

 NOTE D'INFORMATION No. 126

Résultats d'un dialogue sur le développement du secteur rizicole et les politiques commerciales en Afrique de l'Ouest

Par Fabien Tondel, Ibrahima Hathie et Cecilia D'Alessandro

Décembre 2020

En octobre dernier, le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et l'Initiative Prospective agricole et rurale (IPAR), avec l'appui d'Intervalle, ont organisé un webinaire portant sur le rôle des politiques commerciales dans le développement des filières rizicoles en Afrique de l'Ouest, un secteur clé pour les politiques agricoles et alimentaires dans la région. Cette note résume le contenu des interventions et présente des propositions.

Les interventions des participants des secteurs public et privé ont montré que certains pays ont progressé plus que d'autres dans la régulation des marchés du riz et de promotion de filières compétitives et inclusives. Cela a notamment impliqué des mesures et des interventions liant une réglementation plus stricte des importations à la structuration des marchés intérieurs et au soutien aux producteurs. Ces initiatives font cependant face à des obstacles, particulièrement le manque de clarté et de solidité des dispositifs réglementaires.

Divers acteurs se sont accordés sur le fait que le développement durable du secteur rizicole requiert une approche commune et coordonnée entre les pays de la sous-région. La Commission de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pourrait accompagner les initiatives nationales de régulation et de promotion du secteur et en même temps faciliter des échanges d'expériences entre les pays qui le souhaitent sur leurs approches respectives et les liens entre les politiques nationales et régionales. L'élaboration de systèmes de régulation du secteur rizicole requiert des dispositifs institutionnels durables aidant à décloisonner la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

Le riz, un secteur fer de lance

Le riz a pris une place majeure dans l'alimentation des ménages des pays d'Afrique de l'Ouest, représentant plus du tiers de la consommation alimentaire céréalière. Bien que la production de riz ait régulièrement augmenté dans ces pays au cours des dernières décennies, les besoins de consommation ont augmenté plus rapidement, surtout du fait de la consommation des ménages urbains. Les pays d'Afrique de l'Ouest sont donc devenus fortement dépendants des importations de riz de l'étranger.

Au lendemain de la crise des prix alimentaires de 2008, les gouvernements ouest-africains ont ambitieusement renforcé le soutien public au secteur rizicole. Les mesures prises par les gouvernements ont surtout visé à augmenter rapidement la production agricole, en facilitant l'accès aux intrants, en aménageant des périmètres irrigués à grande échelle et parfois en soutenant les prix agricoles. Les chiffres de la production primaire ont considérablement augmenté dans les années qui ont suivi.

Pourtant, à quelques exceptions près, ces politiques n'ont pas abouti à des gains de productivité importants et durables ni à l'émergence de filières plus intégrées. Les politiques ont insuffisamment abordé les divers aspects de la commercialisation du riz. Au cours de cette période, les pays d'Afrique de l'Ouest sont restés tout autant dépendants des importations de riz d'outre-mer qui couvrent entre un tiers et près de la moitié des besoins de consommation dans la CEDEAO, selon différentes sources.

Dans ce contexte, l'Initiative Prospective agricole et rurale (IPAR) et le Centre européen des gestions de politiques de développement (ECDPM), avec l'appui d'Intervalle, ont organisé un webinaire portant sur le rôle des politiques commerciales dans le développement des filières rizicoles en Afrique de l'Ouest le 22 octobre 2020.¹ Après avoir présenté une étude récente sur ce sujet², les organisateurs ont animé une table ronde avec divers acteurs afin d'informer les processus de politiques nationales et régionales concernant le secteur rizicole (voir programme en annexe).

Lors du webinaire, le Commissaire de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO a rappelé le caractère stratégique du secteur rizicole. Avec l'Offensive régionale pour la relance durable de la production rizicole en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO vise à accroître et diversifier la production céréalière, renforcer la sécurité alimentaire et contribuer au développement économique de la région, la demande de riz augmentant rapidement du fait de l'urbanisation et des changements d'habitudes alimentaires. Il a souligné que les gouvernements qui ont fait une analyse holistique du problème rizicole et ont impliqué divers acteurs privés, dont les organisations paysannes et les interprofessions, ont obtenu de meilleurs résultats. Cependant tous les pays n'ont pas le même potentiel de croissance de la production et d'exportation dans la région. **Il faut en tirer des leçons, qui pourront aussi servir pour le développement d'autres filières agroalimentaires régionales.**

Des progrès dans la régulation des marchés rizicoles

Certains pays ont progressé plus que d'autres dans la mise en place d'un dispositif de régulation des marchés du riz. Les discussions ont principalement porté sur le Ghana, le Nigéria et le Sénégal.³ Actuellement au **Ghana**, le gouvernement restreint l'accès aux permis d'importation de riz autant que possible. Le gouvernement et le secteur privé se rencontrent mensuellement pour dialoguer et institutionnaliser un dispositif de régulation du marché et de l'importation. Cependant, la politique commerciale du Ghana concernant le riz a été instable au cours de la dernière décennie. Ainsi malgré les réussites du programme du gouvernement *Planting for Food and Jobs* lancé en 2017, les importations de riz ont continué de croître, comme l'a souligné l'étude de l'ECDPM et l'IPAR. Le secteur privé a besoin d'une politique commerciale pour le riz plus prévisible, de mesures incitatives effectives et de dispositions légales et réglementaires solides et stables d'un gouvernement à l'autre. Les producteurs et les investisseurs ont aussi besoin d'une approche

englobant l'ensemble de la filière, comprenant des interventions publiques synergiques.⁴

Au **Nigéria**, le gouvernement a contrôlé beaucoup plus fermement les importations de riz depuis la mi-2019, notamment en fermant les frontières terrestres pour combattre la contrebande de riz d'origine asiatique. Depuis déjà plusieurs années, le gouvernement nigérian a promu les investissements privés dans des rizeries et la production primaire en augmentant la taxe à l'importation sur le riz, en restreignant l'accès au change et en interdisant les importations par voie terrestre. Avec le soutien financier conséquent de l'état fédéral aux agriculteurs et à d'autres acteurs de la filière, la politique actuelle a rapidement abouti à une hausse importante de l'offre d'après les intervenants nigériens. Les prix alimentaires ont néanmoins augmenté récemment, en grande partie du fait d'épisodes de sécheresse et d'inondations qui ont touché des régions productrices de riz ayant un déficit important d'aménagements hydro-agricoles.

Le dispositif de régulation du marché et de l'importation de riz au **Sénégal** est parmi les plus avancés de la région.⁵ Le gouvernement et les acteurs privés l'ont bâti sur la base d'expériences précédentes de régulation des marchés agro-alimentaires. La régulation du secteur rizicole initiée par le Conseil présidentiel en 2015 a reposé sur des capacités préalablement établies, en particulier des opérateurs économiques offrant des services d'entreposage et de tierce détention, facilitant l'accès au financement sur récépissé d'entrepôt (*warrantage*) des riziculteurs dans la vallée du fleuve Sénégal. Les pouvoirs publics ont apporté un soutien important à ces acteurs privés, au développement des infrastructures (des magasins en particulier) et à la production rizicole irriguée, avec l'appui de partenaires de développement, en se basant sur un engagement politique et un cadre légal favorisant une approche de long terme. Ce dispositif est en train d'être amélioré, toujours en visant à octroyer des permis d'importation basés sur les besoins d'importations, mais aussi dorénavant sur les parts de marché du riz local acheté par les commerçants-importateurs au lieu de leurs parts de marché du riz importé.

Ces diverses approches de régulation du secteur rizicole, au Sénégal, au Nigéria, au Mali et au Ghana, font cependant face à des obstacles, outre l'éparpillement de l'offre qui décourage souvent les opérateurs commerciaux, la faible lisibilité des dispositions réglementaires minant leur pérennité. Le représentant du **ROPPA**, en faveur également d'une solide régulation des marchés, a préconisé une révision à la hausse et l'application stricte du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO (de 10% pour le riz actuellement) et un renforcement de la réglementation sanitaire et phytosanitaire, couplés à des incitations aux commerçants pour qu'ils achètent et distribuent le riz produit localement et à la facilitation d'achats institutionnels favorisant effectivement et durablement le riz local. Il a aussi insisté sur l'importance du renforcement des interprofessions et de l'amélioration des données sur le secteur pour le suivi des mesures.

Un défi de coordination des initiatives nationales de régulation des marchés dans la CEDEAO

La dimension régionale du défi semble faire l'objet d'un consensus. Divers représentants du secteur privé reconnaissent que le problème rizicole requiert une approche commune et coordonnée entre les pays de la sous-région et des dispositifs de régulation qui soient cohérents avec les engagements pris par les états au niveau régional sous le principe de solidarité consacré par les institutions régionales.

La CEDEAO n'a cependant pas encore de politique commerciale commune effective. Elle dispose de quelques outils, notamment le tarif extérieur commun (TEC) et le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO, dont l'effectivité doit être renforcée. L'union douanière n'a pas encore été établie, encore moins le marché commun. Ne serait-ce que pour le riz, plusieurs états membres n'appliquent pas les mêmes tarifs et taxes additionnelles à l'importation. Certains pays imposent des droits de douanes sur le riz plus élevés que le TEC alors que d'autres n'en appliquent

effectivement plus depuis la crise alimentaire de 2008 – 2009. Les objectifs nationaux sont en général restés prédominants.

Le représentant de l'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal a affirmé **l'importance et l'urgence de mieux organiser et de stabiliser les marchés rizicoles dans la sous-région**, d'harmoniser les politiques, réglementations et normes commerciales – y compris le droit de la concurrence – et de faire converger la fiscalité sur le riz et les intrants (engrais, semences et pesticides). Le représentant du ministère en charge de l'agriculture burkinabé a par ailleurs indiqué que les opérateurs transfrontaliers peuvent perturber le marché intérieur quand ils commercent en dehors de tout cadre réglementaire, par exemple comme dans le cas des acheteurs de paddy venant du Nigéria (le marché ghanéen est parfois perturbé de façon similaire).

La réserve régionale de sécurité alimentaire pourrait contribuer au développement des filières rizicoles au travers de la commande publique et d'autres appuis utiles. Ce dispositif existant témoigne de la possibilité d'action collective entre les états de la CEDEAO quand les intérêts convergent (débouché pour producteurs, sécurité alimentaire, stabilité sociale et appui financier des partenaires de développement).

Les représentants du secteur privé, dont une entreprise semencière, ont souligné l'importance de la libre circulation des personnes et des biens et de la facilitation des échanges commerciaux intra-régionaux pour la commercialisation du riz produit en Afrique de l'Ouest. Un autre intervenant a rappelé que **les appuis à la facilitation du commerce doivent être rééquilibrés en faveur de l'intégration commerciale intra-régionale par rapport au commerce extra-régional** qui lui est fortement soutenu par les investissements dans les ports et les axes de transport les reliant aux villes principales à l'intérieur de la sous-région.

La compétitivité du riz ouest-africain, comme l'a indiqué un représentant du secteur commercial, dépend aussi des coûts de l'eau et de l'électricité. Étant donné que les zones de production et des réseaux de commercialisation du riz sont en grande partie transfrontalières, la coordination des politiques

nationales d'aménagement des territoires peut contribuer à renforcer la productivité et la soutenabilité du secteur.

Des suggestions pour une feuille route

Des pays chefs de file dans l'élaboration de systèmes de régulation du secteur rizicole semblent émerger : Sénégal, Ghana, Nigéria et aussi Burkina Faso.⁶ Dans ces pays, une implication plus poussée et soutenue d'acteurs clés dans différents domaines des politiques publiques permettrait de consolider une compréhension commune de la situation et des perspectives partagées. En associant étroitement à ces processus divers acteurs du secteur privé il serait possible de renforcer la confiance dans des systèmes de régulation plus rigoureux et transparents répondant aux intérêts des responsables politiques et de toutes les catégories d'acteurs de la filière (des organisations paysannes aux commerçants, en passant par les agriculteurs entrepreneurs et les petites et moyennes rizeries).

La Commission de la CEDEAO, fort du soutien de ses partenaires de développement, pourrait accompagner ces processus nationaux en bâtissant sur ses efforts – et ceux d'autres acteurs – qui ont contribué à organiser et impliquer les organisations interprofessionnelles. **En même temps, elle pourrait faciliter des échanges entre les pays qui le souhaitent** sur leurs modèles de régulation respectifs et sur les liens entre leurs politiques nationales et celles de la CEDEAO, dans le but d'identifier les étapes d'une convergence de composantes clés de la régulation des marchés du riz. **La revue prochaine du TEC offre une opportunité de discuter de la politique commerciale concernant le riz** et d'envisager une reclassification du riz dans une bande tarifaire supérieure (la Commission promeut un passage graduel à 35%). C'est aussi l'occasion de développer d'autres instruments de protection commerciale, tout en préservant l'accès au marché international. La réglementation sanitaire est un autre élément important sur lequel les pays pourraient coopérer afin de réduire les risques que les importations de riz de qualité inférieure ou qui ne respectent pas les normes font peser sur les marchés de la région.

L'élaboration de systèmes de régulation du secteur rizicole, au niveau national, régional ou de bassins de commercialisation transfrontaliers, doit pouvoir s'appuyer sur des dispositifs institutionnels durables

couvrant les domaines essentiels (agriculture, commerce, finances et autres). Des ressources adéquates doivent être allouées à des processus basés sur des analyses pointues et sur le suivi et l'évaluation méthodiques des mesures promues. Les réunions régulières des ministres en charge de l'agriculture et de ceux en charge du commerce dans la CEDEAO ainsi que les cadres fournis par le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine de l'Union africaine (en particulier les plans d'investissement et les revues biennales) devraient être mis au profit de ces processus.

Les technologies émergentes de l'information et de la communication devraient être mieux exploitées

non seulement pour améliorer la coordination dans les filières rizicoles, mais aussi pour informer les débats et les décisions sur les mesures et les interventions publiques avec des données précises et actualisées. Les besoins d'information incluent en particulier les préférences des consommateurs, dont l'évolution est rapide, et les services climatiques et les prévisions de production à l'aide de la télédétection – cela est important étant donné les risques liés au changement climatique qui pèsent sur les systèmes agroalimentaires dans la région. De meilleurs systèmes d'information sur les flux commerciaux et les stocks appuieraient la régulation des marchés. Les chaînes de blocs pourraient faciliter la traçabilité du commerce. Ces technologies pourraient aussi être utiles pour collecter et analyser des informations pour le suivi et l'évaluation mais également pour la gestion des risques.

Annexe: programme du webinaire le jeudi 22 octobre 2020 (TU)

13 h 15 – 13 h 30	Connexion des participants
13 h 30 – 13 h 40	<p>Introduction du webinaire</p> <p>Modérateur général: <i>Ibrahima Hathie, Directeur de recherche, IPAR</i></p> <p>Mots d'ouverture: Sékou Sangaré, Commissaire de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources en eau de la CEDEAO</p>
13 h 40 – 14 h 00	Présentation de l'étude sur les systèmes commerciaux du riz —Fabien Tondel, Chargé de mission, ECDPM
14 h 00 – 15 h 15	<p>Débats avec les intervenants</p> <p>Thème 1: <i>La régulation des importations et liens avec les stratégies de développement du secteur domestique</i></p> <p>Modérateur: <i>Michael Nasamu, Coalition for African Rice Development</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Emmanuel Asante Krobea, Senior advisor to the Minister of Food and Agriculture, Ghana ● Henry Otoo-Mensah, General Manager, Agricultural Manufacturing Group (AMG), Ghana—remplacé par Njack Kane, Président directeur général, Intervalle ● Mohammed Auwalu, Vice President for the North West, Rice Farmers Association of Nigeria (RIFAN) ● Fatima Aliyu, Deputy Director of Cereals and Rice Value Chain Coordinator, Federal Ministry of Agriculture and Rural Development, Nigéria ● Amadou Abdoul Sy, Directeur, Autorité de Régulation des Marchés, Sénégal <p>Thème 2: <i>Penser la dimension régionale: coordination des politiques et réglementations commerciales, et facilitation du commerce dans la CEDEAO</i></p> <p>Modérateur: <i>Ibrahima Sall, Coalition for African Rice Development</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gaoussou Sanou, Point focal de l'Initiative Présidentielle pour le secteur rizicole, Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles, Burkina Faso ● Abdoulaye Sawadogo, Président directeur général de Neema Agricole du Faso (Nafaso) ● Ousmane Sy Ndiaye, Directeur exécutif, Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (Unacois) ● Cheikh Tidiane Dièye, Centre Africain pour le Commerce, l'Intégration et le Développement (Enda CACID) ● Aurélien Lakoussan, Coordonnateur, Cadre Régional de Concertation des Organisations des Producteurs de Riz de l'Afrique de l'Ouest
15 h 15 – 15 h 45	Séance de commentaires, questions et réponses avec les participants
15 h 45 – 16 h 00	Conclusions et clôture du webinaire —IPAR et ECDPM

Notes de fin de document

- ¹ Ce webinaire a fait partie d'un projet soutenu par le Fonds pour l'appui-conseil en matière de politiques agricoles et l'innovation (GV FABI) de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Les organisateurs remercient les deux experts de CARD et le dirigeant d'Intervalle qui ont aidé à la préparation et la modération des discussions avec les intervenants.
- ² Tondel, F., C. D'Alessandro, I. Hathie et C. Blancher. 2020. Commerce du riz et développement de la filière riz en Afrique de l'Ouest : une approche pour des politiques publiques plus cohérentes. Document de réflexion no. 283. ECDPM et IPAR.
- ³ La Tanzanie a été mentionnée comme un autre exemple de régulation des importations de riz en dehors de l'Afrique de l'Ouest.
- ⁴ Par exemple, investir dans des capacités de transformation et logistiques là où du paddy est produit.
- ⁵ Le dispositif de régulation du marché du riz au Mali est effectif depuis plus d'une décennie mais reste imparfait.
- ⁶ La Guinée, la Sierra Léone, le Togo et la Mauritanie pourraient aussi être inclus dans ce groupe.

À propos de l'ECDPM

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est un centre indépendant de réflexion et d'action œuvrant dans le domaine de la coopération internationale et des politiques de développement en Europe et en Afrique.

Depuis 1986, notre équipe fournit des recherches et des analyses, des conseils et un soutien pratique aux décideurs politiques ainsi qu'aux professionnels à travers l'Europe et l'Afrique pour favoriser des politiques efficaces au service d'un développement global, durable et inclusif.

Nos principaux domaines de travail incluent :

- Affaires extérieures européennes
- Institutions africaines
- Sécurité et résilience
- Migration
- Systèmes alimentaires durables
- Finance, commerce et investissement
- Intégration régionale
- Engagement du secteur privé

Pour plus d'informations, visitez www.ecdpm.org

Outre le soutien structurel des partenaires institutionnels de l'ECDPM, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, cette publication a été financée par le gouvernement allemand via la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).



**german
cooperation**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ISSN1571-7577

ecdpm

Making policies work

HEAD OFFICE
SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447