

AIDE POUR LE COMMERCE

CAS D'EXPERIENCE : CAMEROUN

CAMEROUN - STRATEGIES SECTORIELLES SUR LA BANANE PLANTAIN ET LE MANIOC

Date de la soumission : janvier 2011

Région : Afrique centrale

Pays : Cameroun

Type : approche, processus, projet ou programme

Auteur : Ministère du Commerce/Cellule de Coopération Commerciale

Coordonnées : Immeuble Rose, Yaoundé, tél : (237) 99924934

Fax : 237 22239029, E-mail : mbaremma@yahoo.fr

CAS D'EXPÉRIENCE

Cameroun - Stratégies sectorielles sur la banane plantain et le manioc

Date de la soumission : janvier 2011

Région : Afrique centrale

Pays : Cameroun

Type : approche, processus, projet ou programme

Auteur : Ministère du Commerce/Cellule de Coopération Commerciale

Coordonnées : Immeuble Rose, Yaoundé, tél : (237) 99924934

Fax : 237 22239029, E-mail : mbaremma@yahoo.fr

Résumé analytique

Le secteur rural joue un rôle majeur dans l'économie nationale du Cameroun pour sa contribution au PIB. Il est en outre le premier employeur avec 60 % de la population active ainsi que le premier pourvoyeur de devises avec 55 % du total des exportations. En conséquence, par la contribution qu'il apporte à l'économie nationale « le secteur rural est considéré comme la plate-forme privilégiée pour la relance de la croissance et la réduction de la pauvreté ». Dans le but de faire jouer à ce secteur son rôle dans le développement économique et social du pays, le Cameroun a adopté et mis en œuvre depuis 2006, une stratégie de développement rural qui intègre les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la foresterie. A cette époque, les exportations agricoles camerounaises reposaient principalement sur six produits, dont le cacao, la fibre de coton, le café, la banane dessert, le caoutchouc et l'huile de palme, qui généraient à eux seuls plus du tiers de la valeur totale des exportations camerounaises. Pourtant, parallèlement, les produits vivriers ont connu une forte croissance. La production vivrière représentait 67% de la production agricole, et contribuait à 80% au PIB agricole, qui représentait lui-même 20% du PIB national, ce qui a fait de ce secteur la locomotive du secteur agricole. C'est donc fort de ce constat, que la stratégie de développement rural a identifié les filières de la banane plantain et du manioc comme des filières porteuses de croissance. Malgré leurs atouts, les performances de ces deux filières restaient en deçà des résultats escomptés. Elles faisaient face en effet à de nombreuses contraintes, parmi les plus importantes, celles liées à la productivité et à la production et celles liées à l'accès aux marchés.

Le Cameroun ayant rejoint le Programme intégré conjoint d'assistance technique, le JITAP, dans sa deuxième phase en 2003, a bénéficié dans ce cadre, d'une assistance technique d'appui aux deux filières concernées, en 2006. L'objectif de cet appui était de formuler des stratégies sectorielles qui aient pour but de renforcer les capacités de tous les acteurs des chaînes de valeur des filières banane plantain et manioc. Ceci à terme devant conduire au

renforcement des deux filières et de leur compétitivité sur le marché national, régional et international.

Le Centre du Commerce International (ITC), en sa qualité d'agence d'exécution, a fourni l'assistance technique à l'ensemble des acteurs des deux filières. Grâce à une méthodologie participative et inclusive, encadré par l'ITC, les acteurs ont pu formuler deux stratégies sectorielles sur la banane plantain et le manioc, qui reposaient sur un ensemble d'objectifs stratégiques visant à lever les contraintes à leurs développements respectifs. De ce point de vue, ce projet a atteint son objectif. En effet, à travers, tout ce processus d'élaboration des stratégies, les acteurs des filières se sont formés et ont acquis une expertise grâce à un partage d'expériences. Toutefois, les activités de mise en œuvre des deux stratégies par les agences d'exécution, après leur entrée en vigueur en 2007, n'ont pas suivi ainsi que le soutien financier y afférent. De ce fait, il y a eu des problèmes d'appropriation par les acteurs des filières et, de plus, les initiatives qui ont suivi ont été fragmentaires et partielles. La mise en œuvre de ces stratégies n'a pas eu réellement d'impact sur le volume des exportations.

Ces stratégies ont été réactualisées en 2010 pour une période de 5 ans, en intégrant cette fois-ci des indicateurs pour un contrôle plus efficace des activités.

1. Questions traitées

Le principal sujet abordé est le renforcement des capacités de production des filières banane plantain et manioc. L'objectif est d'améliorer les performances commerciales de ces secteurs grâce à la mise en place de stratégies sectorielles élaborées par tous les acteurs de la chaîne de valeur, et ce pour une meilleure appropriation.

2. Contexte et environnement économique en 2006

L'agriculture constitue un secteur important pour l'économie camerounaise, employant un peu plus de 60% de la population active et comptant pour environ 20 % du PIB, au moment de l'élaboration des stratégies sectorielles sur la banane et le manioc. Durant la période 2000-2004, la croissance du PIB agricole a été tirée par les cultures vivrières qui ont connu un taux de croissance annuel moyen de 4% contre 1,6% pour les cultures industrielles.

L'importance des cultures vivrières dans le développement économique et social du Cameroun s'est considérablement accrue ces vingt dernières années au détriment des cultures industrielles et d'exportation. Le secteur vivrier présente en effet l'avantage d'être à la fois moins exigeant en termes d'investissements et d'assurer l'essentiel de la sécurité alimentaire, tout en contribuant de manière significative au revenu des ménages agricoles. En effet, ces cultures occupent 50% de la population active rurale et contribuent pour plus de 80% environ au PIB brut agricole. Les principales cultures vivrières représentent au total 67 % de la production agricole: le maïs, le sorgho, le manioc, le millet, le riz, la banane (plantain et banane douce), l'ananas, la patate douce, le haricot et l'igname. Il faut préciser en outre que 70 % de la production des cultures vivrières est autoconsommée et seulement 30 % de la production est commercialisée.

Compte tenu de tous ces atouts, le développement de l'agriculture vivrière constitue l'une des toutes premières priorités dans le Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural de 2005¹, qui fixe comme objectif de parvenir au doublement de la production agricole d'ici 2015. La Stratégie fixe ainsi un objectif de croissance de la production vivrière d'au moins 7%, à l'horizon 2015, contre 6% pour les cultures industrielles, doublée d'un taux de croissance en volume des exportations de 6 à 7%. L'accent est mis en particulier sur les filières du manioc, de la banane plantain, du maïs et de l'huile de palme qui bénéficient d'un fort potentiel de croissance dans le développement de l'agro-industrie et de l'exportation qui leur permettront à terme de devenir des cultures de rente. De plus, elles jouent aussi un rôle important dans la sécurité alimentaire.

Suivant les objectifs de la Stratégie, le Cameroun a fait du développement de la compétitivité de la filière manioc et de la filière banane plantain sa priorité. Un choix motivé à plusieurs titres. Tout d'abord, ces cultures sont les plus importantes en termes de production, ce qui les place en tête des cultures vivrières. Durant la période 2003-2005, le manioc a connu une hausse de 77% passant ainsi de 2 047 714 tonnes en 2003 à 2 393 801 tonnes en 2005. De son côté, la production de la banane plantain a augmenté de 25% passant de 1 275 362 tonnes en 2003 à 2 175 434 tonnes en 2005². Parallèlement, les superficies étaient aussi en augmentation, de 9% en 2006 pour le manioc, et de 8% pour la banane plantain, sur la même année. Ensuite, elles ont toutes les deux une grande importance économique et alimentaire au Cameroun. En effet, le manioc est la deuxième denrée de base après le riz, dans l'échelle des féculents et la banane plantain, la troisième.. Elles constituent également une source de revenus stable et rentable pour les petits producteurs et revendeurs.

En termes de croissance d'exportation, ces deux produits ont de nombreux atouts mais ils sont freinés par un certain nombre de contraintes. La filière manioc se positionne comme un secteur stratégique aux énormes potentialités. Elle se développait sous l'effet d'une demande croissante. En plus de la consommation intérieure, une importante demande est exprimée par les pays occidentaux pour l'industrie chimique et l'alimentation animale. La filière manioc au Cameroun opère toutefois en deçà de ses potentialités. Le développement de la filière fait en effet face à de nombreuses contraintes liées à l'inefficacité des moyens de productions et à son inorganisation qui comprennent entre autres : (i) l'indisponibilité du matériel végétal performant ; (ii) l'infestation des exploitations par des maladies ; (iii) la faible vulgarisation d'itinéraires techniques améliorés ; (iv) l'atomisation de la production et l'absence d'organisation des producteurs ; (v) la faible mise en valeur des produits dérivés ; (vi) la faible productivité du travail des moyens artisanaux de transformation ; (vii) la promotion insuffisante des nouveaux produits ; (viii) le coût élevé des infrastructures, équipements et autres matériels ; et (ix) difficultés d'accès aux crédits pour les producteurs.

¹ Renseignements en ligne du Cameroun MINEPAT, « Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural 2005 ». Adresse consultée :

http://www.minepat.gov.cm/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=55&Itemid=37

² AGRI-STAT Cameroun n°015 « Annuaire des statistiques du secteur agricole, campagnes 2006 & 2007 ». Adresse consultée : <http://www.minader.cm/uploads/DESA/AGRI-STAT%2015.pdf>

La banane plantain fait aussi l'objet d'une demande élevée au Cameroun et dans la sous-région de l'Afrique Centrale. La production nationale d'environ 1,2 million de tonnes demeure néanmoins insuffisante par rapport à la croissance démographique du pays. Les principaux enjeux de la filière plantain concernent l'amélioration de la productivité tant au niveau des systèmes de culture que des opérations commerciales afin d'utiliser au mieux les opportunités offertes par les marchés intérieurs et extérieurs. Les exportations de plantain dans la sous-région étant mal appréhendées. Tandis que vers l'Union Européenne, les exportations étaient en 2005 d'environ 70 000 tonnes avec une croissance annuelle de près de 10%. De nombreuses contraintes liées à la modernisation de l'appareil de production pèsent sur l'accroissement de la production. Parmi les principales contraintes, il y a : (i) les méthodes de culture peu performantes ; (ii) les problèmes phytosanitaires ; (iii) la méconnaissance des techniques de transformation et de conservation des produits dérivés ; (iv) des difficultés d'accès aux intrants agricoles ; (v) des incertitudes sur les prix et le fonctionnement aléatoire de la commercialisation ; (vi) une maîtrise insuffisante des paramètres techniques ; (vii) une faible organisation des acteurs de la filière ; (viii) les problèmes financiers liés au coût élevé des infrastructures/équipements et autres matériels, du fret et des intrants ; (ix) des difficultés d'accès au crédit.

Compte tenu de l'importance de relancer ces deux filières reconnues comme stratégiques par la Stratégie et afin de parvenir à un doublement de la production agricole d'ici 2015, le Cameroun a sollicité l'appui du Programme Intégré Conjoint d'Assistance Technique (JITAP) pour développer deux stratégies sectorielles, respectivement pour la banane plantain et le manioc. Ces deux stratégies permettront d'améliorer les capacités de production et la performance commerciale de ces deux filières.

3. Conception et mise en œuvre

Les faibles performances en matière d'exportation de la banane plantain et du manioc sont notamment liées à la méconnaissance des marchés due à un manque d'information sur les opportunités d'accès aux marchés au niveau régional et international, de la part des acteurs de ces filières. De ce fait, ils ne peuvent pas répondre de manière efficiente à la demande et produire des produits compétitifs.

Dans ce contexte, l'ensemble des acteurs des deux filières ont bénéficié d'une assistance technique ciblée, à travers le Programme JITAP, au titre du développement des stratégies sectorielles pour les marchandises et les services (Module 4 du programme). Cette assistance technique devait donc les aider, à élaborer deux stratégies sectorielles pour promouvoir leurs exportations, de banane plantain et de manioc, et profiter ainsi des opportunités d'accès aux marchés.

Les parties prenantes à la réalisation de ce projet étaient le Centre du Commerce International (ITC), agence d'exécution, et le Ministère du Commerce, la contrepartie officielle, sous la tutelle duquel, était placée une équipe sectorielle comprenant les

représentants des administrations (Commerce, Agriculture, etc.), les Chambres de Commerce et le milieu universitaire.

Les principaux bénéficiaires étaient l'ensemble des acteurs de la filière : le secteur privé (producteurs, transformateurs, exportateurs), les agences gouvernementales, les associations et les institutions internationales et les ONG, ainsi que les fournisseurs de services (services d'appui au développement du commerce et aux affaires, etc.), impliqués dans le commerce de la banane plantain et du manioc.

Concernant le coût financier de cette activité, elle s'élevait à 24,182 dollars EU. L'ITC a financé à hauteur de 19,182 dollars EU, et la contrepartie officielle à hauteur de 5,000 dollars EU³.

Le projet a démarré début 2006. L'ITC a conduit le processus de développement des stratégies sectorielles en étroite collaboration avec l'équipe sectorielle. Ces stratégies ont été élaborées à partir de la méthodologie de l'ITC, qui permet la conceptualisation d'une stratégie sectorielle, par l'ensemble des acteurs de la chaîne de valeur, grâce à un processus participatif et inclusif dans le cadre des différents ateliers qui ont été organisés, à cette fin.

La mise en œuvre de cette méthodologie implique plusieurs étapes qui permettront d'aboutir à la phase finale qui est la formulation de cette stratégie. Cela implique (i) la mise en place d'un Groupe d'acteurs de stratégies sectorielles (SSSG) ; (ii) l'identification des secteurs prioritaires ; (iii) la formation d'équipes de contrepartie sectorielles (SCT) ; (iv) les analyses de l'offre et de la demande dans les secteurs prioritaires ; (v) l'évaluation des conditions d'accès au marché ; (vi) les tours d'orientation des marchés, (vi) le diagnostic d'entreprise et planification des ressources ; (vii) le diagnostic sectoriel ; (viii) le développement de stratégies sectorielles et des plans d'action ; (ix) la mise en route des prochaines étapes de la mise en œuvre des stratégies sectorielles et des plans d'action⁴.

4. Les résultats obtenus

Une série de réunions et d'ateliers ont été organisés à Yaoundé tout au long de l'année 2006, réunissant les producteurs, les exportateurs, les fournisseurs de services d'appui au commerce et aux affaires et les agences gouvernementales de chacun des deux secteurs. Les résultats générés par ces ateliers ont donc permis la prise en compte des points de vue et des intérêts des représentants de chacune des étapes de la chaîne de valeur du secteur de la banane plantain et de celle du manioc. Les fruits de la concertation de tous les acteurs ont abouti aux formulations de deux stratégies, finalisées en décembre 2006 et mises en œuvre début 2007.

³ Renseignements en ligne du JITAP « Rapport Final JITAP, Revue de gestion, Cameroun, décembre 2007 ». Adresse consultée : http://www.jitap.org/reports/Cameroun_country_report.pdf

⁴ Renseignements en ligne du JITAP « Journées portes ouvertes, Yaoundé 28-29 août et Douala 30 août 2007 ». Adresse consultée : http://www.jitap.org/compendiums/Cameroun_compendium.pdf

L'objectif de ces stratégies sectorielles sur la banane plantain et le manioc était d'améliorer les performances commerciales des deux filières au Cameroun ainsi que leur compétitivité sur le marché international, à travers un cadre approprié intégrant des activités hiérarchisées de mise en œuvre pour y parvenir. La formulation de ces stratégies servira ensuite de plate-forme pour concevoir les programmes et projets dédiés au développement de ces deux filières, mis en œuvre par les agences de développement nationaux et internationaux.

La formulation de la stratégie sectorielle de la filière manioc reposait sur quatre objectifs stratégiques :

- a) Structurer, organiser et améliorer la communication interprofessionnelle dans la filière manioc ;
- b) Produire en quantité et en qualité aux normes internationales (volume, certification Bio, traçabilité) ;
- c) Améliorer les mécanismes d'information et de promotion et les réseaux de distribution (marchés actuels et potentiels) ;
- d) Développer des mécanismes et des produits financiers adaptés à la filière.

Il en était de même pour la stratégie sectorielle de la filière banane plantain :

- a) Renforcer la structure et l'organisation de la filière ;
- b) Produire pour consolider les marchés existants et cibler de nouveaux marchés ;
- c) Développer des mécanismes de financement efficaces et d'assistance technique adaptée ;
- d) Améliorer les mécanismes d'information et de promotion et les réseaux de distribution.

Ces stratégies s'inscrivaient dans les objectifs du Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural (DSDSR 2005).

L'élaboration des stratégies a permis un renforcement des capacités des acteurs camerounais impliqués, qui se sont approprié la méthodologie utilisée. En effet, grâce aux caractères participatif et inclusif de cette méthodologie, l'élaboration des stratégies s'est faite par tous les acteurs, de la définition des objectifs à la définition des différents scénarii, et ceci sur toute la chaîne de valeur. Ceci a eu pour avantage de permettre aux différents acteurs de se former grâce à un échange d'expériences et d'expertises, mais aussi d'en acquérir de nouvelles. Une telle méthodologie peut-être aujourd'hui utilisée pour réaliser des stratégies concernant d'autres filières.

5. Facteurs de réussite/échec

Il y eu une bonne coordination et collaboration entre les parties au projet, l'ITC et le Ministère du Commerce, mais aussi en parallèle avec les autres agences d'exécution du programme JITAP, en l'occurrence l'OMC et la CNUCED, afin qu'elles puissent s'impliquer éventuellement dans la mise en œuvre des stratégies. De la même manière, le processus de développement des stratégies a permis un travail en synergie entre l'ITC, le secteur public, le secteur privé et la société civile.

Le projet a atteint son premier objectif qui était de formuler des stratégies sectorielles. Toutefois, dans le processus d'élaboration des stratégies, il n'a pas toujours été aisé de suivre les étapes de la méthodologie. En effet, les acteurs ont été confrontés à certaines difficultés concernant par exemple l'accès aux outils d'analyse des marchés, l'accès à l'information relative à la capacité de l'offre. Il y avait aussi la difficulté à établir des groupes des acteurs du secteur de chaque intervenant dans la chaîne de valeur du secteur concerné. D'autre part, tous les acteurs n'étaient pas au même niveau de connaissance. A ce sujet, beaucoup de producteurs venaient du monde rural avec un niveau d'instruction qui ne leur permettait pas toujours d'appréhender les problèmes et d'exprimer leurs idées de manière à se faire comprendre immédiatement. Sur ce point, les représentants de l'ITC et de l'Equipe sectorielle étaient là pour les aider.

Par ailleurs, on peut regretter l'insuffisance des ressources allouées à ce projet. Le projet a sans doute pâti du fait qu'il se déroulait dans la dernière année du programme JITAP. Ceci a eu un impact dans la phase de mise en œuvre des stratégies ; leur appropriation par les acteurs de la chaîne de valeur n'a pas eu les résultats escomptés sur l'amélioration des capacités de production et des performances commerciales des filières manioc et banane plantain. A cela, il faut ajouter le manque de soutien des donateurs dans cette phase. Il aurait été souhaitable que les agences d'exécution s'occupent des activités de mise en œuvre, en aidant par exemple le Gouvernement camerounais à une meilleure mobilisation des ressources.

Les difficultés de mise en œuvre de ces stratégies ont conduit à un processus d'actualisation des stratégies manioc et banane plantain, deux ans et demi après leur formulation en décembre 2006. La rencontre de la table ronde des acteurs de deux filières organisées à Yaoundé, en mai 2009, a été l'occasion de faire une évaluation de ces stratégies. Evaluation à l'issue de laquelle, il est apparu que les problèmes identifiés dans les filières étaient encore très présents, et que la mise en œuvre de ces initiatives avait été fragmentaire et partielle pour les deux filières.

Néanmoins, une des réussite du projet, qui mérite d'être soulignée, est que les objectifs stratégiques des stratégies sont aujourd'hui exploités dans les programmes dédiés au développement de ces deux filières, en l'occurrence le PNDRT (Programme National de Développement des Racines et des Tubercules) et le PREBAP (Programme de Reconversion de la filière Banane Plantain), qu'appuient certains bailleurs de fonds internationaux, tels

que la Commission européenne, à travers son programme « Tous ACP », l'ITC, la Banque Mondiale ou la FAO, notamment.

A titre d'exemple, pour le manioc, dans le cadre du volet d'appui à la production et à la transformation (janvier 2010-décembre 2011)⁵, le programme « Tous ACP » finance pour un budget estimé à 250,000 Euros :

- le renforcement des capacités ;
- le renforcement de la compétitivité ;
- la mise en place d'une unité de transformation dans la région du Centre du Cameroun.

La Banque Mondiale évalue en outre pour le moment le lancement du projet de mise en place des unités de transformation de manioc dans les régions du Sud-Ouest et du Littoral.

En tout état de cause, ces stratégies auront permis de donner aux décideurs des informations importantes sur les deux filières et leur mise en œuvre contribueront à l'application de la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté, notamment en milieu rural.

6. Enseignements à tirer

Le processus d'actualisation des deux stratégies, entamé en mai 2009, a abouti à l'adoption de deux nouvelles stratégies actualisées, respectivement pour la filière banane plantain et la filière manioc pour la période 2010-2015⁶. L'actualisation a été élaborée par les acteurs des deux filières, les institutions du Cameroun avec l'appui du programme « Tous ACP », ainsi que l'ITC, la CNUCED, la Banque mondiale, la FAO et le CFC. Ce fort soutien montre l'engagement de toutes les parties à la mise en œuvre de ces stratégies. Dans l'esprit de cette actualisation, il s'agit d'intégrer les stratégies développées en 2006 aux programmes nationaux du Cameroun et ainsi lui permettre d'être en cohérence, complémentarité et cohésion avec les programmes et projets mise en œuvre par les agences de développement nationaux et internationaux.

La vision commune de ces deux stratégies est de rendre ces filières organisées et structurées d'ici les cinq ans à venir. Le but étant qu'elles deviennent compétitives et qu'elles puissent consolider les marchés existants et en gagner de nouveaux, mais surtout elles doivent

⁵ Renseignements en ligne Union Européenne, Groupe ACP « Promotion of Cassava processing in Cameroun », Adresse consultée : www.euacpcommodities.eu/files/2CEND03.doc

⁶ Gouvernement du Cameroun, « Stratégie de développement de la filière banane plantain au Cameroun 2010-2015 – Suivi et actualisation », Octobre 2010 ; « Stratégie de développement de la filière manioc au Cameroun 2010-2015 – Suivi et actualisation »,

pouvoir devenir des moteurs de croissance forte et soutenue et réductrice de la pauvreté par la création de richesses et d'emplois.

Les acteurs clés de la mise en œuvre restent les producteurs, transformateurs et exportateurs de banane plantain, et le Ministère du commerce, le Ministère de l'Industrie, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural, ainsi que le Programme National de Développement des Bananes Plantains, le Programme National de Développement des Racines et des Tubercules, l'ITC, les associations impliquées dans chacun des secteurs et la FAO et le Canada.

L'élément important de ces stratégies est l'intégration d'indicateurs clés de progrès qui permettront de faire un contrôle efficace de la stratégie, notamment concernant la valeur et le volume des exportations, de la consommation domestique sur le nombre, le potentiel et la capacité actuelle de production ainsi que la situation de l'emploi dans le secteur considéré.

Références

Gouvernement de la République du Cameroun, *Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural 2005*. Adresse consultée :

http://www.minepat.gov.cm/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=55&Itemid=37

Gouvernement de la République du Cameroun, *Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR), Document de travail, janvier 2006*. Adresse consultée : http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Rapport_synthese_sdsr_MINADER.pdf

Gouvernement de la République du Cameroun, *Stratégie de développement de la filière banane plantain au Cameroun 2010-2015 – Suivi et actualisation*, Octobre 2010

Gouvernement de la République du Cameroun, *Stratégie de développement de la filière manioc au Cameroun 2010-2015 – Suivi et actualisation*, Octobre 2010

JITAP, *Rapport Final JITAP, Revue de gestion, Cameroun, décembre 2007*. Adresse consultée :

http://www.jitap.org/reports/Cameroun_country_report.pdf

AGRI-STAT Cameroun n°015, *Annuaire des statistiques du secteur agricole, campagnes 2006 & 2007*.

Adresse consultée : <http://www.minader.cm/uploads/DESA/AGRI-STAT%2015.pdf>