



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

Les politiques céréalières en Afrique de l'Ouest

Résumé de la note de synthèse thématique n°4

Roger Blein (Bureau Issala), Bio Goura Soulé (LARES) et Raphael Beaujeu (IRAM)

Cinquante ans de politiques céréalières en Afrique de l'Ouest

Les années 60-80 : l'agriculture productiviste administrée

1. Les politiques agricoles et céréalières sont caractérisées par une orientation très volontariste, mais fortement marquée par le prolongement de l'économie de traite, qui se traduit par :
 - a. **la nationalisation des terres et un système pyramidal d'encadrement de la production axé sur les filières d'exportation** : l'organisation de la production calqué sur les structures administratives - groupements ruraux au niveau du village et fédérations aux échelons supérieurs -, et l'encadrement par les offices nationaux de commercialisation. La priorité est accordée aux filières d'exportations afin d'alimenter les caisses de l'Etat et profiter des préférences commerciales des Accords de Yaoundé de 1964, prolongement de la spécialisation coloniale ;
 - b. **le contrôle du commerce agricole** : cela se traduit, *en interne*, par la fixation de prix bas aux producteurs, l'instauration de quotas de commercialisation et le maintien des prix bas aux consommateurs afin de favoriser les couches urbaines. *En externe*, une « caisse de péréquation » importe les céréales et met sur le marché les quantités établies par les pouvoirs publics et aux prix fixés. De l'autre côté, l'Etat taxe les principales filières d'exportation, pour alimenter le budget de l'Etat et financer les investissements ;
 - c. **un instrument de sécurité alimentaire basé essentiellement sur l'aide alimentaire internationale.**
2. Ce type de politique ne permettra pas aux nouveaux Etats indépendants d'éviter la première crise alimentaire grave de 1972-1973. Parmi les insuffisances de ces politiques : l'intervention inefficace des offices céréaliers, incapable de maintenir un prix plancher pour le producteur et un prix plafond pour le consommateur ; la non reconnaissance des commerçants privés et le développement du marché informel ; la dépendance accrue des pays vis-à-vis des importations ; des subventions aux intrants insuffisantes et inefficaces en raison du mauvais dosage des fertilisants et des retards de livraison.
3. Cette gestion administrée du marché des années post coloniales a conduit à une impasse car elle générerait un déficit croissant du secteur public, contribuait à la détérioration de la balance des paiements, la croissance de la production nationale étant inférieure à celle de la demande, et était incapable de gérer et prévenir les crises alimentaires.

Des années 80 à 2000 : ajustement structurel et retrait de l'Etat

4. Afin de refinancer leurs économies, les pays d'Afriques de l'Ouest sollicitent le soutien financier du FMI, lequel intervient à la condition d'instaurer une politique de stabilisation et de rigueur budgétaire. En terme de politique céréalière, les Programmes d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA) vont modifier l'ensemble du dispositif post colonial.

5. **S'agissant de la structure de production, on assiste au recentrage des activités des offices nationaux sur leurs fonctions régaliennes** et à leur désengagement des autres activités (transformation, fourniture d'intrants, collecte de la production primaire, fabrication de matériel agricole, travaux d'aménagement et de réhabilitation). Le retrait de l'Etat s'accompagne, notamment sous l'impulsion des conditionnalités du FMI relatives à une meilleure gouvernance, d'une plus forte participation des acteurs à la définition des politiques agricoles. Ainsi, on assiste à l'émergence des organisations de producteurs et de ruraux qui se structurent au niveau national.
6. **La suppression progressive du contrôle des flux économiques.** *Sur le marché intérieur*, avec la fin programmée des prix administrés, du contrôle des prix à la consommation et des flux commerciaux, la libéralisation s'est traduite par une relative atomisation de la distribution alimentaire. Les enjeux portent avant tout sur la maîtrise de l'information de marché. Des dispositifs de coordination privée (interprofessions, cadres de concertation) émergent alors au niveau des filières pour la prise en charge de la fonction de gestion des intrants, de négociation et de fixation des prix. *Sur le marché extérieur*, la libéralisation enclenchée dans le cadre du PASA (Plan d'Ajustement du Secteur Agricole) se prolongera de trois façons : par l'adhésion des pays africains à l'OMC en 1995 et l'intégration du secteur agricole dans l'agenda de l'Uruguay Round, par l'amorce du schéma de libéralisation des échanges au sein de la CEDEAO dès 1993, par la constitution de l'UEMOA en 1994, suite à la dévaluation du FCFA. En parallèle du processus de libéralisation des échanges, le concept d'un « espace régional protégé » fait son apparition lors du « Colloque de Mindelo » en 1986, l'idée essentielle étant de rehausser les prix des céréales vis-à-vis des cultures d'exportation au moyen de droit de douanes appliqués sur les produits importés.
7. **La gestion et 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. Au cours de l'année 1984-1985, l'Afrique de l'Ouest est frappée par la deuxième famine la plus sévère.

2008 : un changement radical de contexte qui réhabilite l'intervention publique

8. Le processus de libéralisation du secteur agricole enclenché depuis le début des années 80 combiné à un phénomène d'urbanisation croissant, font que la consommation alimentaire des populations dépend de plus en plus du marché.
9. Les facteurs « classiques » de famine tels que les déficits de production (disponibilité des produits), se font plus rares ou se combinent de plus en plus fréquemment à des problèmes d'« accessibilité » dus à la hausse des prix des céréales sur les marchés. L'incapacité des systèmes de suivi et de prévention des crises à anticiper les crises « de prix » telle que celle de 2008, montre que ces évolutions structurelles n'ont pas encore été suffisamment prises en compte.
10. La crise alimentaire induite par la flambée des prix internationaux en 2008 a montré le niveau de désinvestissement public dans l'agriculture et particulièrement dans la production alimentaire.
11. Les Etats ont réagi à cette crise en adoptant différentes catégories de mesures :
12. **Les mesures d'urgence pour faciliter l'accès à l'alimentation :**

- a. *L'allègement de la fiscalité* sur les produits alimentaires de grande consommation ;
- b. *La subvention à la consommation* sur certains produits, notamment les carburants, le riz et le pain ;
- c. *Les interventions sur les marchés des produits vivriers* au travers des opérations de déstockage (mobilisation des stocks d'intervention) et de vente à « prix modérés » ou à « prix social » ;
- d. *Les opérations ciblées sur les populations vulnérables*, au travers des filets sociaux de sécurité classiques : food et/ou cash for work, distributions d'aides alimentaires, etc. ;
- e. *L'interdiction des exportations de céréales* vers les pays voisins ;
- f. *La fixation et le contrôle des prix*, assorti ou non de négociations Etat-opérateurs économiques sur les marges de commercialisation ;
- g. Enfin, *les institutions régionales et internationales ont pris des mesures visant à accompagner les initiatives des Etats*. Cela comprend : (i) des allocations financières ; (ii) des lignes de crédits ou des dons pour financer des importations de produits alimentaires et l'acquisition d'intrants; (iii) des appuis techniques à la formulation des programmes d'urgence.

13. Les mesures de court terme de relance de la production :

- a. les opérations d'appui à *la mise en place des cultures de contre saison* ;
- b. *le renforcement des dispositifs d'appui à la préparation de l'hivernage début 2008* ;

14. Les mesures de moyen terme de relance de la production agricole : il s'agissait d'augmenter rapidement l'offre domestique, en exploitant un contexte de prix élevés permettant de doper la production au niveau sous régional. Pour l'essentiel ces programmes de relance ont porté sur les céréales, notamment le riz, pour lesquels des objectifs quantitatifs ont été fixés par la plupart des pays. Les actions prévues dans le cadre des programmes nationaux ont porté sur :

- a. *La réhabilitation des aménagements hydro agricoles* ;
- b. *L'approvisionnement et la subvention des engrais* ;
- c. *La fourniture des semences* ;
- d. *La fourniture de matériel agricole* ;
- e. *La mise en place de lignes de crédit pour l'approvisionnement en intrants* ;
- f. *Le redéploiement du conseil agricole*.

15. Pour atteindre les objectifs fixés, la quasi-totalité des Etats n'ont pas hésité à tordre le coup aux recettes et prescriptions libérales des politiques d'ajustement structurel des années 80 et 90.

16. Hormis ces programmes de production, peu d'investissements ont été réalisés sur le champ de la commercialisation des produits. En revanche, les pays estiment devoir augmenter les stocks de

sécurité et en faire des stocks d'intervention sur le marché permettant de peser sur les prix, à la hausse ou à la baisse, en fonction de l'évolution du marché. Des désaccords importants subsistent entre les gouvernements et les bailleurs de fonds sur la politique de stockage.

Des impacts diversifiés et difficiles à mesurer sur la durée

17. 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 ;
18. 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.
19. 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.
20. 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.
21. 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.
22. 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 disponibilités. 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.

Quelles perspectives pour les politiques céréalières ?

Quels enseignements tirer de la gestion de la crise de 2008 ?

23. La gestion de la crise de 2008 amène trois remarques :

- a. les enjeux agricoles et alimentaires sont aujourd'hui au centre de l'agenda des décideurs publics ;
- b. le secteur agricole ne peut se passer d'une politique agricole interventionniste ;
- c. les Etats ont peu pris en compte le changement de paysage institutionnel et ont privilégié des formes d'intervention directe à l'image de celles des années 60 et 70, plutôt que de négocier et concevoir des interventions combinant responsabilités publiques et responsabilités socioprofessionnelles.

24. A ce titre, les politiques régionales agricoles, notamment l'ECOWAP, qui s'inscrivent dans une vision volontariste, élaborées en concertation avec les organisations de producteurs ressortent crédibilisées. Cependant, certaines mesures prises unilatéralement par les Etats durant la crise (interdiction des exportations sur le marché intra régional, abaissement unilatérale des droits de douanes) montrent qu'il reste du chemin à parcourir avant de disposer de véritables instruments de politiques régionales opérationnels.

Les politiques agricoles de l'UEMOA (PAU) et de la CEDEAO (ECOWAP)

25. La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU), adoptée par les Chefs d'Etat en décembre 2001, poursuivaient trois objectifs principaux :

- a. Assurer la sécurité alimentaire ;
- b. Accroître la productivité et la production du secteur agricole sur des modes durables ;
- c. Améliorer les conditions de vie des producteurs en développant l'économie rurale.

26. La Politique agricole de l'UEMOA rencontre cependant certaines difficultés à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée. La politique commerciale et tarifaire est mal adaptée aux objectifs fixés par la PAU, notamment en termes de sécurité alimentaire. La mise en place du Tarif Extérieur Commun (TEC), principal instrument de la politique commerciale de l'UEOMA, s'est traduite dans la plupart des pays de la sous-région par un désarmement tarifaire, jugé préjudiciable tant en termes de stimulation des productions locales que de réduction de la dépendance alimentaire.

27. En 2005, la CEDEAO s'est dotée d'une politique agricole régionale, l'ECOWAP, conçue comme un outil d'intégration des différentes politiques et cadre stratégiques existants dans la région (PAU/UEMOA, Cadre stratégique de sécurité alimentaire du CILSS). Elle met en avant explicitement l'objectif de souveraineté alimentaire de la région.

28. La crise des prix, en rappelant l'urgence de la mise en œuvre effective de cette politique, a permis d'accélérer le processus pour aboutir à l'adoption du Plan Régional d'Investissement en juin 2010, qui constitue le programme de développement agricole 2011-2015. Il vise trois objectifs :

- a. la promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaires ;
- b. la promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional ;
- c. la réduction de la vulnérabilité alimentaire et la promotion de l'accès durable à l'alimentation.

29. Conçue en même temps que se redéfinit le TEC CEDEAO et notamment la mise en place d'une cinquième bande tarifaire à 35 % et la définition de mécanismes de sauvegarde pour réguler les prix aux frontières, l'ECOWAP cherche à mettre en œuvre des instruments de protection effective du marché régional, ainsi que des instruments en faveur des plus vulnérables intégrant la dimension « accessibilité » de la pauvreté.

Les positions et initiatives des OP et de la société civile

Une position offensive sur le TEC CEDEAO

30. Les Organisations de producteurs (ROPPA), estiment que la politique commerciale, dont le TEC est le principal instrument, doit être considérée comme un outil de défense commerciale et de stimulation de la production et des échanges régionaux.

31. Les OP 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.

32. L'idée d'une cinquième bande tarifaire a finalement été acceptée mais à un taux de 35%. Le débat sur la re-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 retenus dans le cadre des négociations APE.

La position sur les APE

33. Le ROPPA et les Plates-Formes nationales d'organisations paysannes dans les différents pays se sont beaucoup investis dans la négociation de l'APE entre l'UE et la CEDEAO. Ils ont défendu un accord de développement excluant l'essentiel des produits agricoles de la libéralisation du commerce entre les deux régions.
34. Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont présenté un premier « schéma de libéralisation » en 2008, proposant une liste de produits exclus et un rythme de démantèlement du secteur agricole et industriel différent selon la sensibilité des produits.
35. Quatre groupes de produits ont été identifiés selon une méthodologie soutenue et alimentée par les OP, et qui retient quatre critères de sensibilité des produits à la libéralisation : sécurité alimentaire, développement rural, garantie des moyens d'existence, potentiel d'intégration régionale. A l'issue de ce travail, des listes nationales de produits « sensibles » ont été élaborées puis consolidées au niveau régional.
36. Actuellement, deux facteurs ralentissent le processus de négociation :
- a. la non finalisation du TEC CEDEAO : le processus TEC et APE sont liés dans la mesure où le TEC - une fois mis en place - constitue la référence à partir de laquelle s'effectue le démantèlement tarifaire partiel pour les importations d'origine européenne;
 - b. la présence d'un désaccord sur le taux d'ouverture exigé par les accords de l'OMC. La première offre d'accès au marché proposée à l'UE portait sur l'exclusion de 40% du commerce. L'UE reste sur un taux de 20%. Aujourd'hui la proposition des Commissions CEDEAO/UEMOA avoisine les 30% d'exclusion. Des organisations de la société civile affirment que les règles de l'OMC ne sont nullement explicites quant au niveau de libéralisation tarifaire requis.