rurales déficitaires nettes en produits céréaliers.
14. Dans les zones fragiles, la dépendance des ménages agricoles envers le marché est forte, avec une soudure qui n'est plus de 3 mois comme on a encore coutume de le penser, mais qui peut s'étaler sur 6 à 9 mois. L'endettement des ménages en période de soudure, en grande partie auprès des commerçants, constitue un facteur de risque majeur. Malgré leur production déficitaire au regard de leurs besoins, ces ménages sont contraints de céder une partie de leurs céréales. Les conditions de ventes en herbe ou à la récolte (remboursement de 2 à 3 sacs de céréales pour un sac emprunté) accentuent d'année en année la vulnérabilité alimentaire de ces ménages. Ils recourent au marché en qualité de vendeurs lorsque les prix sont les plus bas, et en qualité d'acheteur lorsque les prix sont les plus hauts. La crise alimentaire et nutritionnelle du Niger en 2004-05 puis, à nouveau, en 2010, témoigne de cette dégradation continue des conditions de vie des ménages ruraux et leur vulnérabilité croissante à des chocs externes, même lorsqu'ils sont d'ampleur modérée (production, prix).

Graphique 5 : Le bilan céréalier dans les pays sahéliens : entre autosuffisance et forte dépendance



Source : d'après données CILSS

Les céréales : un des fers de lance de l'intégration régionale

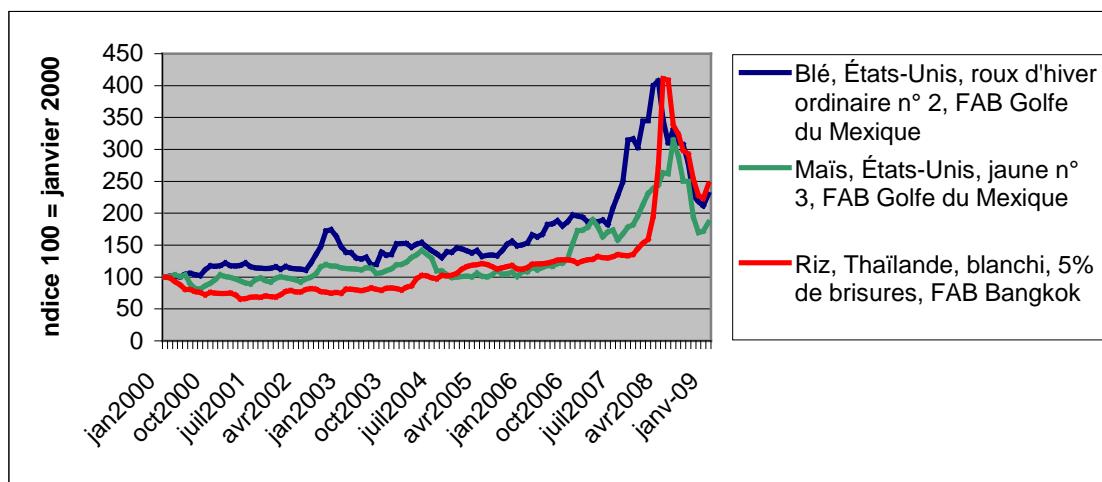
15. La croissance démographique et l'urbanisation d'une part, la complémentarité des bassins de production et de consommation d'autre part, induisent des échanges céréaliers importants, au sein des économies nationales, et entre les pays de l'Afrique de l'Ouest. Plusieurs zones d'échanges structurent l'espace ouest africain. Le principal concerne les pays polarisés par les échanges avec le Nigeria (Niger, Bénin, Togo). Vient ensuite l'espace du centre avec les échanges entre le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Burkina. Enfin, à l'Ouest, les échanges s'opèrent entre le Mali, le Sénégal, la Mauritanie, la Guinée, etc. Ces flux sont souvent à double sens, selon les prix, l'évolution des taux de change, la complémentarité offre – demande, etc.
16. Les marchés des céréales restent cependant assez mal connus. La plupart des travaux portant sur la connaissance des acteurs du marché, de son fonctionnement et de son financement datent des années 80, dans la phase de libéralisation des économies cérésières. La situation a profondément évolué sur plusieurs plans : (i) la part des céréales commercialisées et leur utilisation⁵ ; (ii) le désenclavement des régions rurales et plus généralement le développement des communications (routes, pistes, télécommunications) ; (iii) la régionalisation du marché ; (iv) la libéralisation des importations ; (v) la structuration des réseaux commerçants et leur modes de financement ; (vi) le renforcement des organisations de producteurs pour la commercialisation des produits (structures de commercialisation dans les zones soudaniennes et banques de céréales/ greniers de sécurité alimentaire dans les zones déficitaires) ; (vii) les phénomènes de substitution à la consommation entre les différentes céréales.
17. Le pilotage des politiques cérésières et des stratégies de prévention des crises alimentaires est fortement affaibli par cette lacune des connaissances. L'absence ou la faible transmission sur les prix à la consommation des baisses de droits de douane décidés par les Etats en réponse à la flambée des prix mondiaux, témoigne de cette méconnaissance de l'organisation des importateurs de riz. Une meilleure connaissance des opérateurs (oligopoles) et des structures de prix dans la filière de commercialisation (importateur, grossiste, détaillant, consommateur) auraient sans doute permis de raisonner différemment le choix des mesures publiques et le contrôle de leur application lors de la crise de 2008.

2 Evolutions récentes induites par la hausse des prix

18. La hausse des prix mondiaux des produits alimentaires enclenchée fin 2006, avant de connaître son paroxysme début 2008, puis d'ouvrir sur une période de forte baisse depuis août 2008 (amplifiée ensuite par la crise financière) a brutalement rappelé les risques induits par une trop forte dépendance à l'égard des importations.
19. Les pays ont été d'autant plus frappés que leurs recours aux importations est massif (cas du Sénégal avec des importations couvrant de l'ordre de 65 % des besoins cérésières). Cependant, tous les pays, même les pays sahéliens enclavés peu dépendants (Mali, Burkina et Niger n'importent que 5 à 15 % de leurs besoins), ont vu les prix sur les marchés domestiques grimper en raison d'une conjonction entre des facteurs internationaux et des facteurs locaux (hausse générale des prix, dont le carburant et le transport, forte demande du Nigeria, déficits localisés de production, hausse du prix des intrants, etc.).

⁵ Par exemple, les utilisations à des fins d'alimentation animale prennent une part croissante notamment au Nigeria et affectent la demande en céréales et les prix à la consommation.

Graphique 6: Evolution des prix en indice sur la période 2000-2009 (indice 100 = janvier 2000)



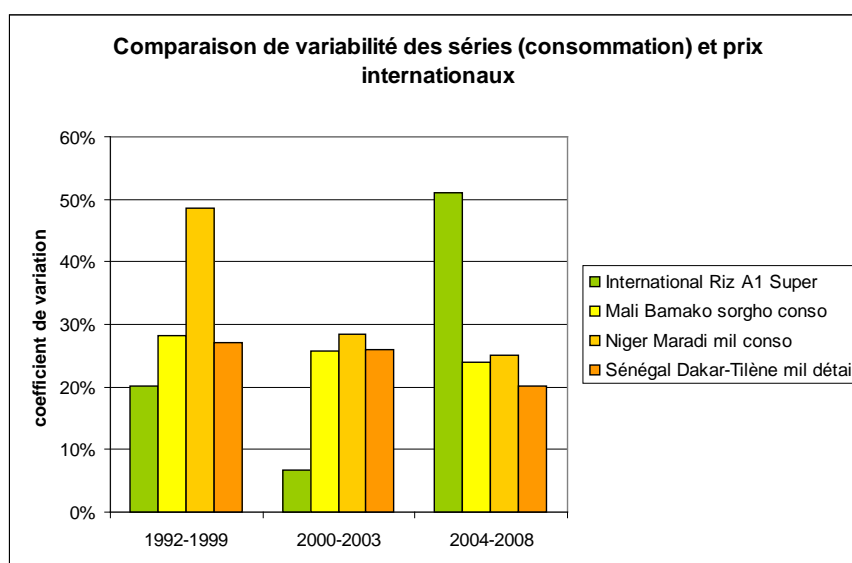
Source : Bureau Issala d'après données CnuCED

20. Les céréales ont été les principales « bénéficiaires » des effets de la crise alimentaire induite par la hausse des prix. La crise a en effet été perçue comme une « crise du riz », (rupture de stock, flambée des prix et difficultés d'approvisionnement des marchés) et accessoirement des autres céréales, alors qu'elle concernait la plupart des denrées alimentaires (lait, viandes, huiles, etc.). Les initiatives des pouvoirs publics tant au niveau régional que national ont été particulièrement concentrées sur l'augmentation de l'offre de riz et, en second lieu, du maïs à travers des mesures visant à augmenter la production domestique et à faciliter les importations en provenance du marché international.
21. De façon spécifique, un certain nombre de mesures incitatives ont été prises en faveur de la relance de la production : relance des aménagements hydro-agricoles, subvention de moitié du prix des intrants et du petit matériel agricoles, mise en place de crédits de campagne, construction d'infrastructures de stockage... Parallèlement, des mesures visant l'approvisionnement des marchés ont été également prises : mobilisation des stocks de sécurité, suspension des taxes à l'importation et intérieures, voire subventions à la consommation.
22. Incontestablement, ces mesures ont permis d'atténuer la tension sur les prix des céréales, en favorisant un meilleur approvisionnement des marchés domestiques au moyen d'une augmentation des importations, puis de la production régionale et nationale. En effet, sous les effets combinés de la bonne tenue de la pluviométrie et des diverses mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics, la production céréalière régionale a crû de 17 % entre 2007 et 2008, de 31 % dans les pays du CILSS au cours de la même période et de 30 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Avec des conditions climatiques nettement moins favorables, la production 2009 a été en net recul.
23. La « soutenabilité » de ces mesures qui, de toute évidence, ont produit des résultats encourageants, est cependant interrogée. Les Etats ont-ils la capacité de maintenir dans la durée l'effort financier exceptionnel qu'ils ont déployé pour juguler la crise ? En auront-ils aussi la volonté dans un contexte de crise économique et financière mondiale qui oblige les Etats à opérer des arbitrages budgétaires qui pourraient bien s'avérer défavorables au secteur agricole, maintenant que les prix internationaux exercent une moindre pression sur les économies nationales et celles des ménages ?
24. On peut aussi s'interroger sur la pertinence des stratégies actuelles qui ont porté leur dévolu sur le riz, produit qui ne représente actuellement que 17 % de l'offre céréalière régionale. L'évolution des conditions écologiques induites par les changements climatiques autorise-t-elle les stratégies actuelles sur le riz, fondées sur le modèle de la première révolution verte (intrants, semences) ? Le potentiel de production est-il en adéquation avec la demande d'une population sans cesse

croissante ? Quelle place pour les autres céréales dans la stratégie visant à atteindre la souveraineté alimentaire de la région ? Les analyses prospectives montrent qu'il ne faudrait négliger aucune des céréales pour parvenir à nourrir la population régionale sans dépendre de trop des importations (souveraineté alimentaire). Les investissements, s'ils se concentrent uniquement sur le riz, ne pourront permettre à la région de relever ce défi.

25. Au-delà de ces aspects, cette période a mis en lumière deux phénomènes importants : (i) les risques alimentaires liés à l'instabilité des marchés ; (ii) les risques alimentaires liés à l'accessibilité économique aux vivres.
26. L'instabilité des marchés est une caractéristique historique des marchés ouest africains. Il s'agit d'une double instabilité : intra-annuelle (entre les périodes de récolte et les périodes de soudure) et, interannuelle, en fonction notamment du niveau de production. Sur la période 1992-2003, l'instabilité des marchés régionaux contrastait avec une très forte stabilité des prix sur les marchés mondiaux (riz, blé). Depuis le début de la crise, on assiste à une instabilité internationale plus forte que l'instabilité interne et qui vient l'amplifier (cf. graphique 7). La maîtrise de la volatilité des prix devient par conséquent l'un des sujets majeurs des prochaines années, de façon à sécuriser les investissements et la rémunération des producteurs, et atténuer les conséquences sur les consommateurs. Les politiques commerciales aux frontières sont aujourd'hui dans l'incapacité de jouer ce rôle de régulation, en l'absence d'instruments de flexibilité appropriés.

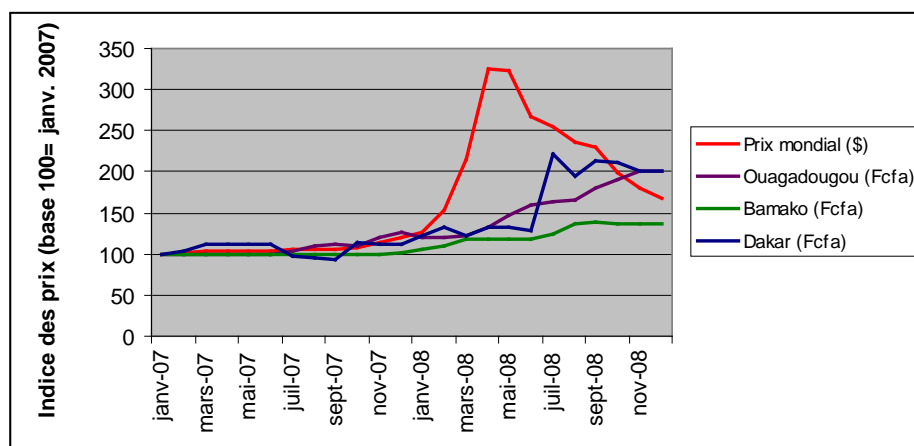
Graphique 7: Evolution de l'instabilité comparée des marchés domestiques et internationaux depuis 1992



Source : Auteurs d'après données SIM et CNUCED

27. Les problèmes d'accessibilité économique ont été, par le passé, peu pris en compte dans les analyses de l'insécurité alimentaire dans la région. La hausse des prix dans un contexte de forte urbanisation et de pauvreté massive des populations qui s'approvisionnent via le marché, a rappelé à l'ordre les institutions et montré que les risques ne se résument pas aux chocs de production. Ceci questionne en premier lieu les stratégies de prévention des crises et les modalités de gestion de ces crises (émergence du débat sur les filets et les transferts sociaux). Mais ils obligent aussi à travailler sur la question de la compétitivité des filières céréalières régionales, de façon à fournir des produits accessibles aux populations.

Graphique 8: Transmission des prix du riz importé sur les marchés domestiques sahéliens



Source : Bureau Issala d'après données CNUCED et RESIMAO

Voir note
thématique n°4
« Politiques
céréalières »

3 La relance des politiques agricoles et céréalières dans la région : orientations et processus

28. Après la vague de libéralisation des années 80 qui s'est traduite par un très fort désengagement des Etats du secteur agricole vivrier (les filières d'exportation continuant de concentrer des appuis importants en raison de leur rôle dans le remboursement de la dette publique⁶), les années 2000 ont été marquées par un certain regain d'intérêt pour l'intervention publique. Plusieurs pays ont défini des lois d'orientation agricole (Mali, Sénégal) ou des stratégies de développement rural (Niger, Burkina Faso). Au niveau régional, plusieurs cadres de politiques agricoles et de sécurité alimentaire cohabitent, à l'initiative des différentes organisations de coopération technique ou d'intégration économique et politique.

29. En 2000, les neuf pays du CILSS adoptaient le cadre stratégique de sécurité alimentaire (CSSA) décliné ensuite en stratégies nationales coordonnées et complétées par une stratégie régionale. Il concerne les différentes dimensions de la sécurité alimentaire : disponibilités, accessibilité et fonctionnement des marchés. Après une période où l'intervention publique dans le domaine de la sécurité alimentaire s'intéressait quasi exclusivement à la prévention et à la gestion des crises conjoncturelles⁷, cette stratégie a l'ambition d'apporter des réponses aux dimensions structurelles des crises alimentaires.

30. En 2001, les 8 pays de l'UEMOA adoptaient la Politique agricole de l'union (PAU). L'adoption de cette politique commune des pays de la zone Franc est intervenue après la mise en œuvre de la politique commerciale commune, dotée d'un tarif extérieur commun n'assurant qu'une faible protection de la région à l'égard des importations⁸. L'acte additionnel (n°03/2001) stipule que la PAU « (...) prend en compte tous les systèmes de production et d'exploitation au sein de l'Union, notamment l'agriculture familiale (Article 2) ; (...) a pour objectifs de contribuer, de manière durable, à la satisfaction des besoins alimentaires de la population au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté en permettant : a) de réaliser la sécurité alimentaire,

⁶ C'est notamment le cas de la filière coton dans les pays d'intervention de SOS Faim.

⁷ C'était le seul domaine considéré comme régalien, pour lequel l'intervention publique se justifie, dans un contexte d'économie libérale.

⁸ 10 % de droits de douane sur le riz, 20 % sur la farine de blé, 5 % sur le blé par exemple.

en réduisant la dépendance alimentaire de l'Union et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles ; b) d'améliorer les conditions de vie des producteurs agricoles, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social (Article 3). Le « plan directeur filières », qui se met en place actuellement, concerne les filières prioritaires à l'échelle régionale, dont le riz et le maïs.

31. En 2005, les 15 pays de la CEDEAO adoptaient l'ECOWAP⁹ à l'issue d'un processus de concertation avec les Etats membres et avec les acteurs professionnels. Le ROPPA a joué un rôle important dans ce processus. 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 : (i) une sécurité alimentaire durable dans les pays membres ; (ii) une rémunération décente aux actifs agricoles et (iii) 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.

32. 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. 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 débouché sur la création d'un nouveau tarif à 35 %. La « re-catégorisation » des produits entre les cinq niveaux de droits de douane est toujours en cours et concerne de nombreux produits agricoles stratégiques, pour lesquels les pays ne parviennent pas à trouver un consensus (cas du riz). L'ECOWAP a aussi servi de référence dans l'établissement de l'offre d'accès au marché dans le cadre de la négociation de l'Accord de Partenariat Economique (détermination des produits sensibles). Alors qu'elles devaient conclure avant 2007, les deux régions ne parviennent toujours pas à trouver un compromis, permettant de disposer d'une nouvelle réglementation des échanges. Le tableau suivant illustre les disparités de droits de douane pratiqués aujourd'hui par les différents pays aux frontières et, par conséquent, les besoins d'harmonisation au sein du TEC CEDEAO.

Tableau 3: Droits de douane appliqués dans l'espace CEDEAO sur les produits céréaliers

Produit céréalier	UEMOA et Cap Vert	Gambie	Ghana	Guinée	Nigeria	Taux maximum dans la région	Taux moyen régional non pondéré	Taux moyen régional pondéré par les volumes importés
Blé	5%	5%	10%	5%	5%	10%	5,0%	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%	9,0%
Mil	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4,7%	5,0%


D'après données CEDEAO

33. La crise alimentaire de 2008 a permis de replacer le secteur agricole et des productions vivrières au centre des politiques publiques dans tous les pays de la région. Elle a aussi conduit la communauté

⁹ La politique agricole de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest

internationale à prendre des engagements importants (i) pour accroître l'aide allouée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire ; (ii) améliorer la coordination entre les multiples institutions internationales (FAO, PAM, UNICEF, Banque mondiale, FMI, etc.) ; (iii) engager des réflexions sur la sécurité alimentaire à long terme, et sur les outils d'une coopération internationale permettant de se prémunir d'une crise globale majeure.

34. Ce nouveau contexte a conduit à placer beaucoup d'espoirs dans la politique agricole de la CEDEAO et à accélérer sa mise en œuvre. Elle est devenue le cadre politique de référence pour la plupart des pays, des acteurs et des partenaires extérieurs.
35. L'opérationnalisation de l'ECOWAP s'opère dans le cadre panafricain de mise en œuvre du NEPAD. Chaque pays membre de la CEDEAO a élaboré un pacte de partenariat avec les acteurs du secteur et les partenaires au développement. La région a fait de même à l'échelle régionale. Les pays et la région se sont dotés de programmes d'investissements qui fédèrent l'ensemble des interventions dans le secteur agricole (investissements et mesures/ instruments de politiques). Le programme régional d'investissements est structuré autour de trois objectifs : (i) promouvoir les produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires (maïs et riz figurent parmi les produits régionaux stratégiques retenus) ; (ii) améliorer l'environnement global du secteur agricole (enjeux commerciaux, changements climatiques, dispositifs d'information, etc.) ; et (iii) favoriser l'accès à l'alimentation des populations vulnérables.
36. Le programme régional adopté en juin 2010 comprend des instruments de politique qui permettent, s'ils sont mis en œuvre, d'accompagner et d'accélérer la transformation des filières céréalières : cofinancement des programmes de subventions des intrants et des équipements (coupons intrants), promotion du warrantage et de l'entreposage régional (stocks d'intervention pour la régulation des marchés), sécurisation et développement du crédit intrants et du crédit de commercialisation (bonification, fonds de garantie), filets de protection sociale, etc.



Voir note de
synthèse générale

4 Promouvoir les filières céréalières régionales : enjeux et questions clés pour le futur

Une demande céréalière qui explose et se diversifie

37. 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 démographique¹⁰. Elle peut être encore supérieure en raison : (i) de la transformation des céréales en aliments du bétail, dont l'importance dépendra de l'évolution du pouvoir d'achat des populations ; (ii) du développement d'autres utilisations, en particulier les agro carburants.
38. Dans une perspective de souveraineté alimentaire, comment les filières et les politiques céréalières peuvent-elles couvrir l'essentiel de ces besoins ?
39. Cette question renvoie (i) au potentiel de production et aux conditions de sa mobilisation ; (ii) à la capacité des filières à répondre à la demande des consommateurs sur le plan de l'adéquation avec les systèmes alimentaires ; (iii) à la capacité des filières à devenir suffisamment compétitives dans un contexte de pauvreté endémique.

¹⁰ La population régionale devrait compter 455 millions d'habitants, dont 260 à 275 millions d'urbains, en 2030.

Intensifier les systèmes de production sur des bases durables

40. Sur le plan de la production, les céréales sont confrontées à de nombreux défis: améliorer leur productivité pour faire face à une demande sans cesse croissante, demande qu'il sera de plus en plus difficile à satisfaire en comptant sur les approvisionnements extérieurs. Si les productions du maïs et, dans une moindre mesure, celle du riz ont engrangé des gains de productivité au cours des vingt dernières années, il n'en est pas de même pour les céréales sèches dont les rendements évoluent à un rythme très lent.
41. Les défis d'amélioration de la productivité et de la production se posent au regard des contraintes de plusieurs ordres auxquels les systèmes productifs de la région doivent faire face : (i) dégradation des ressources naturelles¹¹ et raréfaction des bonnes terres ; épuisement du système de croissance des productions sur la base d'une extension des surfaces (rupture de fertilité des sols en absence d'apports extérieurs) ; (ii) sécurisation foncière dans un contexte d'atomisation croissante des exploitations, de concurrence accrue entre les exploitants, entre agriculteurs et éleveurs, entre agriculture familiale et agriculture d'entreprise, et entre les usages (produits alimentaires, productions d'exportation, biocarburants) ;
42. Les défis et les enjeux d'amélioration de la productivité se posent également par rapport à l'approvisionnement en intrants. De lourdes hypothèques continuent de peser sur la qualité des intrants, la régularité de l'approvisionnement et l'efficacité des mécanismes de distribution sur lesquels se positionnent de plus en plus les producteurs regroupés au sein des coopératives, des groupements de producteurs, voir des interprofessions. Dans nombre de bassins de production, l'approvisionnement en intrants de bonne qualité et à temps, pose des problèmes sérieux. Seule la culture du riz dans les périmètres irrigués échappe à certaines de ces contraintes.
43. Le modèle d'intensification proposé se résume souvent à l'utilisation des engrais et des semences sélectionnées et, selon les zones et les productions, la maîtrise de l'eau. Deux préoccupations majeures émergent de cette approche techniciste : comment améliorer la gestion de la fertilité des sols à partir de techniques de fertilisation organique, moins coûteuses et moins risquées pour l'environnement ? Quels sont les facteurs qui concourent à réduire la prise de risque des producteurs et les incitent à investir dans des techniques d'intensification ? Ceci touche à la sécurisation du marché, et à la gestion des risques en agriculture (système d'assurances récoltes par exemple) ? Ceci touche aussi à l'équilibre des systèmes de production au sein des exploitations familiales, la diversification des productions à des fins agronomiques et de réduction des risques, et l'intégration agriculture-élevage.
44. L'amélioration durable de la production et de la productivité des céréales implique par conséquent d'agir simultanément sur ces différents aspects : (i) la sécurisation foncière sur des exploitations économiquement viables, avec des productions à faible valeur ajoutée comme les céréales ; (ii) la définition d'itinéraires techniques fondés sur une intensification maîtrisée (interpellation de la recherche) ; (iii) la réduction des risques via les systèmes techniques d'une part, la mise en œuvre de systèmes assurantiels d'autre part ; (iv) la mise en place de dispositifs pérennes d'approvisionnement en intrants et de financement des campagnes agricoles ; (v) la régulation des marchés et le financement de la commercialisation permettant de sécuriser les investissements et les revenus (cf. infra).

¹¹ Des analyses et réflexions approfondies montrent que l'exploitation du potentiel existant (vallées des cours d'eau, bas-fonds...), sur lequel tous les espoirs de développement du secteur agricole sont fondés, pourrait être source de graves problèmes environnementaux pour la région (pollution des eaux, dégradation de la biodiversité, etc.).

Réconcilier les consommateurs avec les céréales locales : les enjeux de la transformation

45. Couvrir les besoins alimentaires des populations implique que l'offre soit en phase avec l'évolution des systèmes alimentaires. L'urbanisation induit un changement des modes de vie et impose la fourniture de produits transformés, plus faciles à préparer (temps de préparation, faible consommation d'énergie). La majorité des céréales mises en marché aujourd'hui le sont encore à l'état brut. Des initiatives de transformation des produits céréaliers (farines, couscous, etc.) se développent mais sont peu relayées par les politiques publiques. Le développement de l'artisanat alimentaire et la revalorisation de l'image des produits locaux constituent des enjeux majeurs pour les prochaines années. Ce sera vraisemblablement la clé de la souveraineté alimentaire.
46. Relever ce défi implique d'intégrer cet objectif dans les stratégies d'organisation de filières : (i) l'émergence de normes de qualité des céréales, (ii) la promotion des investissements dans la recherche et le transfert de petites technologies, (iii) l'appui à l'émergence de petites unités artisanales ; (iv) la mise en place de dispositifs de financement.
47. Une des questions importantes pour les OP porte sur les conditions dans lesquelles elles peuvent s'investir plus avant dans les activités de transformation des produits pour en améliorer la valorisation et accroître les revenus en milieu rural et au niveau de leurs membres. Cette activité peut-elle être maîtrisée dans un cadre collectif ? Doit-elle être internalisée ? Ou une contractualisation entre producteurs / OP et unités de transformation est-elle préférable ?

Parvenir à réguler les marchés et améliorer leur fonctionnement

Voir note thématique
n°3 « Marchés » et
n°4 « Politiques »

48. Les enjeux liés à la compétitivité renvoient à la réduction des coûts de production mais surtout à l'organisation économique de la filière et aux politiques commerciales, et ce dans une approche régionalisée. La plupart des organisations interprofessionnelles qui se structurent actuellement le font sur des bases nationales, alors que les marchés sont régionalisés. Ces structures sont moins des espaces de contractualisation des relations commerciales entre les différents agents des filières, que des espaces de concertation et de défense des intérêts collectifs. Ils peinent à proposer ou établir des mécanismes de régulation du fonctionnement de la filière et des marchés. Les coûts des produits restent fortement obérés par les stratégies des commerçants et les coûts de transactions induits par les obstacles informels aux échanges au sein de la région (corruption).
49. La régulation des marchés et la réduction de la volatilité des prix est un enjeu commun pour les producteurs et les consommateurs. Du côté des producteurs, cela implique de travailler sur la mise en marché des produits et, par conséquent, sur l'organisation et le financement du stockage et de la commercialisation. De multiples expériences existent. Elles soulèvent souvent beaucoup de difficultés. Ces difficultés tiennent aux capacités d'organisation interne et de maîtrise des fonctions dévolues à l'OP. Mais elles tiennent aussi au fait que l'intégralité des risques de production et de marchés est assumée par les producteurs et leurs organisations. Il suffit souvent d'une ou deux mauvaises années pour remettre en cause des années de travail au niveau de l'OP. La question de la mutualisation et du partage du risque est une question centrale pour les OP.
50. Du côté des politiques publiques, la responsabilité concerne les mécanismes de régulation du marché (stratégie de stockage, interventions sur les marchés) et la définition d'une politique aux frontières qui permettent d'atténuer les impacts de la variabilité des prix internationaux sur l'instabilité interne (droits de douane appropriés et mécanisme de sauvegarde pour gérer la volatilité des prix des produits importés). L'un des principaux enjeux pour les OP est de parvenir à obtenir une politique commerciale adaptée (TEC) et de pouvoir saisir les opportunités offertes par la mise en place des instruments de politiques pour renforcer leurs capacités d'intervention dans la filière : dispositifs de crédit à la production, de crédit au stockage et à la commercialisation, appuis au warrantage, etc.