



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

La céréaliculture ouest africaine : situation actuelle et évolutions récentes, initiatives des organisations paysannes, principaux enjeux et défis à relever

Note de synthèse

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

Novembre 2010

Avertissement

Cette note synthétise l'essentiel de l'information détaillée dans les notes thématiques. Elle est structurée selon les mêmes séquences que le séminaire pour permettre aux participants de disposer des principaux éléments utiles pour les débats au cours de chacune des séquences et de pouvoir s'y référer au cours des discussions : (i) la demande et la consommation céréalières ; (ii) la production ; (iii) le marché céréalier ; (iv) les politiques céréalières publiques.

Pour chaque thématique elle traite systématiquement trois aspects : (i) les principaux constats et les évolutions récentes ; (ii) les initiatives et les positions des OP ; (iii) les enjeux pour le futur et les questions clés.

Les notes thématiques détaillent les éléments résumés dans cette note. Quatre notes thématiques sont disponibles :

a. Note thématique n°1 : Dynamique des bassins de production, économie des exploitations céréalières et intensification des systèmes de production

Cette note rappelle les grandes tendances de la production des différentes céréales depuis 1980, présente les grands bassins de production céréaliers, propose des éclairages sur quelques bassins de production, notamment dans les zones des OP associées au séminaire. Elle présente quelques initiatives des OP, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en intrants. Enfin, elle esquisse les enjeux pour l'avenir sur le plan de la production et résume les instruments d'appui à la production envisagés dans les politiques agricoles régionales.

b. Note thématique n°2 : L'économie céréalière du Nigeria

Le poids du Nigeria dans la production céréalière et dans la dynamique d'intégration d'une part, la faible connaissance de son économie agricole d'autre part, ont incité à produire une note spécifique sur l'économie céréalière du Nigeria et son impact sur les pays voisins. Elle présente les grands traits de la production céréalière ainsi que les politiques agricoles mises en œuvre par le Nigeria au cours des vingt dernières années. La note fait ensuite l'analyse du fonctionnement du marché céréalier nigérian et ses ramifications dans les pays voisins, avant d'esquisser une perspective au regard des stratégies et politiques agricoles et commerciales en cours de construction dans la région et au Nigeria.

c. Note thématique n°3 : Les enjeux liés à la commercialisation et au marché céréalier régional

Cette note traite de l'organisation et du fonctionnement du marché céréalier régional, du rapport qu'entretient la région avec le marché international, des tendances d'évolution des prix et des problèmes posés par l'instabilité des marchés et enfin, des stratégies de régulation du marché céréalier régional. Elle présente quelques initiatives des OP pour maîtriser la commercialisation des céréales.

d. Note thématique n°4 : Les politiques céréalières en Afrique de l'Ouest

Cette note fait un historique rapide des politiques agricoles et céréalières mises en œuvre en Afrique de l'Ouest depuis les Indépendances, revient sur le regain d'intérêt pour l'intervention publique suite au bilan mitigé des politiques de libéralisation des années 80 et surtout à la crise alimentaire induite par la hausse des prix internationaux en 2008. Elle présente les perspectives offertes par les politiques agricoles impulsées par la CEDEAO et l'UEMOA et, les positions des OP sur le TEC et sur la négociation de l'APE.

Chacune des quatre notes thématiques a fait l'objet d'un résumé de 4-6 pages reprenant l'essentiel de l'information. Ces résumés sont disponibles en français et en anglais.

Sommaire

1	La demande et la consommation céréalières régionales	4
1.1	Constats et évolutions récentes.....	4
1.2	Les expériences des OP dans la transformation des céréales.....	8
1.3	Enjeux pour le futur et questions clés	8
2	La production céréalière régionale	9
2.1	Constats et évolutions récentes	9
2.2	Les expériences des OP de maîtrise de l’approvisionnement	19
2.3	Enjeux pour le futur et questions clés.....	20
3	Le marché céréalier, sa régulation et la maîtrise de la commercialisation	23
3.1	Constats et évolutions récentes	23
3.2	Les expériences des OP dans la maîtrise de la commercialisation des céréales	27
3.3	Enjeux pour le futur et questions clés	30
4	Les politiques publiques dans le secteur céréalier	33
4.1	Constats et évolutions récentes	33
4.2	Les positions des OP sur les politiques céréalières.....	38
4.3	Enjeux pour le futur et questions clés	38

Illustrations

Encadré 1 : les instruments de politique de l’ECOWAP relatif aux filières céréalières	37
Tableau 1 : Couverture des besoins céréaliers par la production et les importations (%)	5
Tableau 2: Evolution des productions, surfaces et rendements en Afrique de l’Ouest.....	14
Tableau 3 : Coûts de production dans différents bassins de production de riz et maïs	17
Tableau 4: Evolution des importations de céréales brutes dans l’espace CEDEAO (tonnes).....	23
Tableau 5: Droits de douane appliqués dans l’espace CEDEAO sur les produits céréaliers.....	27
Graphique 1: Composition de la consommation alimentaire en Afrique de l’Ouest	5
Graphique 2 : Couverture régionale des besoins céréaliers par la production.....	6
Graphique 3 : Couverture régionale des besoins en riz par la production.....	6
Graphique 4: Part des différentes céréales dans l’offre régionale de l’espace CEDEAO et évolution depuis 1980	10
Graphique 5 : Production céréalière des différents pays de la CEDEAO.....	10
Graphique 6 : 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)	18
Graphique 7: Evolution des prix internationaux sur la période 2000 - 2008	25
Graphique 8 : Transmission des prix du riz importé sur les marchés domestiques sahéliens.....	26

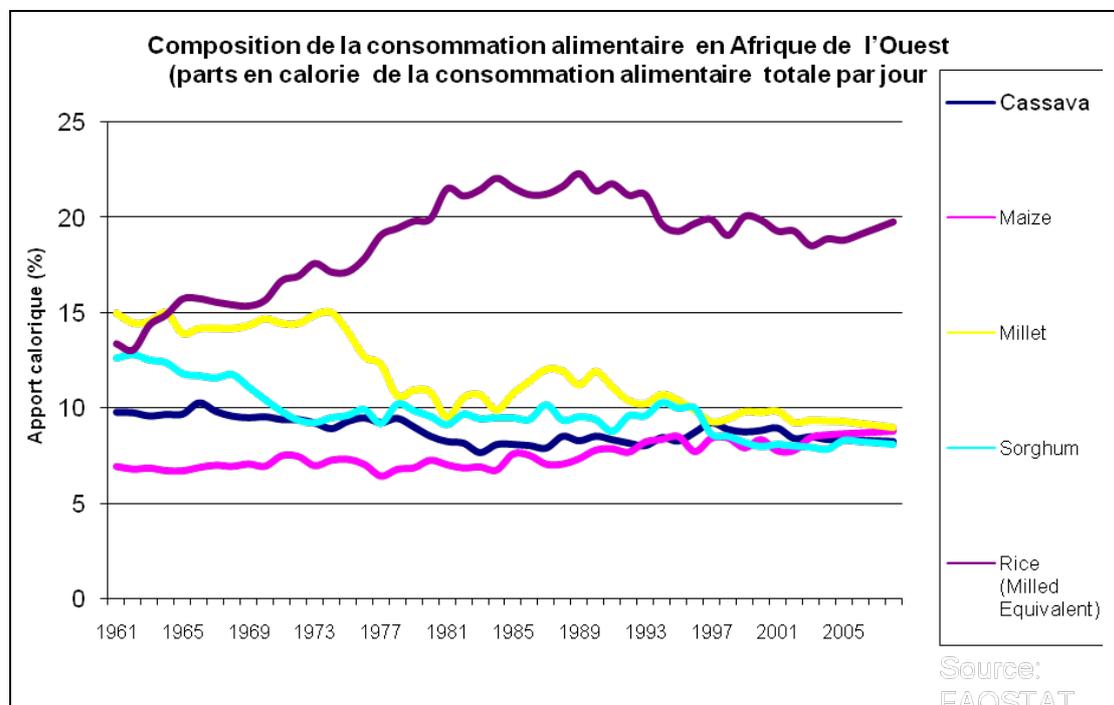
1 La demande et la consommation céréalières régionales

1.1 Constats et évolutions récentes

1. La région consomme environ 62 à 65 millions de tonnes, toutes céréales confondues. Cette consommation – tous usages confondus – a triplé en moins de 30 ans.
2. 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 partagent ce statut de produit de base de l'alimentation avec les racines et tubercules.
3. La région est marquée par plusieurs paradoxes :
 - a. Alors que les céréales occupent la majeure proportion des surfaces cultivées et des producteurs en Afrique de l'Ouest ; que l'agriculture reste le principal secteur économique producteur de richesses, 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 ;
 - b. 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 ;
 - c. Enfin, la structure de la consommation est déphasée par rapport à la production : la croissance de la demande en riz est nettement supérieure à la croissance de la production de paddy. Alors que la demande a été multipliée par 2,83 sur la période 1980-2008, les importations ont été multipliées par plus de 3 ;
 - d. Dans le cas du blé, la croissance de la consommation est quasi intégralement satisfaite par les importations ;
 - e. La part du riz dans la couverture des besoins énergétiques s'accroît fortement au détriment des céréales sèches¹ et au détriment des racines et tubercules. Cette substitution est importante dans les pays côtiers. Dans les pays sahéliens, le riz devient la céréale de soudure, même dans les zones rurales enclavées.

¹ Dans ce document, on entend par « céréales sèches » : le mil, le sorgho et le fonio

Graphique 1: Composition de la consommation alimentaire en Afrique de l'Ouest



Source : adapté des données du Centre Africain pour le Riz

(légende : Cassava = manioc, maïs = maïs, millet = mil, sorghum = sorgho, riz = riz)

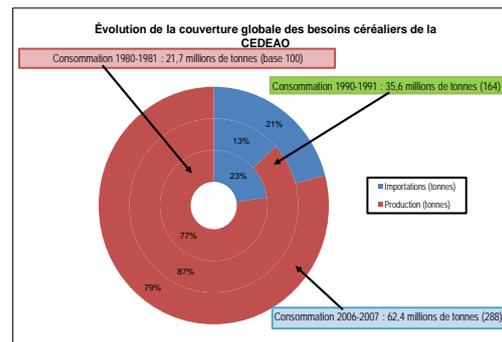
4. De ce fait, il existe un décalage structurel entre la structure de production et la structure de la consommation. Deux produits traduisent ce décalage :
 - a. Le blé qui représente 8 % de la demande céréalière et dont la production régionale est quasi nulle ;
 - b. Le riz dont la consommation repose pour moitié sur les importations.

Tableau 1 : Couverture des besoins céréalières par la production et les importations (%)

	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	99,5
Riz	18	27	52,8	47,2

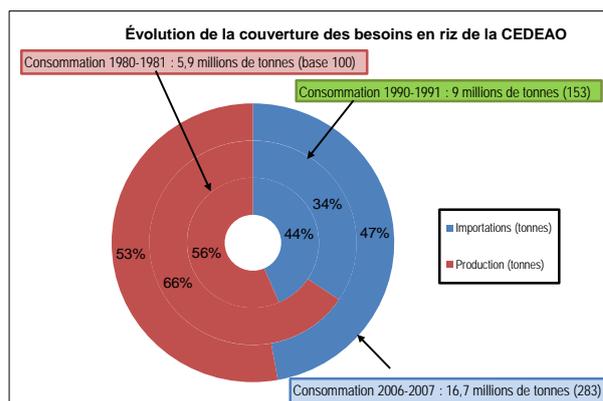
Source : auteurs d'après données FAO

Graphique 2 : Couverture régionale des besoins céréaliers par la production



D'après données FAOSTAT

Graphique 3 : Couverture régionale des besoins en riz par la production



D'après données FAOSTAT

5. La consommation des produits céréaliers recouvre :

- Les céréales 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 l'industrie de transformation : ce sont surtout les céréales destinées aux industries brassicoles ;

- d. Les céréales destinées à la transformation artisanale : bière traditionnelle, produits céréaliers transformés ;
 - e. Les céréales destinées à la production industrielle d'aliments du bétail (maïs pour l'essentiel). Cette industrie prend de l'importance avec le développement des filières de production des volailles et des porcs.
6. Les importations de riz et de blé ont été encouragées par deux facteurs internationaux majeurs (cf. section 3):
- a. 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 ;
 - b. Des niveaux de prix très bas, en raison des politiques d'exportation des fournisseurs de l'Afrique : (i) 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 ; (ii) dans le cas du blé, c'était l'escalade des soutiens à l'exportation pratiqués par les Etats Unis et l'Union européenne pour sauvegarder leurs parts de marchés et réduire le volume de leurs stocks très coûteux, pour les budgets publics.
7. Les facteurs internationaux se sont combinés avec trois facteurs régionaux pour expliquer la forte pénétration des céréales importées dans les régimes alimentaires :
- a. 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 ouvert le marché régional, bien que les importations de riz et de blé datent de l'époque coloniale et du commerce triangulaire ; 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.
 - b. Le démantèlement des protections aux frontières, dans le cadre des programmes d'ajustements structurels puis dans le cadre de l'adoption du TEC UEMOA ;
 - c. Enfin, l'évolution des modes de vie. En particulier, l'urbanisation croissante accélère le changement des régimes alimentaires au profit : (i) des produits rapides à cuisiner ; (ii) 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.
8. Le faible degré de transformation des produits céréaliers locaux, notamment le mil et le 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.
9. 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.
10. Des efforts sont consentis au niveau de la recherche dans le domaine de la transformation des produits locaux pour concevoir des produits répondant aux attentes des consommateurs en termes

de goût, de facilité de préparation, de conservation, de conditionnement, etc. Des unités de transformation se développent dans la plupart des pays, notamment à l'initiative des femmes, dans le cadre d'unités individuelles ou coopératives.

11. 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 :

- a. La faiblesse des réseaux de distribution et donc leur accessibilité physique pour les consommateurs ;
- b. La régularité des produits sur le plan de la qualité ;
- c. Et surtout, l'image des produits locaux qui reste dévalorisée pour une majorité de consommateurs, par rapport à l'image des produits importés.

1.2 Les expériences des OP dans la transformation des céréales

12. Les expériences des OP dans la transformation des céréales restent peu développées. Deux grandes tendances se dégagent :

- a. 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 ».

Toujours dans les zones rizicoles, on a vu se développer des groupements féminins impliqués dans le décortilage et l'étuvage. Cette activité a fortement bénéficié de la hausse des prix mondiaux du riz et permet de dégager des revenus significatifs au niveau des femmes ;

- b. Sur les céréales sèches. Le développement des unités de transformation dans le Sahel. Il s'agit d'unités individuelles ou de 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.

1.3 Enjeux pour le futur et questions clés

13. 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 : (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.

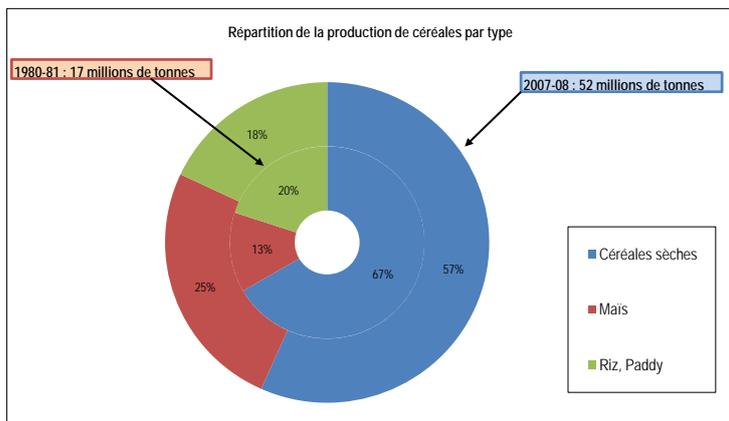
14. La région s'est engagée à répondre à cette croissance de la demande en s'appuyant prioritairement sur la valorisation de son potentiel de production et l'intégration du marché régional, dans le cadre d'un objectif affiché de sécurité et de souveraineté alimentaires (cf. ECOWAP).
15. Mais relever 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 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.
16. Un des principaux enjeux concerne l'adaptation des filières aux demandes des consommateurs. Cette demande se segmente (i) en fonction des usages des céréales ; (ii) en fonction de la différenciation des revenus des consommateurs.
17. D'une façon générale, la capacité de la filière à répondre à la demande sera liée :
 - a. A la régularité de l'offre tout au long de l'année ;
 - b. A la qualité des produits sur le plan organoleptique et sur le plan sanitaire ;
 - c. A leur mode de présentation (type de transformation et de préparation, type d'emballage, etc.) ;
 - d. A la diversité des produits offerts pour répondre à la différenciation des besoins des ménages ;
 - e. A l'efficacité et à la couverture du réseau de distribution ;
 - f. Et, bien sûr, au prix des produits, notamment par rapport aux produits importés.

2 La production céréalière régionale

2.1 Constats et évolutions récentes

18. La production céréalière de l'Afrique de l'Ouest porte actuellement sur un volume situé entre 52 et 56 millions de tonnes, toutes céréales confondues. Elle a connu une croissance très forte, de 4,6 % par an sur la période 1980-2008, légèrement supérieure à la croissance démographique.
19. La production régionale est négligeable dans la production 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.

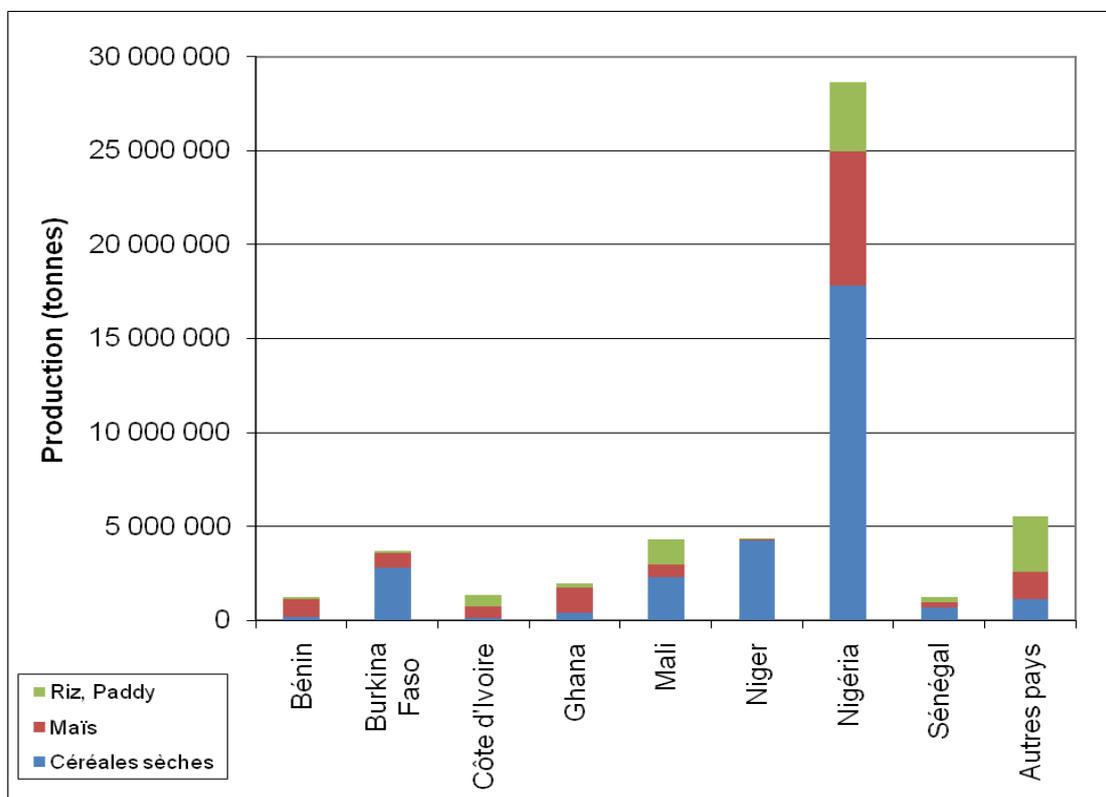
Graphique 4: Part des différentes céréales dans l'offre régionale de l'espace CEDEAO et évolution depuis 1980



Source : auteurs d'après données FAO

20. La production céréalière est dominée par quatre pays qui réalisent 80 % de l'offre régionale : le Nigeria fait la course largement en tête (55 % des céréales produites dans la région) suivi du Niger et du Mali (8,3 % chacun), puis du Burkina Faso (7,1 %).

Graphique 5 : Production céréalière des différents pays de la CEDEAO



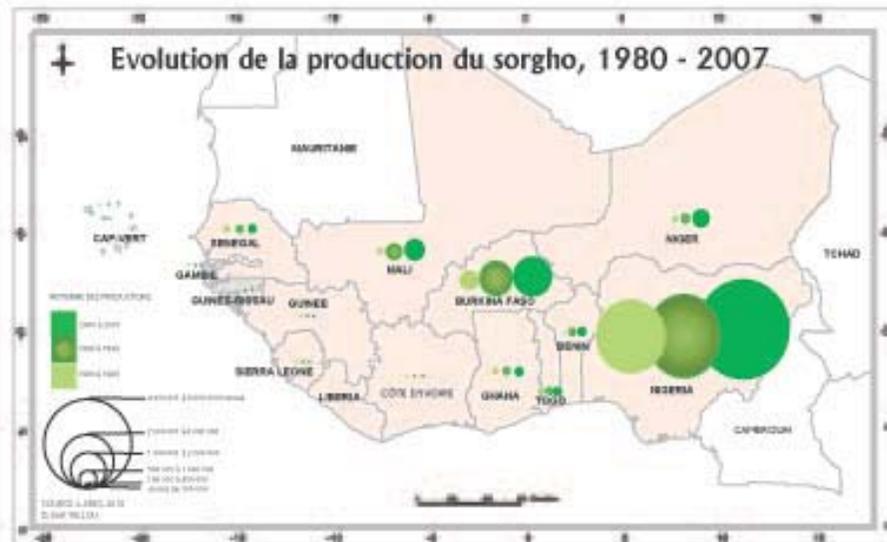
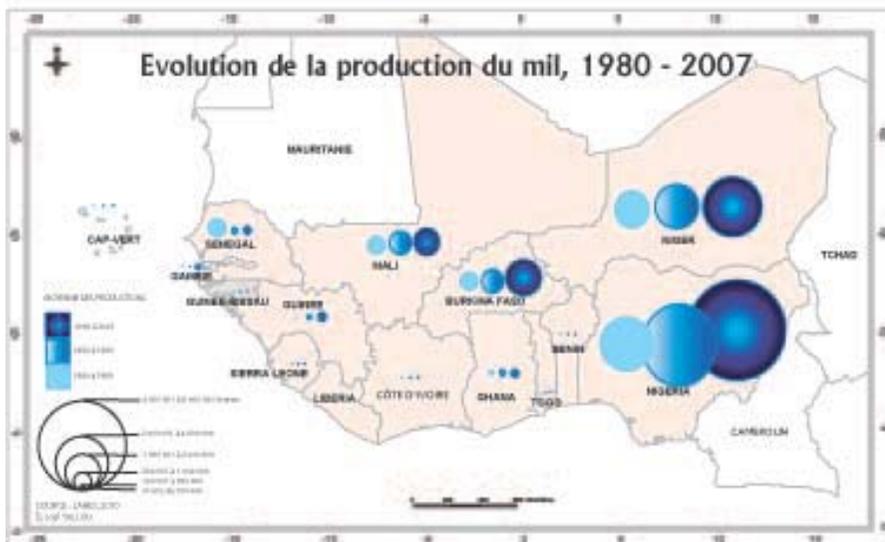
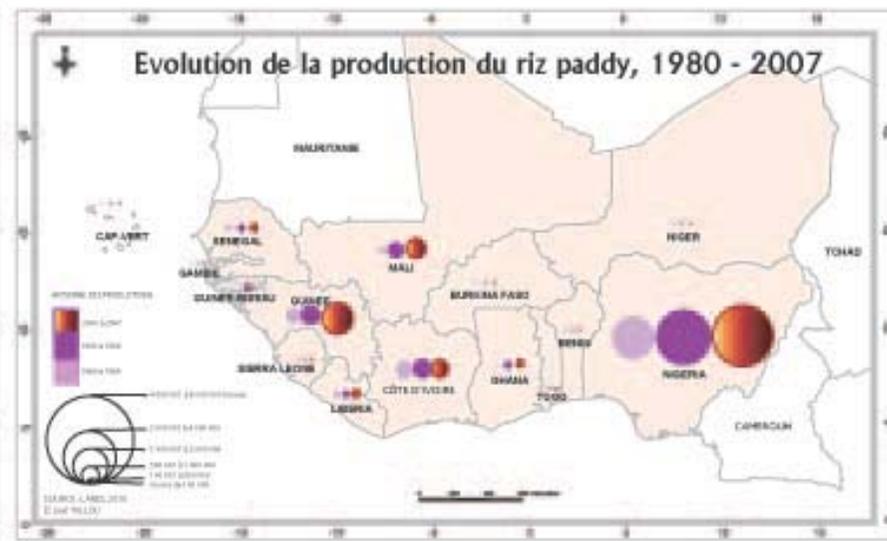
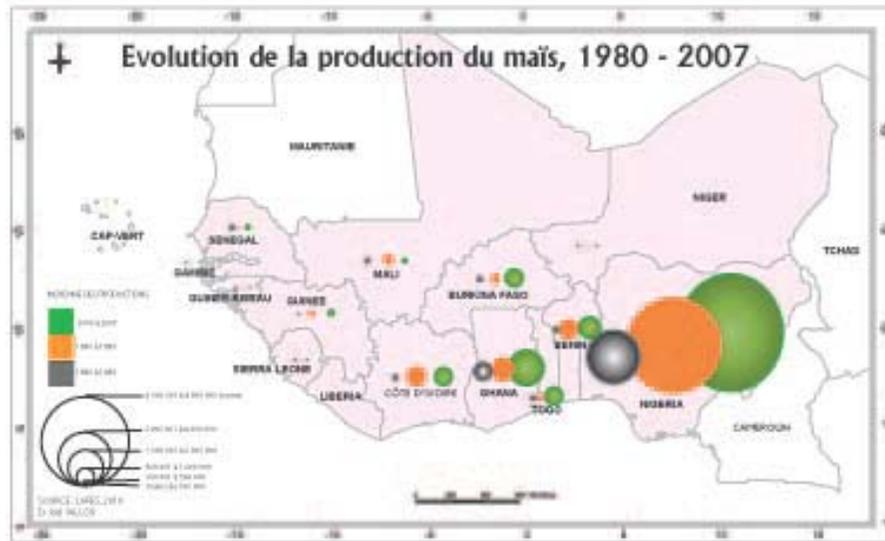
Source : auteurs d'après données FAO

21. Le Nigeria est le premier producteur régional de toutes les céréales. Il s'agit du 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 (cf. section sur les politiques céréalières). Sa part dans la production régionale est passée de 47 à 55 % depuis 1980.
22. Les principaux bassins de production dépassent les frontières nationales et épousent la diversité agro-climatique régionale (la région connaît un gradient pluviométrique qui s'échelonne de 400 mm dans les zones de production sahéliennes du nord à plus de 3000 mm dans les zones côtières du Golfe de Guinée). Les principaux bassins sont les suivants :
- a. **La production du mil** est l'apanage des zones sahéliennes du Centre et de l'Est de l'Afrique occidentale, notamment le Nord du Nigeria, le Niger, le Burkina Faso et le Mali. La production a chuté dans l'espace Est (Sénégal). 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.
 - b. **Le bassin de production du sorgho** est moins homogène que celui du mil. Deux pays, le Nigeria et le Burkina Faso, constituent les principaux foyers, quasiment dans la même proportion depuis une trentaine d'années. Suivent le Mali et le Niger.
 - c. **Le maïs** se détache complètement des autres céréales, tant par l'extension de son bassin de production que par 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. Cependant en dépit de cette percée intérieure, cette céréale 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, notamment le 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, au dépend du Nigeria qui a vu sa suprématie s'effriter au fil des années.
 - d. **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 (aménagements sur le fleuve Niger –potentiel d'un million d'ha dont seulement 10 % est aménagé - et mise en valeur des bas-fonds) qui apparaît, au regard des tendances de la production du riz au cours des trente dernières années, comme celui qui a enregistré les meilleures performances. Ce bassin 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 en irriguée ne progresse que trop

lentement pour infléchir la dépendance nationale à l'égard des importations et peser dans l'offre régionale.

Carte 1: Les principaux bassins de production de mil, sorgho, maïs et riz, et dynamique de croissance

DYNAMIQUE DES BASSINS DE PRODUCTION CEREALIERE EN AFRIQUE DE L'OUEST



23. Près de la moitié des terres cultivées - 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, dans les dynamiques locales et dans les systèmes de vie d'une très large proportion des ménages ruraux.

24. 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.

25. 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.

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

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

- a. 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 soudaniennes. C'est aussi une culture qui a bénéficié, outre de l'intensification des systèmes de production au sein desquelles elle est intégrée, des progrès de la recherche variétale. Le rendement moyen passe de 1 à 1,7 tonnes par ha ;

- b. Le riz, malgré les efforts de maîtrise des itinéraires techniques, l'usage des intrants et l'amélioration variétale, voit ses rendements stagner 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 tonnes/ha (cf. ci-dessous). 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 ;
 - c. Les rendements des céréales traditionnelles (mil, sorgho, fonio), « adaptées » aux zones plus sèches, progressent peu et sont les plus aléatoires car fortement tributaires de la pluviométrie. La croissance de la production est surtout 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.
27. 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 (cf. section 3 et 4 ci-dessous), qui devait dynamiser la production, s'est avérée incapable de sécuriser les producteurs pour leur permettre d'investir dans l'intensification. Mais ce constat général doit être nuancé et ceci montre les marges de progrès possibles si les productions et le marché céréaliers deviennent de véritables priorités régionales.
28. 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 (durée de l'hivernage, hauteur des précipitations et leur répartition dans le temps et dans l'espace). S'ajoute à cette contrainte, un marché très instable (forte volatilité des prix). Cette instabilité des prix est principalement due à la faible part de la production mise en marché et à des volumes de produits très variables en fonction des résultats de la production. Les prix sont élevés quand les producteurs ont peu de céréales à vendre, et ils s'effondrent quand la récolte est bonne et les excédents importants au niveau de l'exploitation.
29. La combinaison entre (i) l'absence de dispositif pérenne d'accès aux intrants, (ii) un fort risque sur les rendements déterminés par le climat, (iii) l'instabilité des prix, (iv) 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, en recourant très peu aux intrants achetés à l'extérieur et en augmentant les surfaces cultivées, sur les terres éloignées et marginales (faiblement productives). Cette extensification est nécessaire pour satisfaire la croissance des besoins familiaux et elle 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).
30. L'usage de fertilisants chimiques est marginal et 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, association céréales-légumineuses, etc. ainsi que par l'utilisation de nouvelles variétés mieux adaptées au changement climatique (variétés hâtives, plus résistantes à la sécheresse).

31. *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.
32. *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 : (i) des investissements dans l'équipement agricole et la traction attelée, (ii) des arrières effets de la fumure épandue sur le coton « tête de culture dans la rotation » et, (iii) du développement important de l'élevage permettant des transferts de fertilité vers les champs de brousse, et autorisant la réduction drastique de la jachère et le passage à la culture permanente, sans affecter la qualité des sols ; (iv) du système d'appui-conseil mis en place pour le coton ; (v) du dispositif de crédit intrants gagé sur la vente du coton.
33. 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 - moins exigeant mais moins productif - lorsque l'accès aux intrants est réduit (crise de liquidités des sociétés cotonnières).
34. 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.
35. 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 synthétisent quelques exemples de coûts de production et de marges nettes / ha dans différents contextes.

Tableau 3 : Coûts de production dans différents bassins de production de riz et maïs

Bassin de production – Pays	Céréale	Coûts de production (FCFA)		Marge nette (Fcf / Ha)	Source et année
		Par hectare	Par kg		
Koutiala – Mali -	Mil	24 484	29		FARM/Diarra (2008)
Koutiala – Mali -	Sorgho	8 802	10		FARM/Diarra (2008)
Ngaay Meckhé - Sénégal	Mil	37 640	50		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		AFD/ Baris et al. (2005)
Office du Niger – Mali -	Riz paddy	351 245	87		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		FARM/Diarra (2008)

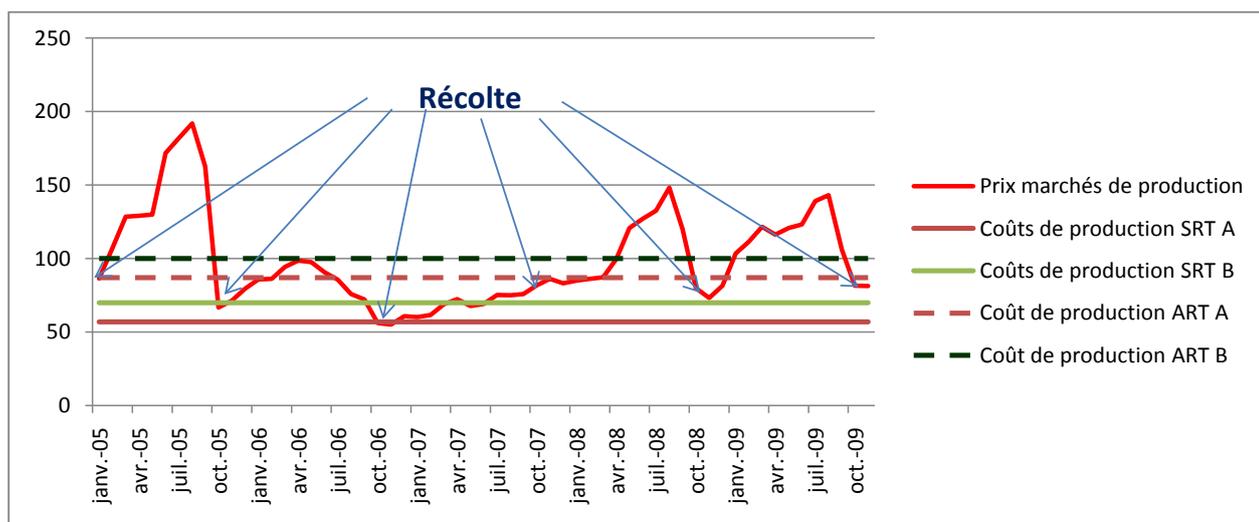
36. Ces données montrent que les céréales produites dans la région permettent de dégager des marges assez variables selon les systèmes de culture et leurs performances techniques. Cependant, les données ne peuvent être comparées entre elles car elles ne s'appuient pas sur des méthodologies équivalentes, notamment sur l'intégration de la rémunération de la main d'œuvre familiale, et se réfèrent à des années différentes.
37. 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, et les augmentations de productions consécutives à la hausse des prix de 2008 l'attestent, les marges bénéficiaires sont induites par un prix du paddy supérieur à 100 F CFA. 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. Vu le niveau des charges engagées, il est clair que le prix est décisif dans le comportement des producteurs.
38. Une baisse du prix de vente de 10 % provoque un manque à gagner de 50 à 60 000 FCFA, alors qu'une baisse de 10 % du prix des engrais (via la subvention par exemple), n'entraîne 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%.
39. 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 (i) du rendement ; et (ii) de la valorisation du produit (le prix de vente). On constate qu'en production intensifiée, 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.

40. Une réduction de 10 % du prix des engrais se traduit par une amélioration de la marge de 4500 FCFA par ha, alors qu'une augmentation du prix de vente du maïs de 10 % induit une amélioration de 10 000 FCFA.

41. Le graphique suivant est établi à partir des données sur les coûts de production observés en 2007 (SRT A = coûts de production sans rémunération du travail), lors de la hausse des prix (Konaté S. ; Oxfam). Il montre :

- Que les prix de marchés permettent de rémunérer le travail lorsqu'ils sont supérieurs à 87 FCFA/kg. Ces prix n'ont été obtenus sur le marché que pendant la soudure de 2005, suite à la crise alimentaire régionale, puis en 2008 et 2009, suite à la crise internationale des prix ;
- Que même en 2008, les prix à la récolte ne permettaient pas de rémunérer le travail, en raison des chutes de prix saisonnières liées aux bonnes récoltes.
- Qu'en 2006 et 2007, les prix en période de soudure ne permettent pas de couvrir correctement les coûts de production et à fortiori la rémunération du travail.

Graphique 6 : 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)



Légende : ART : avec rémunération du travail ; SRT : sans rémunération du travail ; A : coûts de production 2007 ; B idem + 22%

42. 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.

2.2 Les expériences des OP de maîtrise de l'approvisionnement

43. L'accès aux intrants est une des principales préoccupations des OP. Elles cherchent à mettre en place des dispositifs pérennes d'accès aux semences et aux engrais. Plusieurs systèmes, plus ou moins complexes, sont initiés par les OP :
- a. *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 avec 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.
 - b. *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 sont très variables, ainsi que les conditions pratiquées : taux d'intérêt, échéances et modalités de remboursement. Ce système peut être combiné avec un dispositif de warrantage.
 - c. *L'approvisionnement en semences.* Cet approvisionnement est réalisé soit à l'extérieur (achat groupé), soit la multiplication de semences est une activité développée par l'OP. Dans ce dernier cas, des producteurs sont contractualisés par l'OP avec un cahier des charges précis et, 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.
44. 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.
45. Dans les zones semi arides, les OP ont joué et jouent un rôle important dans le domaine de la restauration et de la préservation de la fertilité des sols : 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 maraîchères de diversification ;
46. C'est dans ces zones que les OP rencontrent le plus de difficultés pour plusieurs raisons : (i) les risques de production sont élevés et remettent fréquemment en cause la capacité des producteurs à rembourser les crédits contractés auprès de l'OP, dans un contexte où le risque est intégralement assumé par l'OP et les producteurs, sans système d'assurances ou de mutualisation ; (ii) l'efficacité des intrants est plus aléatoire ; (iii) l'utilisation des céréales à des fins d'autoconsommation réduit la possibilité de garantir les crédits en gageant les produits.
47. Enfin, de nombreuses OP se sont organisées face au démantèlement des dispositifs publics d'appui-conseil ou de vulgarisation pour fournir aux producteurs un appui technique à la conduite des

cultures et promouvoir des techniques d'intensification durables, via la fumure organique, le contrôle parasitaire, etc. 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.

2.3 Enjeux pour le futur et questions clés

48. 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 doivent être pris en compte et vont affecter la capacité d'assurer la sécurité alimentaire mondiale :

- a. 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'accaparement des terres s'inscrivent en partie dans cette perspective ;
- b. L'accroissement du pouvoir d'achat des populations, notamment en Asie et en Amérique Latine, mais aussi en Afrique, devrait se traduire par une amélioration des régimes alimentaires, et notamment une plus grande consommation de protéines d'origine animales : lait, œufs, viandes. La production de ces protéines consomme beaucoup de surfaces et de céréales (on considère qu'il faut 7 calories végétales pour produire une calorie animale) ;
- c. La disponibilité de technologies de production respectueuses de l'environnement. Par le passé, la planète a pu répondre à la croissance de ses besoins, mais elle l'a fait sur la base d'innovations techniques largement fondées sur l'artificialisation des milieux physiques et des systèmes de production (« chimisation », mécanisation lourde) dont les conséquences négatives sur la ressource en eau et sur les sols sont souvent catastrophiques ;
- d. C'est dans ce contexte que le débat sur l'introduction des organismes génétiquement modifiés prend sa place, avec pour ses promoteurs l'argument d'une croissance forte de la production tout en réduisant l'usage des pesticides. 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.

49. La population ouest africaine croît plus vite que la population mondiale : on s'attend à 450-500 millions d'habitants en 2030, près d'un milliard en 2050.

50. 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 : (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.

51. Le modèle de croissance de l'offre (extension des surfaces) qui a prévalu depuis 25 ans ne peut être reproduit en raison de la pression foncière, de la dégradation écologique, et de la paupérisation de la main d'œuvre agricole qu'il induit (utilisation massive de travail manuel très faiblement rémunéré).
52. Les perspectives des marchés mondiaux sont incertaines. La croissance de la demande asiatique et africaine, la demande énergétique, les conflits d'usage des sols, etc. laissent à penser que les marchés pourraient être plus tendus, et surtout beaucoup plus instables que sur la période 1980-2006.
53. 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 :
- a. Améliorer la productivité des terres pour réduire la pression sur la ressource foncière ;
 - b. Rendre les systèmes de production durables, pour protéger les ressources en eau et en terre ;
 - c. Promouvoir des systèmes de production à faible coûts, économes et compétitifs, de façon à améliorer l'accès à l'alimentation des consommateurs pauvres, et réduire la propension à recourir aux importations, meilleures marché ;
 - d. Améliorer significativement la productivité du travail pour améliorer la rémunération des producteurs et contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural ;
54. La région doit par conséquent réussir l'intensification de ses systèmes de production céréaliers pour parvenir à réduire sa dépendance extérieure, réaliser son ambition de souveraineté alimentaire, tout en préservant son potentiel agronomique et son capital en ressources naturelles (sols et eau). 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 opportunités de production pour une majorité de petits producteurs pauvres dans les zones sèches ou fortement soumises aux aléas climatiques.
55. Sans amélioration des rendements et en maintenant le taux de dépendance à l'égard des importations au taux actuel (22 %) en 2030, il faudrait doubler les surfaces consacrées aux céréales : de 45 à 90 millions d'ha. Sinon, il faudra passer d'un rendement moyen de 1,2 T/Ha à 2,2 T/Ha, pour couvrir les besoins sans augmenter les surfaces, soit une amélioration de la productivité moyenne à l'hectare de plus de 80 %. Si l'objectif est de maintenir les importations de riz au niveau actuel alors que les importations de blé, plus difficiles à réduire, suivraient le rythme antérieur, il faudrait multiplier par 5 le rendement actuel moyen du riz paddy (8,4 T/Ha).
56. Dans une triple vision : (i) de sécurité et souveraineté alimentaire, (ii) de développement économique, (iii) de promotion d'une exploitation 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 ne pourra produire des résultats visibles

sans réformer ses modalités de travail avec les communautés d'agriculteurs (recherche participative, recherche-action).

57. L'instabilité des prix internationaux, si elle se répercute sur le marché régional et vient amplifier son instabilité déjà très forte, contrecarre les stratégies d'intensification. Les instruments d'appui à la production (financement des campagnes, accès aux intrants et équipements, etc.) ne produiront leur plein effet qu'à trois conditions :

- a. 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 ;
- b. Que des dispositifs institutionnels pérennes, maîtrisés par les producteurs et leurs organisations, soient mis en place, dans un cadre contractuel avec l'Etat et les banques, voire les distributeurs d'intrants et les opérateurs du secteur céréalier, pour assurer le financement de la modernisation des systèmes d'exploitation (crédit de campagne, crédit d'équipement, crédit de commercialisation) ;
- c. 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. Cette transformation massive de la céréaliculture régionale est le véritable défi.

58. 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, et de façon cohérente et articulée :

- a. *Des enjeux techniques*, qui questionnent la recherche et les liens chercheurs/utilisateurs. Ils questionnent aussi 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 ;
- b. *Des enjeux organisationnels et financiers*, notamment sur le plan de la bancarisation élargie du secteur céréalier, et sur le plan de la couverture des risques production et prix (mise en place de systèmes assurantiels, déclenchement des systèmes de mutualisation du risque au niveau national, régional, international) ;
- c. *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 ;
- d. *Des enjeux commerciaux*, car l'intensification doit être sécurisée par un marché qui fonctionne mieux, soit plus prévisible et rémunérateur (cf. infra sections 3 relative aux marchés et 4 relative aux politiques) ;
- e. *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'Etat et les institutions de coopération et d'intégration régionale.

3 Le marché céréalier, sa régulation et la maîtrise de la commercialisation

3.1 Constats et évolutions récentes

59. Les échanges mondiaux – toutes céréales confondues – portent sur 243 millions de tonnes (2007-08). Les échanges mondiaux de céréales qui concernent plus directement l'Afrique de l'Ouest : le blé et farine d'une part, de riz d'autre part, portent respectivement sur 123 millions de tonnes 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.
60. 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.
61. L'Afrique de l'Ouest importe chaque année de l'ordre de 13 millions de tonnes (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 %.
62. 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 (soit environ 1 600 milliards de Fcfa).
63. Ces importations de l'Afrique de l'Ouest se décomposent de la façon suivante : blé et farine 37 %, riz et brisures : 49%. Aussi, 86 % des importations se font sous forme de produits bruts ou très faiblement transformés. 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.
64. 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. C'est ainsi que le taux global de couverture des besoins céréaliers par la production s'améliorait légèrement, passant de 77 à 79 %.

Tableau 4: Evolution des importations de céréales brutes dans l'espace CEDEAO (tonnes)

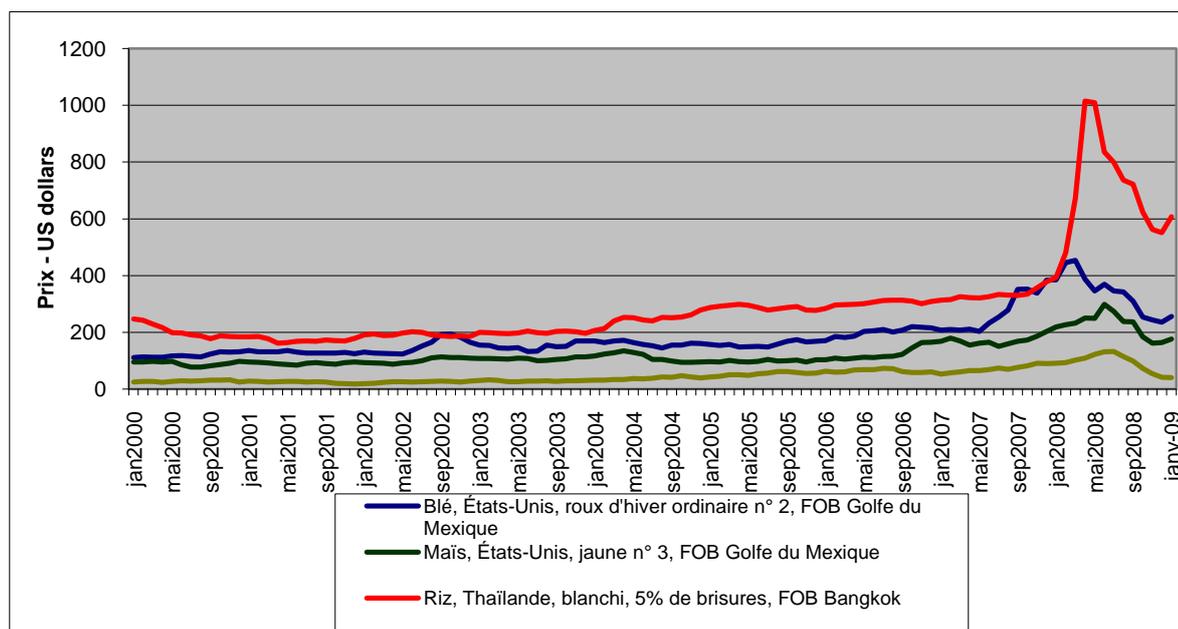
Années	Blé + farine	Mais	Riz, eq. Paddy	Céréales sèches	Total
1980-1981	1 844 968	358 003	2 575 878	132 640	4 911 489
1990-1991	1 368 728	100 456	3 094 278	114 870	4 678 331
2006-2007	4 904 862	234 420	7 864 695	53 374	13 057 350

Source : auteurs d'après données FAO

65. 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 de l'*informalisation* 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. Les transactions de riz local sont très faibles. En revanche la réexportation du riz importé pratiquée par les voisins immédiats du Nigeria, demeure dynamique vers ce dernier pays, dopée par la différence de droits de douane entre l'espace UEMOA (10 %) et le Nigeria (50 %).
66. Les échanges reposent sur différentes dynamiques :
- a. Les complémentarités des bassins de production et de consommation. Le commerce infra pays qui relie les bassins de production aux grands centres urbains en pleine expansion demeure une dimension importante du marché. Sur elle se superpose les transactions qui s'appuient sur les complémentarités des zones agro-écologiques entre les franges sahéliennes - grosses productrices de mil et sorgho - et les régions soudaniennes excédentaires en maïs.
 - b. La régulation offre/demande qui induit parfois des inversions des 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. A 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.
 - c. Les disparités de politiques commerciales et fiscales qui induisent des transactions d'opportunité à l'instar du commerce de réexportation² 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 entre le Nigeria et ses voisins portent sur plus de 600 000 tonnes par an au cours des trois dernières années.
67. 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 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.
68. Jusqu'en 2006, les prix sur les marchés internationaux ont été marqués par une très grande stabilité, qui contrastait avec la volatilité des prix sur les marchés ouest africains.

² Importations par certains pays de quantités de produits supérieures à leurs besoins domestiques et les exporter en contrebande vers leur voisin pratiquant une politique commerciale moins libérale.

Graphique 7: Evolution des prix internationaux sur la période 2000 - 2008



Source : Bureau Issala d'après données CnuCED et FAO

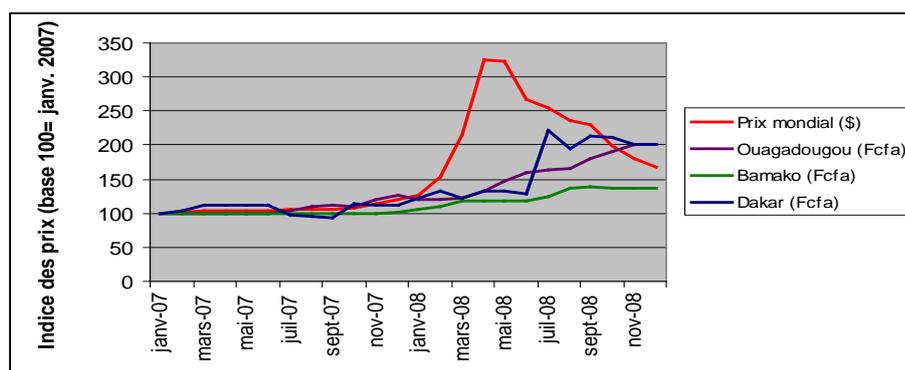
Tableau n° 3 : Variation de l'indice des prix à la consommation des céréales en Afrique de l'Ouest

	<i>1995-1999</i>				<i>2000-2004</i>				<i>2005-2008</i>			
	Maïs	Mil	sorgho	Riz loc	Maïs	Mil	Sorgho	Riz loc	Maïs	mil	Sorgho	Riz loc
Bamako	0,15	0,20	0,10	0,09	0,24	0,27	0,28	0,05	0,19	0,17	0,19	0,13
Ouaga	0,15	0,19	0,17	0,05	0,20	0,21	0,20	0,03	0,26	0,22	0,22	0,05
Dakar	0,11	0,14	0,13	0,21	0,12	0,26	0,23	0,07	0,10	0,15	0,15	0,29
Niamey	0,21	0,30	0,28	0,04	0,17	0,21	0,21	0,12	0,24	0,18	0,18	0,11

Source : calcul des auteurs d'après données des SIM

69. 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 (FARM, 2008, CIRAD, 2009) montrent un décalage parfois important entre le moment où se déclenche la hausse des prix et celui 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 (cf. graphique N°8).

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



Source : Bureau Issala d'après données CNUCED et RESIMAO

70. 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.

71. La politique commerciale au sein de l'espace ouest africain est encore marquée par un niveau élevé de fragmentation, malgré l'adoption en janvier 2006 du Tarif Extérieur Commun (TEC) par la CEDEAO. A la fragmentation monétaire caractérisée par l'existence de neuf monnaies³, se sont greffées des disparités de politiques de protection des marchés domestiques. Au bloc des huit pas de l'UEMOA qui dispose, depuis 2000, d'une union douanière avec un tarif extérieur commun, s'oppose encore la diversité des politiques commerciales pratiquée par les huit autres pays de la région Afrique de l'ouest (cf. tableau 5) pour les principales céréales.

³ Neuf monnaies circulent en Afrique de l'Ouest : le Franc CFA commun aux huit pays de l'UEMOA, la Naira émis 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), l'Ouguiya (Mauritanie).

Tableau 5: 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%
Millet	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4,7%	5,0%

D'après données CEDEAO

72. 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 intérieur.
73. Les produits alimentaires sont soumis à un système de protection très peu contraignant. Alors que le droit maximal du TEC UEMOA est de 20 %, le taux de protection des produits alimentaires (hors produits tropicaux et non alimentaires) est de 15 % en moyenne simple et de 13% en moyenne pondérée par les importations (Gallezot, 2006). Ce niveau de protection est vraiment faible si l'on considère les défis des politiques agricoles de la région, notamment ceux de l'ECOWAP. Les écarts de niveau de protection sont de plus de 7 points de moyenne supérieurs pour les produits alimentaires européens comparés aux mêmes produits de la CEDEAO (22 % pour l'UE contre 15 % pour la CEDEAO). Ces écarts sont de 32 points pour les céréales (cf. section 4 sur les politiques).
74. 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 : (i) ils renchérissent le prix des céréales locales et en réduisent la compétitivité, (ii) ils insécurisent le marché régional et n'incitent pas les OP et les commerçants à investir dans le commerce à cette échelle.
75. Ces problèmes récurrents sont liés (i) à la corruption des services de police et de douane, (ii) au flou des législations communautaires, (iii) à l'absence de mise en conformité des législations nationales avec les accords régionaux, et (iv) au non-respect des règles par les opérateurs (poids à l'essieu, certificat d'origine des produits, etc.).
76. S'ajoutent à cela, les décisions de fermeture des frontières que prennent les Etats, lorsqu'ils estiment l'approvisionnement céréalier de leur pays menacé par l'ouverture des frontières. C'est le cas lorsque certains pays affrontent des crises graves.

3.2 Les expériences des OP dans la maîtrise de la commercialisation des céréales

77. L'engagement des organisations de producteurs dans la régulation des marchés des produits vivriers, et céréaliers en particulier, n'est pas nouveau. Au cours des vingt dernières années, elles agissent

dans deux directions : (i) elles tentent de s'organiser pour renforcer le « pouvoir de marché » des producteurs en développant le stockage, l'approvisionnement ou la mise en marché collective ; et (ii), elles cherchent à influencer les politiques commerciales tant au niveau national que régional, voire international.

78. Les stratégies des OP diffèrent selon qu'elles se situent dans les zones déficitaires où les soudures sont particulièrement difficiles, ou dans les zones excédentaires où les producteurs mettent en œuvre des stratégies pour éviter le bradage de leurs produits.
79. 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. 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, 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 stockent dans la perspective de la soudure. Les banques visent la sécurité alimentaire en agissant à deux niveaux : (i) la disponibilité 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). Elles visent moins la commercialisation des produits céréaliers des membres que l'approvisionnement des ménages déficitaires en céréales. Elles fonctionnent comme une coopérative d'achat. Le financement de l'approvisionnement est assuré soit (i) par la mise en place d'un fonds de roulement physique ; (ii) soit par la mise en place d'un fonds de roulement financier logé auprès d'une IMF ; (iii) soit par le recours au crédit auprès d'une institution financière (banque ou IMF).
80. En réaction aux pratiques de sur-commercialisation des ménages ruraux (le ménage vend des céréales dont il aura besoin à la soudure et qu'il devra racheter, en raison des besoins de trésorerie et de 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.
81. 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 :
 - a. 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 ;

- b. 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.
 - c. 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 à eux 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.
82. Dans un cas comme dans l'autre, 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 céréales qui font l'objet d'une mise en marché organisée par les OP, dans un marché de plusieurs millions de tonnes, dominé par les commerçants. Malgré les initiatives telles que les bourses cérésières, 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.
83. Les principales difficultés que rencontrent les OP sont les suivantes :
- a. 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 %.
 - b. 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 »).
 - c. 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).
 - d. 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. 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.

84. Si les Etats ont repris la main en ce qui concerne la relance de la production, 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 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 au prix de marché). Trois problèmes se posent :

- a. Les pays n'ont généralement pas arrêté de doctrine claire sur son rôle 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 le 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).
- b. Les ressources financières nécessaires pour pouvoir opérer sur des volumes suffisants pour prétendre réguler le marché sont très supérieures aux ressources actuellement mobilisées.
- c. Les Etats 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, commerçants, 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.

85. 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 :

- a. 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 autres 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%.
- b. L'amélioration de l'environnement global des échanges de produits agro-alimentaires à travers l'élimination des différentes entraves à la libre circulation des produits dans la région.

3.3 Enjeux pour le futur et questions clés

86. Le fonctionnement des marchés sera déterminant (i) pour encourager les producteurs à intensifier, financer cette intensification et améliorer leurs revenus, (ii) assurer la souveraineté alimentaire de la

région, avec une offre capable de s'adapter à l'évolution qualitative et quantitative de la demande ;
(iii) favoriser l'accès à l'alimentation des populations vulnérables ou à risque.

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

- a. 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 ;
- b. 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 :

- i. 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 pénaliser trop 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 CEDEAO ;
- ii. 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).

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

- a. l'harmonisation fiscale, notamment de la TVA, entre les pays sur les produits bruts et sur les produits céréaliers transformés ;
- b. la suppression effective des taxes informelles sur les échanges ;
- c. la normalisation des produits céréaliers ;

89. 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.

90. 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 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.

91. Cette régulation du marché se heurte à des problèmes importants :

- a. 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 ;
- b. Un marché de tout venant, peu normé, qui ne valorise que faiblement les investissements dans la qualité et la normalisation des produits ;
- c. La faiblesse des ressources financières permettant de mettre en place des instruments de régulation du marché.
- d. La faiblesse du dialogue Etats –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.

92. 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 Etats et les institutions régionales pour concevoir des dispositifs adaptés. 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 (cf. section 4 sur les politiques publiques).

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

- a. La négociation à l'OMC avec, en particulier, la négociation sur le 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.

- b. La négociation de l'APE avec (i) le problème de l'ouverture du marché ouest africain aux importations européennes de produits concurrents ; (ii) les mesures que pourrait prendre la région pour neutraliser l'impact des politiques européennes de subvention (soutiens internes qui affectent la compétitivité des produits européens et soutiens à l'exportation) ; (iii) la coopération euro/ouest-africaine sur la régulation d'un marché qui devient une forme de marché unique entre deux espaces géographiques.
- c. 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 régional de mise en œuvre de l'ECOWAP ;
- d. La négociation internationale qui sera impulsée par le G20 sur la maîtrise de la volatilité des prix internationaux des produits agricoles, en 2011 ;
- e. La mise en œuvre des recommandations du Conseil Mondial de l'Alimentation (octobre 2010), en particulier dans le domaine (i) de la réforme de la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire ; (ii) de la participation des OP à cette gouvernance.

4 Les politiques publiques dans le secteur céréalier

4.1 Constats et évolutions récentes

94. 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.

95. Au cours des années 60-80, les politiques agricoles et céréalières sont caractérisées par une orientation très volontariste des options stratégiques, mais fortement marquée par le prolongement de l'économie de traite. Cette politique était marquée par :

- a. 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.
- b. Le contrôle du commerce des produits agricoles, au moyen parfois de la mise en place de caisses de stabilisation/péréquation et dont la finalité est non seulement le contrôle des prix, mais aussi surtout le prélèvement des taxes à l'exportation pour financer les budgets nationaux.

96. Cette politique a vite montré ses limites, avec les grandes crises alimentaires cycliques qui s'installent dans la région dès la première moitié des années soixante-dix. Les politiques céréalières administrées se sont traduites par la mauvaise gestion des offices de commercialisation, leur faillite et enfin l'aggravation des déficits budgétaires des Etats.
97. C'est dans ce contexte qu'interviennent les politiques d'ajustement structurel qui marquent un recentrage du rôle de l'Etat sur les fonctions régaliennes de contrôle et de réglementation, notamment. De façon spécifique, elles se traduisent par :
- a. Le désengagement de l'Etat des activités productives (transformation, fourniture d'intrants, collecte de la production primaire, fabrication de matériel agricole, travaux d'aménagement et de réhabilitation).
 - b. La suppression progressive du contrôle des marchés, marquée par la libéralisation du marché intérieur (suppression des monopoles publics de commercialisation et des prix administrés). Cette période voit émerger des préoccupations d'intégration du marché régional, marquées par l'idée des pays sahéliens de créer un « espace céréalié protégé » en 1986, celle des pays de la CEDEAO d'amorcer, dès 1993, le schéma de libéralisation des échanges, ou, plus spécifiquement, des pays de l'UEMOA d'entamer au lendemain de la dévaluation du franc CFA, la création d'une union douanière.
 - c. La gestion et la prévention des crises alimentaires comme seule intervention « libéralisation-compatible ». Les offices nationaux qui avaient le monopole de la commercialisation voient leur mission principale réduite à la gestion du stock national de sécurité et à la mise en place des systèmes d'information de marchés.
98. Le piétinement des négociations commerciales internationales, les nouvelles orientations de l'Accord de Cotonou à la suite des Conventions de Lomé, la reconnaissance explicite par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International des limites des politiques d'ajustement structurel, et le renforcement des processus d'intégration régionale amènent à un réveil des politiques sectorielles, notamment agricoles, dès le début des années 2000. Le développement agricole est alors considéré comme l'un des moyens les plus efficaces de lutter contre la pauvreté, qui affecte en priorité le milieu rural.
99. La crise alimentaire, née de la flambée des prix des produits de base en 2008, marque un tournant dans les politiques agricoles nationales et régionales. Elle consacre le retour à des politiques volontaristes où l'Etat 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.
100. En effet, face à la crise induite par la hausse des prix des produits alimentaires, les Etats ont eu recours à trois types de mesures qui ont dopé les politiques agricoles et alimentaires :
- a. **Mesures urgentes** visant à (i) l'atténuation des effets de la flambée des prix (suspension ou réduction de moitié des droits de douanes, contrôle des prix) (ii) l'approvisionnement du marché (déstockage et facilitation des importations, création de magasins témoins et vente à prix modérés) (iii) l'accès à l'alimentation des populations les plus vulnérables : distributions gratuites de denrées alimentaires, opérations « vivre contre travail » ;

- b. Mesures de court terme** destinées à augmenter la production vivrière. Ces mesures ont consisté à la mise en place des cultures de contre saison et au renforcement des dispositifs d'appui à la préparation de l'hivernage début 2008 ;
- c. Mesures de moyen terme** visant à relancer durablement la production vivrière et principalement de deux céréales, le maïs et le riz. Dans la quasi-totalité des pays, la stratégie a reposé sur, i) la réhabilitation des aménagements hydro agricoles, ii) l'approvisionnement et la subvention des engrais, iii) la fourniture des semences, iv) la fourniture de matériel agricole, v) la mise en place de lignes de crédit pour l'approvisionnement en intrants, vi) le redéploiement du conseil agricole et enfin, vii) la collecte d'une partie de la production par les offices publics.
101. 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 de l'Etat (suppression des taxes et subventions), sans que les impacts sur la baisse des prix à la consommation soient très nets. Ces mesures, non ciblées en fonction du pouvoir d'achat des consommateurs, ont favorisé la consommation des produits importés par rapport aux produits locaux ;
102. 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 : (i) aucun plan de relance ne fait explicitement référence aux lois d'orientation. Ils ont été peu discutés avec les OP ; (ii) les plans de relance affichent les ambitions des pays de devenir des puissances exportatrices rizicoles et semblent privilégier les entreprises agricoles de grande dimension, et non pas l'exploitation familiale, pourtant promue dans les lois d'orientation.
103. Les mesures nationales ne font pas mention des orientations régionales adoptées dans la PAU/UEMOA et dans l'ECOWAP/CEDEAO. 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.
104. Les mesures de relance de la production agricole se sont traduites par une extension des surfaces cultivées et les récoltes annoncées marquent un rebond important de la production. Deux facteurs atténuent cependant leur impact : (i) la lenteur de mise en place des « opérations intrants subventionnés » ; (ii) 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 continuité des investissements réalisés.
105. S'agissant 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.
106. 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 des prix et plus généralement, aux crises d'accessibilité liées à la pauvreté et à la vulnérabilité des populations.

107. Les politiques agricoles régionales mettent l'accent sur (i) la garantie de la sécurité alimentaire des populations, (ii) l'amélioration des revenus des actifs agricoles, (iii) la réduction des inégalités entre les territoires et, (iv) la promotion de l'intégration régionale.
108. En 2005, les 15 pays de la CEDEAO adoptaient l'ECOWAP⁴ 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 :
- a. l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture ;
 - b. la mise en œuvre, d'un régime commercial intracommunautaire fondé sur le principe d'une zone de libre échange en cours de construction ;
 - c. l'adaptation, du régime commercial extérieur aux spécificités des produits agricoles.
109. 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 abouti à la création d'une cinquième bande à 35 % mais sont toujours en cours sur le tarif à appliquer aux nombreux produits agricoles stratégiques. Le débat est vif entre les Etats membres sur le relèvement ou non des droits de douane sur le riz.
110. 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'APE (détermination des produits sensibles).
111. L'ECOWAP s'est ensuite dotée d'un plan d'investissement agricole pour la période 2010-2011 qui s'est fixé trois objectifs essentiels
- a. 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) ;
 - b. la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional ;
 - c. la réduction de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité structurelle des populations au travers de filets sociaux de sécurité.

⁴ La politique agricole de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest

112. L'opérationnalisation de l'ECOWAP s'opère dans le cadre panafricain de mise en œuvre du NEPAD. Actuellement les pays procèdent à la finalisation des programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA).

113. Le programme régional d'investissements combine des investissements et des instruments de politique. L'encadré suivant présente les instruments qui concernent les filières céréalières et portent sur (i) les appuis à une intensification durable ; (ii) la régulation des marchés ; (iii) la promotion des filets de sécurité pour les populations vulnérables.

Encadré 1 : 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 Etats 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'Etat 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 au niveau des producteurs : stockage de proximité, stockage d'interventions publique 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.

4.2 Les positions des OP sur les politiques céréalières

114. 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.

115. Les Organisations des Producteurs se sont positionnées en faveur :

a. 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 mécanisme de sauvegarde spécial permettant de faire face aux fluctuations de prix ;

b. De l'adoption du principe de « progressivité » pour le cas des céréales : re-catégorisation de l'ensemble des produits au sein des bandes tarifaires, et non uniquement les produits de la quatrième bande.

116. 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 les nouveaux critères de classification à adopter, n'est toujours pas tranché. Les OP proposent de prendre les critères retenus pour l'élaboration de la liste régionale des produits sensibles choisis dans le cadre des négociations APE.

4.3 Enjeux pour le futur et questions clés

117. Au cours de la période de libéralisation les appuis dans le secteur céréalière 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 :

a. Cohérentes au niveau national et capables d'impulser une transformation des économies céréalières qui concernent une immense majorité des producteurs ;

- b. 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.
118. Ces politiques ne doivent pas être qu'une litanie de projets. Elles doivent reposer sur :
- a. Une clarification des missions des différentes catégories d'acteurs : l'Etat, les institutions régionales, les organisations de producteurs, les banques, les autres agents des filières céréalières ;
 - b. Des instruments de politique efficaces pour agir comme des leviers :
 - i. au niveau de la production : politique de crédit intrants ou de campagne, politique de subvention des intrants (coupons intrants), orientations de la recherche publique, etc. ;
 - ii. 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.
 - iii. 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 et des mécanismes interne de régulation du marché régional intérieur ;
 - iv. au niveau de la structuration interprofessionnelle au sein des filières.
119. Les OP se sont largement investies dans la promotion de l'ECOWAP 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.
120. 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.