

Les contrats institutionnels d'achat de produits vivriers en Afrique de l'Ouest : des enjeux forts pour les organisations de producteurs

La diversification et la consolidation des débouchés des organisations de producteurs (OP) sont déterminantes pour accompagner leur croissance. Tel est l'objectif de certains contrats d'achat de produits vivriers proposés en Afrique de l'Ouest par les agences nationales et internationales, responsables notamment de la gestion des stocks de sécurité. Cependant, pour en tirer parti, les OP doivent être capables de répondre aux attentes des acheteurs en termes de quantité, de qualité et de délais de livraison. Cette note fournit quelques éléments de compréhension des contrats institutionnels et ouvre des pistes de réflexion pour que ces contrats deviennent des outils de valorisation de l'agriculture vivrière et participent à la professionnalisation des OP émergentes¹.

On présente brièvement ici des exemples de contrats d'achat de produits vivriers proposés par certaines institutions nationales et internationales qui ont pour mandat d'assurer la sécurité alimentaire des populations vulnérables dans les pays d'Afrique de l'Ouest, et les enjeux qu'ils représentent pour les organisations locales de producteurs. La note s'appuie sur une recherche bibliographique, des entretiens avec les secrétaires exécutifs de deux OP malienne et burkinabè, spécialisées dans la commercialisation de produits vivriers², et des échanges avec des représentants du Programme alimentaire mondial (PAM)³.

Au niveau national, les institutions achètent des produits vivriers (riz, maïs, mil, sorgho, niébé) dans des zones excédentaires, après la récolte, afin de constituer des stocks de sécurité. Ces stocks sont soit distribués gratuitement, soit vendus aux populations à des prix abordables (prix dits « sociaux » au Burkina Faso) dans des zones structurellement déficitaires. Les produits achetés par ces institutions permettent de répondre à des besoins conjoncturels dans

¹ Cette note est une version révisée et enrichie du document mis en ligne sur le site de FARM en avril 2011.

² M. Dioma Soumabéré, secrétaire exécutif de l'UGCPA/BH (Burkina Faso) et M. Sissouma Abdoulaye, secrétaire exécutif de Faso Jigi (Mali).

³ Mme Isabelle Zangré, assistante aux achats, PAM Burkina Faso et M. Romain Bouveau, chargé des achats des denrées alimentaires, PAM Mali.

les pays affectés par des aléas climatiques majeurs, comme le Niger en 2010, ou touchés par des conflits armés, comme la Côte d'Ivoire en 2011.

Avant la déclaration de Paris sur les Objectifs du millénaire pour le développement, les organisations nationales et internationales responsables de la gestion des stocks de sécurité importaient les produits vivriers qu'elles distribuaient aux populations en période de crise. Leur pratique a évolué : aujourd'hui, elles achètent localement une partie des denrées destinées à l'aide alimentaire. Pour cela, elles lancent des appels d'offre auprès des commerçants vendant des produits locaux ou importés et auprès des OP. Encore faut-il que ces dernières puissent répondre à des commandes portant sur des volumes allant de la dizaine de tonnes à plusieurs milliers de tonnes.

Depuis 2008, certaines institutions proposent des contrats directs à des OP, tout en accompagnant par ailleurs le renforcement de leur capacité. Le but est de leur offrir des débouchés rémunérateurs. Ces contrats sont pour la plupart négociés en période de récolte, quelquefois avant.

Les contrats institutionnels peuvent aider les OP à gérer les risques de marché, en leur permettant de mieux définir le prix d'achat qu'ils offriront aux producteurs, et ainsi mieux rentabiliser l'activité de commercialisation. Mais, pour les raisons évoquées ci-dessous, ils ne constituent pas un instrument de structuration systématique des filières.

A. Exemples d'organisations internationales et nationales qui signent avec des OP des contrats d'achat de produits vivriers en Afrique de l'Ouest

Le tableau 1 présente les pratiques de quelques institutions qui procèdent à des achats de produits agricoles locaux avec des OP en Afrique de l'Ouest.

Tableau 1 : Institutions nationales et internationales qui développent des programmes d'achat de produits agricoles locaux avec des OP en Afrique de l'Ouest

Institutions nationales	Mission
Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM)	Gestion d'un stock national de sécurité dont le niveau est plafonné à 35 000 tonnes de céréales (mil, sorgho et maïs) et d'un stock d'intervention
Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire au Burkina Faso (SONAGESS).	Gestion du stock national de sécurité et du stock d'intervention pour faire face aux crises alimentaires imprévisibles.
Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT)	Campagne d'achat de céréales, lancée en période de récolte (de novembre à avril) pour constituer des stocks de sécurité, avec des subventions de l'Etat.
Institutions internationales	Mission
Programme alimentaire mondial (PAM)	Agence des Nations unies qui lutte contre la faim dans le monde. Elle gère l'aide alimentaire dans les situations d'urgence, et travaille à éliminer la malnutrition dans les pays où elle intervient.
Organisation des Nations unies pour	Amélioration des niveaux de nutrition, de la

l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

productivité agricole et de la qualité de vie des populations rurales.

Catholic Relief Services (CRS)

Organisation non gouvernementale (ONG) de lutte contre la pauvreté, basée aux Etats-Unis. Œuvre dans 30 pays d'Afrique.

1) Le Programme alimentaire mondial a initié en 2009 un nouveau projet « Les Achats au service du Progrès (*Purchase for Progress* ou P4P) pour une période de cinq ans (2009-2013). Le P4P a pour but de favoriser l'accès au marché des petits producteurs en leur proposant un débouché ponctuel (les achats locaux du PAM) et en renforçant leurs capacités de commercialisation en commun. L'objectif ultime de cette initiative est de promouvoir le développement des organisations paysannes de sorte que d'ici à 2013, au moins 500 000 petits producteurs puissent vendre leurs surplus et accroître ainsi leurs revenus. Le programme a été lancé dans 21 pays où le PAM intervient déjà, dont 5 en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali, Libéria, Sierra Léone, Ghana). Son budget est de 96 millions d'euros. Il est financé principalement par la Fondation Bill & Melinda Gates, la Fondation Howard G. Buffett, ainsi que par les gouvernements de la Belgique, du Canada, des Etats-Unis, de l'Irlande, du Luxembourg, de l'Arabie saoudite et par l'Union européenne.

Le PAM a développé deux modalités particulières pour permettre au P4P d'acheter localement aux OP : le « contrat direct » et le « contrat avec livraison à terme ». Selon le principe habituel de mise en concurrence pour l'attribution des marchés, le PAM lance des appels d'offre aux OP participant à l'initiative P4P.

2) La SONAGESS (Burkina Faso) réserve 1 000 tonnes, sur les 6 000 tonnes d'achats de produits vivriers prévus en 2011, à un approvisionnement direct auprès d'organisations de producteurs.

3) Le Catholic Relief Services met en œuvre depuis 2010, au Burkina Faso, un programme d'achat direct de produits vivriers à des coopératives agricoles pour approvisionner les cantines scolaires qu'il appuie dans ce pays.

B. La place des contrats institutionnels dans la stratégie de commercialisation des OP appuyées par la fondation FARM

Deux exemples peuvent être cités.

- **L'Union des Groupements pour la Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM)** est une coopérative de l'ouest du Burkina Faso, créée en 1993, qui regroupe 1 841 producteurs. Lors de la campagne 2009/2010, la coopérative a réalisé 75 % de ses ventes à travers des contrats institutionnels du PAM et de la SONAGESS (tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des ventes de produits agricoles de l'UGCPA/BM durant la campagne 2009/2010

Clients	Quantités (kg)	Pourcentage
Institutions	1 612 366	75%
Grossistes et sociétés	243 140	11,5%
Détaillants	289 000	13,5
TOTAL	2 144 506	100

- **La coopérative Faso Jigi**, créée en 1996 au Mali, regroupe 4 237 producteurs. Elle a collecté environ 4 000 tonnes de grains (riz, mil, sorgho) lors de la campagne 2010/2011 et vient de signer un contrat de fourniture de 2 200 tonnes de riz avec le PAM, en appui à la crise en Côte d'Ivoire. L'OP a donc écoulé 80 % de ses ventes via des contrats institutionnels en 2009/2010, dont 1000 tonnes de riz fournies au PAM à destination du Niger.

C. Des appels d'offre privilégiant les coopératives : un outil de développement agricole

Dans certains pays ouest-africains, on observe une tendance à l'orientation des achats institutionnels de produits vivriers en direction des coopératives. Les agences nationales et internationales ont en effet constaté que proposer des débouchés de commercialisation spécifiques et rémunérateurs aux OP permet d'accompagner leur professionnalisation à tous les niveaux.

- Les institutions offrent des prix qui sont souvent supérieurs aux prix du marché, ce qui accroît la capacité des OP à rentabiliser leur activité de commercialisation.
- Lorsque des contrats anticipés sont signés, les producteurs sont assurés d'un débouché. Ils sont dès lors plus enclins à acheter des semences certifiées et à épandre les quantités d'engrais recommandées. De plus, comme le producteur connaît déjà le prix de vente de sa production, il est incité à investir. Ces contrats peuvent donc favoriser l'augmentation des rendements agricoles, puisque l'accès aux facteurs de production est amélioré. Ils contribuent également à ce que les OP renforcent les services d'approvisionnement en intrants proposés à leurs membres.
- Les institutions achètent de grandes quantités de produits agricoles aux OP. Celles-ci peuvent ainsi rembourser plus rapidement leurs banques et payer moins d'intérêts quand elles prennent des crédits pour la production ou la commercialisation de leur récolte, lorsque l'achat est effectué dès la récolte.

- Lorsque les OP sont assurées de disposer de contrats d'achat, elles bénéficient d'une plus grande confiance de la part des banques et d'un meilleur accès au crédit.
- Les institutions fixent des conditions de qualité pour les produits qu'elles achètent. Cela oblige les OP à mettre en place des stratégies d'amélioration de la qualité, tant au plan interne que vis-à-vis des agriculteurs.
- L'achat par des ONG de produits vivriers nationaux pour approvisionner des écoles, comme le fait le CRS, favorise les habitudes de consommation de produits régionaux.
- En Afrique de l'Ouest, certains pays commencent à être autosuffisants pour certains produits, ce qui crée une pression à la baisse sur les prix. C'est le cas, par exemple, du riz au Mali. La baisse des prix décourage les agriculteurs de produire plus, ce qui est regrettable compte tenu des débouchés existant dans les pays de la sous-région. Les achats institutionnels peuvent aider à équilibrer l'offre et la demande régionales, en mettant en place des stocks de sécurité alimentaire dans les zones déficitaires. Le PAM, quant à lui, ne constitue pas de réserves et stocke seulement pour réaliser ses programmes de distribution. Mais ses pratiques pourraient évoluer à moyen terme⁴.

D. Limites et recommandations

- Les contrats institutionnels s'adressent aux OP qui ont des capacités avérées de production, de collecte et de stockage. En effet, les institutions achètent les produits vivriers qui sont déjà dans des entrepôts. Les OP doivent donc détenir de grandes capacités de stockage et disposer d'outils financiers suffisamment souples pour pouvoir acheter les céréales à leurs membres et financer notamment les frais de transport et de main d'œuvre.
- Dans le cadre des contrats institutionnels, certaines OP sont parfois payées plusieurs semaines voire plusieurs mois après la livraison. Ces délais de paiement, source de frais financiers, devraient être réduits.
- Les programmes de distribution de l'aide alimentaire du PAM nécessitent que les denrées soient conditionnées dans des sacs de 50 kg et que ces sacs soient identifiés comme étant ceux achetés et distribués par le PAM. Le représentant d'une OP interrogée souhaiterait que leur propre logo figure également sur ces sacs pour valoriser leur image.
- Des cahiers des charges, précisant les attentes des institutions et des OP en matière de contrôle de la qualité devraient accompagner les contrats anticipés.

⁴ Dans le cadre du G20 agricole, qui s'est achevé par le sommet de Cannes les 3 et 4 novembre 2011, le Programme alimentaire mondial va lancer un projet pilote de constitution de réserves alimentaires d'urgence dans les pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

- Les dispositifs d'achats institutionnels doivent reposer sur des appels d'offre transparents, pour refléter les conditions réelles du marché.
- L'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) tente d'élaborer une politique sous-régionale de gestion des stocks de sécurité. Dans ce cadre, il serait intéressant que ces stocks soient constitués, dans la mesure du possible, par des produits ouest-africains. Un recours accru à des contrats institutionnels d'achats proposés avant la récolte, voire avant les semis, pourrait faciliter la constitution de ces stocks et améliorer la capacité des OP à planifier leurs achats d'intrants.
- Les contrats institutionnels ne doivent pas être perçus par les responsables des OP comme un débouché unique ou principal. Il est indispensable que les OP cherchent à diversifier leurs circuits de commercialisation.

En conclusion, les contrats institutionnels contribuent à renforcer les OP lorsqu'elles sont elles-mêmes déjà engagées dans un processus de professionnalisation. L'obtention des contrats reste aléatoire puisque les OP sont en concurrence entre elles. De plus, les programmes d'achat institutionnels ne sont pas garantis dans le temps. Ils ne peuvent donc fournir une solution universelle à la structuration des marchés et des filières. Ils constituent cependant un élément important d'une stratégie de diversification des débouchés, très utile pour encourager l'accroissement de la production vivrière.

Contact : Fabrice Larue, fabrice.larue@fondation-farm.org

Bibliographie

Programme alimentaire mondiale, 2008, *P4P, Achats au service du progrès*, disponible sur : <http://fr.wfp.org/content/p4p-achats-au-service-du-progr%C3%A8s> [consulté le 07 avril 2011]

Afrique Verte, déc. 2010, *Renforcer les réseaux d'organisations agricoles par l'analyse de l'évolution du prix des céréales locales au Burkina Faso, Mali et Niger, durant la période 2001-2010*, disponible sur : <http://www.afriqueverte.org/index.cfm?rub=-1&theme=6&categ=1&actu=183> [consulté le 07 avril 2011]

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), mars 2011, *Rapport de la réunion du groupe de travail du secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) sur le programme de travail 2011/2012*