

COMISSÃO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION



COMMISSION DE LA CEDEAO

**Note
méthodologique**



**Task Force
« Instrument d'appui
au stockage et
commercialisation
par les OP »**



**Plateforme d'Appui au Développement Rural et
à la Sécurité Alimentaire
en Afrique de l'Ouest et du Centre**



Sacré-Coeur III Extension n° 10406, Dakar Sénégal
Tel: +221 33 869 96 40

Appui à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA

Instrument d'appui à la régulation des marchés de l'ECOWAP/PDDAA

Dispositif régional d'appui au stockage et à la mise en marché collective par les OP

**Mise en place et animation de
la task force régionale**

Note méthodologique

Sommaire

1	Rappel sur les orientations et le contenu du PRIA relatifs aux actions d'appui au stockage et à la commercialisation groupée par les organisations de producteurs.....	4
1.1	L'instrument d'appui au financement du stockage	4
1.2	Les autres mesures programmées dans le plan d'investissements.....	4
1.3	Le lien entre appui au stockage par les OP et la stratégie de stockage de sécurité.....	5
1.4	L'insertion de l'appui au stockage des OP dans la stratégie régionale de régulation des marchés.....	5
2	L'expérience des OP dans la gestion du stockage et de la mise en marché collective	6
2.1	Principaux systèmes mis en œuvre.....	7
2.2	Principaux obstacles aux systèmes de stockage et de commercialisation	8
2.3	Principaux enseignements de l'expérience	9
3	Méthodologie proposée	9
3.1	Objectifs et résultats attendus des travaux de la task force « commercialisation »	9
3.2	Composition de la task force	9
3.3	Modalités de travail	10
3.4	Principales références.....	10

1 Rappel sur les orientations et le contenu du PRIA relatifs aux actions d'appui au stockage et à la commercialisation groupée par les organisations de producteurs

1. L'appui au stockage et à la commercialisation groupée par les organisations de producteurs occupe une place importante dans le programme régional. Cette orientation est considérée comme majeure en raison :
 - a. Des impacts sur la valorisation des produits et par conséquent sur la rémunération des producteurs ;
 - b. Des impacts sur la stabilisation des prix en encourageant le stockage pour réduire les déséquilibres offre-demande au cours de l'année ;
 - c. De la réduction attendue des imperfections de marché, via un renforcement du « pouvoir de marché » des producteurs, dans la négociation avec les autres agents économiques
 - d. Des impacts sur la production, via la stabilisation des prix à un niveau rémunérateur et une réduction des risques de marché, incitant les producteurs à investir dans la production et son intensification.
2. Pour la CEDEAO, l'émergence et ou le développement des capacités de stockage et de commercialisation groupée des OP, et leur mise en réseau à l'échelle des bassins de production ou de la région, constitue un des principaux leviers pour développer une politique de stockage de régulation faisant intervenir de façon active les acteurs socioprofessionnels (OP, stockeurs privés, commerçants) et intégrée dans une stratégie globale de stockage intégrant les stocks d'intervention et les stocks de sécurité.

1.1 L'instrument d'appui au financement du stockage

3. Les composantes du programme régional qui ont trait à cette question sont les suivantes :
 - a. **Activité 113 : Appui à la structuration des filières**
 - Action 1131 : appui aux réseaux régionaux d'organisations de producteurs et aux interprofessions
 - Action 1132 : appui au commerce intra-régional des produits vivriers
 - b. **Activité 211 : Promouvoir le commerce intra-régional des produits agricoles et agroalimentaires**
 - Action 2116 : prévention et lutte contre la volatilité des prix

1.2 Les autres mesures programmées dans le plan d'investissements

4. Les actions directement ciblées sur les organisations de producteurs sont complétées par d'autres mesures :
 - a. L'encouragement au stockage privé, notamment en développant le warrantage avec des stockeurs dans les grands bassins de production ;
 - b. Les mesures visant la normalisation des produits (très important pour améliorer le fonctionnement du marché) et essentielles dans le cadre d'une politique de stockage, tant au niveau des organisations paysannes qu'au niveau des institutions publiques ou des interprofessions ;
 - c. Les mesures visant la fluidification du marché, au sein de l'espace régional.

1.3 Le lien entre appui au stockage par les OP et la stratégie de stockage de sécurité

5. L'ECOWAP cherche en effet à lutter simultanément contre les causes et contre les conséquences de la volatilité des prix avec un panel d'instruments complémentaires et articulés : (i) la stabilisation des prix via la réduction des besoins d'importation, les mécanismes de stabilisation des prix aux frontières, et le stockage d'intervention ; (ii) la promotion des stocks de sécurité permettant d'intervenir en cas de crise, notamment en cas de forte hausse des prix, via des filets de sécurité ciblés sur les populations vulnérables¹.
6. Les liens opérationnels entre les stratégies de stockage par les OP et le stockage de sécurité sont multiples :
 - a. Le stockage avant commercialisation permet généralement d'éviter le bradage des céréales par les producteurs à la récolte, et de bénéficier de l'accroissement des prix qui intervient entre récolte et soudure. A cette fin, le stockage est associé à une politique de paiement d'avance aux producteurs, généralement via des lignes de crédit « commercialisation » permettant à l'OP de réaliser un premier paiement à la collecte, et de régler le solde (ristourne) lors de la mise en marché collective, et ce en fonction du prix de vente. Les ménages des producteurs concernés voient en principe leur situation alimentaire s'améliorer et les besoins d'intervention d'urgence sont dès lors plus réduits.
 - b. Certaines expériences de warrantage s'appuient précisément sur ce principe, en liant l'obtention du crédit permise par la garantie offerte par le produit warranté, à des activités génératrices de revenus.
 - c. Dans ces derniers cas, les producteurs décident, au moment de la levée de la garantie, s'ils commercialisent les céréales ou au contraire s'ils les conservent pour assurer la couverture des besoins céréaliers du ménage.
 - d. Il est aussi possible d'envisager que les Etats, la CEDEAO ou d'autres acteurs humanitaires s'approvisionnent pour constituer leurs stocks de sécurité, à partir de contrats négociés avec les OP. Ils inciteraient ainsi les OP à développer le stockage en achetant les céréales à terme.
 - e. Il faut néanmoins reconnaître qu'il y a un conflit d'intérêt entre deux logiques : la constitution de stocks de sécurité conduit à acheter lorsque les prix sont les plus faibles, de façon à maximiser les volumes de réserve, alors que les producteurs sont intéressés à différer la vente pour profiter de la hausse des prix. Les initiatives de type P4P n'ont pas véritablement résolu cette contradiction, même s'ils offrent aux producteurs des prix supérieurs au prix de marché à la récolte.

1.4 L'insertion de l'appui au stockage des OP dans la stratégie régionale de régulation des marchés

7. La régulation du marché à l'échelle régionale est un chantier d'une très grande complexité en raison :
 - a. De l'atomisation de l'offre des produits vivriers, de la faible part commercialisée et des quantités très variables mises en marché selon l'importance de la production ;
 - b. Du cumul entre les problèmes de régulation intra-annuelle des prix et de régulation inter annuelle ;

¹ Cet aspect stockage de sécurité alimentaire, ou réserve stratégique n'est pas traité dans cette note méthodologique. Un travail spécifique associant les OP et les ONG est conduit dans ce domaine et fait l'objet d'une task force spécifique (cf. CR réunion octobre 2011- Dakar).

- c. De l'absence de marché intérieur unique, même si les analyses montrant que les marchés sont de plus en plus inter-reliés au sein de la région. Ceci pose un problème important, par exemple pour la définition de prix de référence ;
 - d. D'une compréhension encore insuffisante du fonctionnement et de la réalité des marchés : acteurs, flux, prix, financement des opérations commerciales ;
 - e. De l'absence de systèmes assurantiels permettant de couvrir les risques et de la faiblesse des financements disponibles pour financer les activités de stockage et de commercialisation (faible implication du secteur bancaire) ;
 - f. De la faible professionnalisation des agents économiques et du faible poids des OP dans le marché ;
 - g. De la faiblesse des infrastructures de stockage publiques et privées, bien que les entrepôts publics disponibles soient loin d'être exploités
 - h. Du coût que représente une politique d'intervention sur les marchés ;
 - i. De la faiblesse de structuration des différentes catégories d'acteurs au sein des filières (producteurs, commerçants, transformateurs, transporteurs), qui posent des problèmes de représentativité et de « force des engagements » dans des dispositifs interprofessionnels ;
 - j. De la faiblesse du dialogue « pouvoirs publics- acteurs des chaînes de valeur » qui limite la conception de politique contractuelle de gestion du marché ;
 - k. De l'absence de consensus entre la région, qui estime nécessaire que les pouvoirs publics interviennent sur le fonctionnement du marché lorsque la sécurité alimentaire des populations est menacée, et la communauté internationale qui estime que les interventions publiques ne doivent pas affecter le fonctionnement du marché.
8. L'appui au stockage des OP est une des mesures qui peut participer de cette régulation. Mais elle doit être conduite en parallèle d'autres efforts, notamment dans le domaine de la politique commerciale aux frontières. Cette dernière est la seule qui peut permettre de réduire la transmission de l'instabilité internationale sur les marchés locaux. Dans ce domaine les Départements du commerce de la CEDEAO et de l'UEMOA sont les seuls en mesure de faire évoluer la politique commerciale, en lien avec les préoccupations portées par les départements sectoriels.

2 L'expérience des OP dans la gestion du stockage et de la mise en marché collective

9. Les OP ont développé de multiples initiatives pour améliorer le rapport de leurs producteurs membres au marché. Généralement appuyées par des projets ou des ONG, ces initiatives sont extrêmement diverses, fonctionnent selon des modalités très disparates, etc.
10. Il existe cependant un ensemble d'OP qui se sont spécialisées sur l'amélioration de la commercialisation et ont développé au fil des années une expérience et une compétence remarquable. Plusieurs travaux de capitalisation existent, sont disponibles et riches d'enseignements.
11. L'exploitation des acquis et enseignements de ces expériences capitalisées permettrait de préciser l'orientation et le contenu des instruments envisagés par la CEDEAO pour appuyer le stockage et la commercialisation groupée.

2.1 Principaux systèmes mis en œuvre

12. 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.
13. 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).
14. 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.
15. 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.

2.2 Principaux obstacles aux systèmes de stockage et de commercialisation

16. 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 céréalières, 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.
17. Les systèmes de stockage et commercialisation groupés se heurtent à un ensemble de contraintes :
- 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.
 - 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 est souhaitable de réfléchir les modalités d'un partage équitable des risques de marché.

2.3 Principaux enseignements de l'expérience

18. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience, pour l'opérationnalisation de l'instrument régional d'appui au stockage et à la commercialisation :
- a. Rien ne peut remplacer l'implication du secteur bancaire commercial dans le financement de l'activité de commercialisation : ceci questionne sur le rôle de la CEDEAO pour développer les incitations nécessaires à cette implication du secteur bancaire:
 - i. Faut-il bonifier le crédit ? qui doit en supporter le coût ?
 - ii. Quel système de garantie des risques mettre en place ?
 - b. Le besoin d'accompagner une montée en puissance progressive des capacités de commercialisation des OP : sur ce plan les contrats d'achats publics ou par des ONG, le PAM, etc. sont des éléments structurants importants sur le plan de l'apprentissage du marché et de ses normes, ainsi que sur le plan du respect des contrats.
 - c. La connaissance du marché par les instances des OP, en charge de définir les modalités d'achat (prix, quantités, qualités), etc. est un facteur décisif. Ceci renvoie à la formation des leaders, à leurs capacités d'analyse et à la disponibilité de l'information.
 - d. Les capacités de stockage : infrastructures permettant de conserver les grains en limitant au maximum les pertes.
 - e. La gestion des « retournements de marché » liés à une évolution inattendue de la conjoncture, qui renvoie à la question de la prise en charge du risque et de sa mutualisation.
 - f. Les interactions entre les interventions publiques (aides alimentaires, ventes à prix modérés) et les stratégies de stockage.

3 Méthodologie proposée

3.1 Objectifs et résultats attendus des travaux de la task force « commercialisation »

19. L'objectif est d'opérationnaliser l'instrument d'appui au stockage et à la commercialisation groupée des céréales, inscrit dans le PRIA/ECOWAP.
20. Quatre résultats sont attendus des travaux de la task force :
- a. Disposer d'un état des lieux des initiatives et expériences en cours conduites par les OP, et sur lesquelles s'appuyer pour concevoir l'instrument d'appui au stockage et à la commercialisation groupée des céréales par les OP inscrit dans le PRIA ;
 - b. Disposer des enseignements de ces initiatives sur la base d'un travail rapide de capitalisation réalisé par le réseau des OP, permettant d'en tirer les principes et modalités d'intervention requises pour optimiser l'instrument et ses impacts ;
 - c. Disposer d'un plan d'action opérationnel permettant une mise en œuvre concrète de l'instrument d'appui au stockage et à la commercialisation par les OP, soumis aux instances de pilotage de l'ECOWAP ;
 - d. Poser les bases d'un réseau régional des OP spécialisées dans le stockage et la commercialisation des céréales.

3.2 Composition de la task force

21. La task force sera composé de :

- a. Un panel de responsables d'OP (5-6 représentants, choisis sur la base de l'expérience des OP) : UGCPA, MOORIBEN, FNGN, CIC BF, autres (?)
- b. Un panel d'institutions d'appui participant à l'ensemble du processus : Afrique Verte International, SNV, OXFAM, ATP/USAID, UPA/DI
- c. Les institutions et experts invités à contribuer ponctuellement sur des points précis (SOS FAIM, sociétés et offices nationaux de gestion des stocks, responsables des opérations P4P /PAM, etc.)
- d. Les représentants de la CEDEAO et des institutions de coopération technique compétentes (CMA/AOC, CILSS)

3.3 Modalités de travail

22. Les travaux de la Task Force reposent sur :
- a. Une présidence par la CEDEAO
 - b. Une animation technique du processus déléguée au Hub Rural
 - c. Un appui technique spécialisé sur la question, mobilisé par la CEDEAO pour accompagner les travaux de la task force et assurer le travail de rédaction ;
 - d. Un appui financier et technique au ROPPA pour lui permettre d'organiser la contribution des OP, via la constitution d'un groupe de travail spécialisé.

3.4 Principales références

23. Pour lancer ses travaux, la Task Force peut s'appuyer sur les travaux suivants :
- a. L'étude sur les instruments de régulation du marché réalisés dans le cadre de la préparation du programme régional d'investissements de l'ECOWAP ;
 - b. Les travaux de capitalisation réalisés par le ROPPA avec l'appui de SOS Faim sur les filières céréalières
 - c. Les travaux de capitalisation sur la commercialisation par les organisations de producteurs, réalisée par Inter-Réseaux Développement Rural ;
 - d. L'expérience des OP appuyées par UPA/DI (UGCPA Burkina ; PACEM Mali)
 - e. Les travaux réalisés par le HLPE sur la volatilité des prix (Comité Sécurité Alimentaire/FAO), ainsi que de nombreux travaux réalisés sur ce thème ces dernières années par plusieurs institutions (IFPRI, FAO, etc.) ;