

Impact de la volatilité des prix des produits agricoles sur les acteurs des filières au Burkina Faso *Synthèse présentée au Séminaire « Agir sur la volatilité des prix pour la sécurité alimentaire et le développement » - 1er décembre 2010, Paris*

Avant propos

Cette note de synthèse a été réalisée sur la base d'une vingtaine d'interviews conduites auprès d'acteurs des filières agricoles et de leurs structures d'accompagnement au Burkina Faso : une majorité de producteurs et d'organisations paysannes, mais aussi des transformateurs, commerçants, interprofessions, structures publiques, association de consommateurs. Elle vise (i) à mettre en lumière le ressenti et l'impact de la volatilité des prix agricoles sur les acteurs de terrain interrogés et (ii) à mettre en évidence la diversité des stratégies mises en place par leurs organisations pour faire face à cette volatilité. Plusieurs questions ont été posées : comment se manifestent / traduisent les variations des prix des produits agricoles sur leurs activités économiques ? Quelles stratégies mettent-ils en place pour faire face ou tirer partie de cette volatilité ? Quelles actions l'État burkinabé met-il en place pour limiter les variations de prix des produits agricoles et quel équilibre trouver entre l'intervention du public et du privé sur les marchés des produits alimentaires ? La majorité des personnes interrogées a traité du cas de la volatilité des prix des céréales (mil, sorgho, maïs et riz) sur les marchés domestiques, et dans une moindre mesure sur le marché international du riz.

Introduction

La flambée des prix agricoles de 2008 et le renchérissement des prix au détail qui s'en est suivi ont eu un impact fort sur les acteurs des filières agricoles et les consommateurs en Afrique de l'Ouest. Cet épisode a remis au premier plan des débats le sujet complexe de la volatilité des prix agricoles, et de ses conséquences sur les acteurs économiques des filières et sur les consommateurs. Pourtant, l'instabilité des prix n'est pas une question nouvelle dans la région. Alors que les prix internationaux étaient marqués par une relative stabilité jusqu'à la veille de cette flambée, les marchés domestiques ouest africains connaissent depuis une vingtaine d'années une volatilité structurelle inhérente aux économies des pays de cette région : une volatilité intra annuelle d'une part, et une volatilité entre les années (interannuelle), d'autre part.

Au Burkina Faso, pays sahélien dont 80% de la population est rurale et vit principalement de l'agriculture et de l'élevage, les acteurs des filières ont du se saisir des stratégies adéquates pour se positionner au mieux dans un environnement dérégulé, suite au désengagement de l'État. Par ailleurs, la libéralisation des marchés et l'ouverture des frontières a placé le pays dans un marché régional ouvert stimulant les échanges intra régionaux mais également exposé à la concurrence et à la volatilité des prix agricoles sur les marchés voisins.

Le Burkina Faso a une production céréalière d'environ 3,6 millions de tonnes, dont la partie effectivement mise sur le marché peu être estimé à environ 1 million de tonnes (majorité autoconsommée). Il importe en plus 197 000 tonnes de céréales chaque année. Les acteurs des filières céréalières au Burkina Faso ont la particularité d'être très nombreux, de jouer un rôle essentiel dans le paysage économique, agricole mais aussi de sécurité alimentaire du pays, mais également d'être assez faiblement organisés : (i) forte atomisation des commerçants avec beaucoup de petits commerçants peu organisés, ne disposant pas de capitaux leur permettant d'acheter et de stocker sur une longue période, quelques très grands commerçants souvent importateurs, disposant de réseaux de collecteurs dont ils assurent le financement, et enfin des commerçants qualifiés « d'opportunistes » ; (ii) des millions de petits producteurs de céréales (plus de 80% des paysans produisent des céréales) dont la majorité vend individuellement aux commerçants, (iii) une petite proportion de producteurs membres d'organisations paysannes (OP) structurées. Dans les zones excédentaires, ces OP s'investissent dans la

commercialisation groupée des produits de leurs membres. Mais cette organisation de l'offre porte sur des volumes insuffisants pour prétendre influencer les marchés (prix, normes). Elles rencontrent par ailleurs des difficultés à discipliner leurs membres. Dans les zones déficitaires, les OP s'organisent dans une perspective de sécurité alimentaire pour sécuriser l'approvisionnement céréalier (banques de céréales, stockage de proximité, coopératives d'achat) ; (iv) des unités de transformation locales, généralement très artisanales, écartelées entre des consommateurs exigeants, une demande qui émerge et se segmente en fonction du pouvoir d'achat et des conditions de vie, et des prix des produits de base qui restent élevés et difficiles à transmettre sur les prix des produits transformés. Enfin, en se repliant sur la gestion des crises alimentaires, l'État est resté un acteur des filières céréalières au travers de la gestion du stock national de sécurité, cogéré avec les donateurs (environ 30 000 tonnes), et du stock d'intervention.

1. COMMENT LA VOLATILITE DES PRIX AFFECTE-T-ELLE LES ACTEURS DES FILIERES AGRICOLES AU BURKINA FASO ?

Sur les producteurs

La volatilité intra annuelle

Même si la majorité des producteurs est consciente de l'intérêt de stocker sa production à la récolte pour vendre les excédents et mieux les valoriser en période de soudure (pour les producteurs en zone excédentaire), ou ne pas avoir à racheter sur le marché en période de soudure à des prix élevés (pour les producteurs déficitaires), les producteurs sont généralement **contraints de brader leurs produits** au moment de la récolte lorsque les prix sont les plus bas et souvent peu rémunérateurs. Deux phénomènes sont ainsi observés : (i) la *sur-commercialisation* par rapport aux besoins du ménage qui est due, pour les ménages déficitaires, au besoin en trésorerie à la récolte (remboursement de crédit de campagne ou de consommation, financement d'activités dites de contre saison, scolarité des enfants, santé, etc.) et au manque de capacités de stockage. À la période de soudure, quand la disponibilité en céréales diminue et que les prix sont élevés, certains producteurs doivent racheter ces mêmes produits sur le marché local à des prix élevés; (ii) la *sous-valorisation* du produit à la récolte : les producteurs des zones excédentaires qui vendent à la récolte à bas prix sans attendre d'en tirer un meilleur bénéfice à la soudure. Ceci s'explique par l'absence de crédit de commercialisation et la faiblesse des capacités de stockage au niveau individuel ou collectif.

La volatilité interannuelle

Sans un soutien dans la durée à la production agricole, le producteur a des difficultés à améliorer ses rendements et donc à stabiliser l'offre sur le marché. En effet, les différentes formes de soutien à la production via la subvention d'intrants ou l'accès aux crédits de campagne, mais aussi les formations aux itinéraires techniques améliorés et à la gestion de leur exploitation contribuent à mieux rentabiliser leur activité et à sécuriser leurs systèmes de production. L'absence de sécurisation des systèmes de production induit une forte variabilité des rendements qui amplifie la volatilité. Celle-ci, ajoutée à l'insécurité des débouchés et au caractère imprévisible des prix, conduit les producteurs à adopter des stratégies de minimisation du risque et les décourage à investir dans l'intensification.

Les producteurs ont ainsi des difficultés à planifier leur activité économique : la volatilité des prix sur les marchés a pour conséquence la difficulté à obtenir un prix de vente rémunérateur chaque année ; ils doivent investir sans assurance de couvrir au moins leurs coûts de production et cela a pour conséquence d'augmenter leur endettement, ce qui limite leur capacité d'accéder au crédit et donc leurs investissements. L'instabilité ne permet pas aux prix de jouer leur rôle de signal pour encourager ou décourager les mises en culture, orienter les assolements, etc.

« L'instabilité des prix déstabilise le producteur qui n'arrive pas à s'organiser pour développer son exploitation. Il ne sait pas à quel prix il va vendre ses produits, il prend des prêts, des engrais à crédit, sans connaître le prix de vente, et si les prix des denrées chutent, il ne peut honorer ses engagements ; il va passer une saison endettée et la suivante il aura des difficultés à remonter la pente » (source : UGCPA).

Par exemple, en cas de bonne saison pluvieuse une année, la grande quantité de produits mis sur le marché engendre une baisse des prix et donc une faible rémunération de la production ; cela décourage

souvent les producteurs pour la campagne suivante, et ils ont alors tendance à réduire leurs superficies cultivées au profit d'autres spéculations l'année suivante. L'instabilité alimente l'instabilité.

Sur les organisations paysannes (OP)

Les OP ont souvent des difficultés de planification. En effet, pour les OP qui appuient leurs membres dans la commercialisation, par exemple au travers de la mise en place d'un système de « préversement¹ » (appelé aussi paiements anticipés), la gestion du « risque prix » devient délicate : il est difficile pour l'OP de fixer le prix d'achat aux membres quand elle ne sait pas quel sera le prix du marché. D'autre part, pour les OP faisant la commercialisation groupée, il est aussi difficile de choisir le moment où l'on « libère » les stocks pour les vendre sur le marché : quand est-ce que l'OP peut estimer que les prix du marché sont suffisants ? Comment savoir si elle doit poursuivre le stockage en espérant que les prix continuent d'augmenter ? Cela est amplifié par le fait que les OP ont souvent des trésoreries fragiles avec peu de fonds propres permettant de prendre des risques et d'affronter un « retournement du marché ».

La volatilité des prix peut également mettre à mal des dynamiques collectives, en particulier dans la mise en marché : par exemple dans les cas de stockage et de vente différée, si les prix n'augmentent pas suffisamment l'opération échoue et l'OP ne parvient pas à couvrir les coûts de collecte, stockage, conditionnement des produits, etc.

Les variations brusques et/ou non prévues des prix peuvent aussi inciter au non respect des engagements ou contrats, soit de la part des membres, soit de la part des acheteurs. Ainsi, les années où la production est bonne et où les acheteurs se font rares, le producteur membre va livrer de grandes quantités à son OP qui garanti un prix rémunérateur ; tandis que les années de faible production, il ne respecte pas toujours ses engagements de livraison à l'OP pour vendre au mieux disant, en cas d'opportunités ponctuelles plus rémunératrices. Ce phénomène est amplifié par la complexité des relations sociales entre producteurs et commerçants.

Sur les transformateurs

« La première conséquence est la diminution des marges des entreprises de transformation ; il est rarement possible de répercuter en totalité les hausses des produits de base sur les produits finis car cela aurait pour conséquence de faire fuir la clientèle. » (source : Afrique verte)

La hausse continue des prix des produits de base constatée ces dernières années réduit considérablement les marges des entreprises et petites unités de transformation, jusqu'à menacer leur pérennité (cas constatés de faillites) ; ceci est particulièrement le cas depuis la flambée des prix de 2008, car depuis lors, les prix agricoles n'ont pas retrouvé leur niveau antérieur ;

« Il y a toujours eu des perturbations de prix mais cela restait acceptable ; or depuis la hausse de 2008 (32%), le prix des céréales est devenu insupportable et nous espérons que la bonne production de la campagne 2009/2010 va faire baisser les prix » (source Société Faso Riibo).

Ces difficultés financières limitent l'accès aux crédits pour ces entreprises et réduit donc leur capacité d'achat de produits bruts en grande quantité en période de bas prix ;

Les variations intra annuelles des prix et les limites financières et techniques de ces entreprises de transformation (absence d'infrastructures de stockage disponibles et impossibilité d'en acquérir) pour stocker les produits de base les contraignent à acheter une partie de leurs matières premières au prix fort à la période de soudure ;

La volatilité des prix pousse parfois les producteurs à ne pas respecter les contrats conclus avec des transformateurs au profit de commerçants mieux disant.

Sur les consommateurs ruraux et urbains

Sur les ménages ruraux : une majorité des consommateurs sont également des producteurs. On peut distinguer trois catégories de ménages : (i) les ménages non producteurs qui sont entièrement dépendants des prix du marché, au même titre que les ménages urbains ; (ii) les ménages producteurs déficitaires nets,

¹ Cf. fiche d'expérience UGCPA/BM jointe à cette synthèse

i.e. dont la production ne couvre pas leurs besoins alimentaires de la famille. Ils sont fortement affectés par la volatilité des prix, notamment les hausses en période de soudure, qui affectent leur sécurité alimentaire. ; (iii) les ménages producteurs excédentaires nets, i.e. ceux qui produisent suffisamment pour couvrir les besoins annuels de la famille sont soumis à la volatilité des prix de la même façon que les producteurs (cf. début chapitre 1). Les chutes de prix lors de la vente affectent le revenu disponible du ménage ;

Sur les ménages urbains, la volatilité des prix a diverses conséquences, variables selon les classes de revenus. Si les baisses de prix sont plutôt bienvenues, en revanche les hausses compliquent l'accès aux denrées alimentaires et encouragent les consommateurs à se reporter sur des produits moins coûteux. Ainsi, selon les rapports de prix entre les produits importés et les produits locaux, ils vont se reporter sur les uns ou les autres. Les ménages les plus vulnérables réduisent leur diversité alimentaire pour concentrer leurs dépenses sur les produits de base, et lorsque la situation s'aggrave, ils ont recours à l'endettement, à la réduction du nombre de repas par jour, etc. Les produits laitiers, les viandes et légumes font les frais de cette stratégie qui impacte fortement la situation nutritionnelle, notamment chez les enfants en bas âge. Si la crise s'amplifie, les milieux urbains sont propices au développement des émeutes de la faim.

La place des commerçants dans le fonctionnement des marchés et l'impact de leur activité sur la volatilité des prix : un débat est ouvert

Les commerçants jouent un rôle clé dans la régulation des marchés puisqu'ils sont les intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs. À ce titre, ils sont souvent montrés du doigt dans les périodes de forte volatilité des prix et parfois accusés d'en être une des causes principales. Au Burkina on évoque fréquemment les « commerçants véreux et spéculateurs ».

Les résultats de ces enquêtes de terrain ont montré qu'il y a une véritable divergence d'avis sur l'impact des comportements des commerçants sur la volatilité des prix. Certains acteurs dénoncent leurs pratiques spéculatives et leur tendance à faire de la rétention des stocks lorsque les prix sont élevés et les produits rares sur les marchés. On cite parfois des pratiques de réduction drastique des prix d'achat aux producteurs, profitant de leurs faibles capacités de négociations et de leurs besoins élevés de liquidités qui les poussent à brader leurs produits ; produits que les commerçants peuvent aller revendre à prix élevés dans des zones déficitaires ou enclavées.

Au contraire, plusieurs témoignages insistent sur l'importance de leur rôle, notamment les années de pénuries, lorsqu'ils approvisionnent le marché burkinabé par des achats dans les pays voisins. Les commerçants permettent aussi de désenclaver des zones géographiques isolées en facilitant la mise en marché de leurs produits et/ou en donnant accès aux produits aux populations de ces zones : ce sont donc des opérateurs clés dans le fonctionnement du marché et dans le transfert des céréales des zones excédentaires vers les zones déficitaires.

« En 2004/2005, au moment de la forte crise alimentaire au Burkina, le déficit céréalier était tel que les populations et le gouvernement ont accusé les commerçants de cacher les céréales. Une réunion d'urgence a été convoquée à la Chambre de commerce pour demander aux commerçants de faire sortir les céréales ! Nous, commerçants de céréales, avons proposé d'attendre 20 jours et que nous irions acheter les céréales au Ghana. Le 18ème jour nous avons amené 20 camions de céréales sur le marché de Ouagadougou ». (Source : commerçant membre du Comité interprofessionnel de la filière céréales du Burkina)

De par la nature de leur activité, les commerçants utilisent la volatilité des prix pour rentabiliser cette activité: En effet, la volatilité intra annuelle, si elle se déroule « classiquement », leur permet de dégager des bénéfices lorsqu'ils revendent des produits à des prix élevés en période de soudure, produits ayant été achetés à la récolte et à bas prix. Ils peuvent également jouer sur la différenciation dans l'espace de l'approvisionnement des marchés et vendre plus cher dans des zones déficitaires. Ceci étant dit, les enquêtes ont aussi révélé que certains commerçants rencontrent les mêmes manques de capacités d'investissement pour le stockage de longue durée (certains empruntent pour stocker en quantité) et sont également soumis aux risques prix des campagnes atypiques où une situation anormale du marché s'accompagne d'une baisse ou d'une hausse très faible des prix entre la récolte et la soudure. De nombreux commerçants effectuent de multiples rotations de leur stock (achat et revente rapide) et ne

réalisent donc que des marges réduites sur chaque rotation. Ils ont également des charges qui sont proportionnelles à leur capacité de désenclaver les zones reculées du pays. Enfin, le manque d'organisation de ce maillon de la filière ainsi que l'apparition de « commerçants opportunistes » suite à la flambée des prix pose la question de la réglementation de ces acteurs.

Au final, on observe que les impacts de la volatilité des prix sur les acteurs des filières agricoles sont majoritairement négatifs. Toutefois, il faut garder en tête que certains acteurs bénéficient de la hausse intra annuelle des prix des produits alimentaires pour rentabiliser leur activité : c'est le cas des intermédiaires, mais aussi des producteurs qui pratiquent le stockage et la mise en marché groupée (commercialisation groupée, warrantage), en bénéficiant d'un crédit de commercialisation qui leur permet de retarder la mise en marché. L'instabilité intra annuelle « régulière » (prix bas à la récolte, prix élevés à la soudure) est dans ce cas bénéfique aux producteurs qui peuvent stocker. La situation est problématique dans les cas suivants : (i) le cas des producteurs qui ne peuvent pas stocker ; (ii) les cas de retournement de marché à l'approche ou au cours de la soudure pour diverses raisons : importations massives, aides alimentaires ou ventes à prix modérées. Il y a aussi des cas où les hausses des prix des céréales importées (et des produits manufacturés : pâtes et autres) améliorent la compétitivité des céréales locales (et des produits agroalimentaires locaux), ce qui peut avoir un impact positif sur les producteurs.

2. QUELLES STRATEGIES LES ACTEURS METTENT-ILS EN PLACE POUR FAIRE FACE À LA VOLATILITE DES PRIX AGRICOLES ?

Stratégie des OP

Afin de limiter l'impact de la volatilité des prix des denrées agricoles sur leurs membres et donc de leur assurer un débouché et un prix rémunérateur, les organisations paysannes (OP) mettent en place différentes stratégies et instruments². Le tableau suivant en présente un aperçu³

Type d'instrument/stratégie	UGCPA	UDPNS4	FepaB	Mogtedo	CISV ⁵	Feppasi	FNGN
Stockage, vente groupée	X	X	X				
Warrantage					X		
Contrats avec clients publics et privés	X	X	X				
Agriculture contractuelle			X				
Bourses agricoles			X				
Contractualisation avec le maillon transformateur				X			
Mise en place de coopératives régionales						X	
Soutien à la production : crédits intrants et formations (IT, CEF)	X	X	X	X			X
Fonds de garantie	X						
Contrôle du prix	X			X			
Contrôle des volumes	X			X			
Stocks tampons de régulation							X
Fonds de sécurité	X						
Restrictions quantitatives d'accès au marché				X			

² Deux fiches d'expérience d'OP sont jointes à cette synthèse afin d'illustrer plus en détail la combinaison d'instruments qui peuvent être mis en place à leur niveau

³ Mais n'est pas exhaustif de l'ensemble des instruments des OP

⁴ Unions départementales de producteurs de Niébé dans la province du Sanmatenga

⁵ CISV est une ONG italienne en appui notamment à une coopérative de producteurs dans la région sud ouest du Burkina Faso

Le stockage avant tout

La variation des prix des denrées agricoles au cours d'une campagne agricole, si le marché ne connaît pas de retournement atypique, est traditionnellement caractérisée par des prix bas à la récolte et des prix plus élevés en période de soudure. La première stratégie du producteur et de l'OP est donc de stocker, de façon individuelle ou collective, les produits non périssables en prévision de la période de soudure où la disponibilité est rare et les prix sont plus rémunérateurs. En ce qui concerne les autres produits (maraîchage, viande, produits laitiers), la conservation est rarement possible en l'état ; c'est pourquoi la transformation/conservation via le séchage par exemple permet de constituer des stocks, de limiter les périodes de ruptures et donc de stabiliser les prix sur le marché. Les producteurs individuels, souvent en possession de capacités de stockage limitées, peuvent adhérer à une OP qui offre ce service, ce qui est surtout le cas dans les zones de production excédentaire.

Certaines OP proposent différentes formes de stockage collectif dans un but de commercialisation, ou non : l'UGCPA collecte et stocke les excédents céréaliers de ses membres pour les vendre au cours de la campagne de commercialisation qu'elle définit dans le temps. Le CISV appuie une coopérative qui pratique le warrantage en proposant à ses membres de stocker leur production pour en disposer lors de la période de soudure et obtenir un crédit de stockage permettant de conduire d'autres activités génératrices de revenus.

Sécuriser des financements pour l'accès au crédit et le soutien à la production

Certaines OP mettent également en place des stratégies d'accès au crédit pour l'OP et ses membres : c'est le cas à travers la pratique du warrantage, comme vu précédemment, mais aussi par la constitution d'un fonds de garantie (parfois abondé par des partenaires financiers, parfois aussi avec les contributions des membres comme dans le cas de la FepaB) permettant d'accéder à des lignes de crédit auprès des systèmes financiers décentralisés (SFD) ou des banques commerciales, pour (i) le préfinancement d'intrants auprès des membres, et parfois, (ii) le paiement anticipé en cours de campagne de production d'une partie de la récolte que le membre s'est engagé à livrer (le cas de l'UGCPA).

Des stratégies de contrôle et d'anticipation pour se prémunir du risque prix

Dans un souci de mettre leurs membres dans un cadre sécurisant de production agricole, certaines OP proposent des prix d'achat garantis ou minimum, à leurs membres. Afin de se prémunir du risque potentiel de variation du prix au cours du temps, les OP mettent en place plusieurs types de stratégies : (i) étaler les paiements au cours de la campagne agricole en effectuant un paiement anticipé à la récolte (novembre). Ce prix de base sera révisé en début de campagne de commercialisation (janvier) avec paiement éventuel de ristournes ou de compléments de prix ; (ii) de la même manière, dans le cas du warrantage, le crédit stockage accordé aux membres est calculé en appliquant une décote sur la valeur de la récolte, afin de se prémunir d'une hausse des prix insuffisante pour rentabiliser l'opération, (iii) s'informer au maximum des facteurs externes influençant les prix afin de calculer un prix juste à chacune des étapes ; (iv) se concerter avec les acteurs pour la fixation du prix : à Mogtredo, les producteurs et les étuveuses négocient le prix de vente du paddy et imposent par la suite à l'ensemble des commerçants qui viennent s'approvisionner, un prix plancher d'achat du riz étuvé sur ce marché de proximité dont l'OP assure le contrôle ; (v) afin de se prémunir d'éventuelles années de forte instabilité, certaines OP mettent en place des fonds de sécurité qui, en cas de fixation d'un prix de récolte supérieur au prix de cession, peut combler le déficit de l'OP et éviter d'endetter les producteurs (dans le cas de l'UGCPA, 2F.CFA/kg stockés sont prélevés pour abonder ce fonds).

Sécuriser les débouchés en trouvant des clients, en favorisant la rencontre de l'offre et de la demande

Les OP jouent un rôle important dans la sécurisation des débouchés pour la vente des produits de leurs membres et il est souvent dans leurs priorités de l'optimiser. Le regroupement de l'offre au sein d'une OP est un atout pour les acheteurs qui souhaitent simplifier la collecte, en limitant le nombre de points d'achats. Différentes formes de contractualisation ont été révélées lors de ces enquêtes : la contractualisation post-récolte avec les acheteurs institutionnels (type PAM/P4P, Sonagess) qui procèdent par appel d'offre national pour l'approvisionnement de leurs magasins, avec des contraintes élevées sur le plan de la qualité des céréales (cas de la FepaB, de l'UGCPA) ; la contractualisation post-récolte avec les commerçants et les transformateurs (cas de la plupart des OP) ce qui demande de fortes capacités de négociation, des formes de contractualisation spécifiques entre acteurs d'une même filière

(cas de Mogtedo – cf. supra); enfin, l'agriculture contractuelle telle qu'elle est mise en place par la FepaB, via des contrats de production entre l'OP et ses membres, de façon à honorer les contrats qu'elle a conclus avec le PAM (P4P) et avec la brasserie burkinabé Brakina.

La participation à des bourses céréalières est une autre façon de trouver des débouchés aux producteurs membres et de mettre en relation vendeurs et acheteurs, dans l'espace national ou sous régional.

Des stratégies de contrôle des volumes

Une autre stratégie que ces enquêtes ont révélée est le cas d'une OP qui fait de la restriction quantitative de l'accès des produits au marché. C'est le cas de la coopérative de Mogtedo qui favorise l'écoulement des produits de ses membres sur le marché avant de l'ouvrir aux produits des producteurs de la zone qui ne sont pas membres. Cette même coopérative constitue à la récolte un stock tampon de régulation (au travers du remboursement en nature du crédit intrants des membres) qu'elle utilise en cas de faibles volumes sur le marché, ce qui lui permet de réguler les prix au niveau local.

Stratégie de fidélisation des membres de l'OP afin d'ancrer l'esprit coopératif

Un des enjeux pour les OP qui sont chargées de la commercialisation des produits de leurs membres est aussi de garantir les volumes collectés pour rentabiliser l'opération. Or cela ne peut se faire que si les membres respectent leurs engagements de livraison et remboursement en nature de leurs crédits. Pour faire face à ce problème, les OP mettent en place différentes stratégies de « fidélisation » de leurs membres avec notamment (i) la fourniture de services aux membres : accès au crédit intrants, aux formations, aux conseils techniques avec parfois des systèmes améliorés de classement des producteurs membres en fonction de leur capacité à respecter leur engagement, le meilleur classement apportant des services encore plus avantageux (cf. expérience UGCPA) ; (ii) le versement de ristournes sur les bénéfices générés par la vente des produits.

Des stratégies concertées avec pour objectif une régulation et réglementation locale

Certaines OP, face au problème de l'inorganisation importante des acteurs sur les marchés, (ce qui arrive notamment dans les régions frontalières, cf. expérience de la Feppasi) mettent en place des stratégies de concertation/parteneriat avec les services déconcentrés de l'État, les autorités locales et parfois les communes : l'objectif est de créer des conditions favorables pour que chacun puisse jouer son rôle sur le marché.

D'autres constats sur le choix et le niveau de mise en place des stratégies des OP :

Stratégies à différentes échelles : on constate au travers des enquêtes, que la grande majorité des stratégies mises en place par les acteurs des OP ont une envergure limitée : du très localisé (marché autogéré de Mogtedo), au niveau local, parfois départemental ou régional (cas de l'UGCPA qui contribue à hauteur de 5% à l'approvisionnement du stock de la Sonagess), ces dispositifs n'influencent pas les marchés en terme de quantités.

Des stratégies qui diffèrent en fonction du niveau des prix : les enquêtes ont montré que lorsque les prix baissent, il y a un intérêt pour les OP à faire de la vente groupée pour être force de négociation avec les commerçants. A l'inverse, quand les prix augmentent, les membres des OP, s'ils en ont la capacité technique et financière, en profitent pour faire des bénéfices en stockant et revendant plus tard : la stratégie devient alors plutôt individuelle que collective

Des stratégies différentes entre les zones excédentaires et les zones en déficit chronique de production

Les enquêtes révèlent que dans les zones excédentaires (tel que le Sud Ouest), les OP sont concentrées sur l'activité de commercialisation des excédents de production de leurs membres, alors que dans les zones déficitaires (tel que le Nord Ouest, zone qui n'est pas en déficit agricole mais alimentaire), les OP soutiennent leurs membres pour développer les cultures de contre saison notamment le maraîchage et d'autres activités génératrices de revenus pour palier au déficit de production de céréales. Leur enjeu est d'assurer les revenus des populations pour leur permettre d'acheter des céréales. C'est le cas par exemple de la Fédération nationale des Groupements Naam (FNGN) qui couple ce renforcement des cultures de contre saison à la mise en place de greniers de sécurité alimentaire et à des formations en techniques de conservation de la fertilité des sols. Par ailleurs, afin de permettre une meilleure rencontre de l'offre et de la demande et approvisionner les zones déficitaires avec des produits des zones excédentaires, la FepaB a mis en place une stratégie de commercialisation des excédents de ses unions membres excédentaires vers

ses unions membres déficitaires. La FNGN poursuit la même stratégie. Les appuis d'Afrique Verte/Aprossa vont dans le même sens.

Stratégie des transformateurs

D'une manière générale, on constate au regard des entretiens conduits auprès des transformateurs de produits agricoles qu'ils sont fortement affectés par la volatilité des prix et qu'il leur est difficile de mettre en place des stratégies efficaces pour stabiliser leur activité. Il a été par ailleurs mentionné à plusieurs reprises le manque de soutien de l'État et des partenaires techniques et financiers au secteur de la transformation locale en comparaison avec l'importance des appuis fournis au secteur productif.

Quelques stratégies ont tout de même été mises en place.

La Fédération des industries agroalimentaires du Burkina Faso (Fiab) souhaite renforcer les capacités de ses membres (unités et petites entreprises de transformation agro alimentaires) pour la contractualisation et la négociation entre transformateurs et OP : deux points identifiés comme clés dans le processus de stabilisation des prix des produits bruts.

Le choix de ne pas augmenter le prix du produit transformé en cours d'année malgré la variation des prix des produits de base est privilégié pour ne pas déstabiliser les consommateurs et perdre une clientèle nouvelle, déjà difficile à fidéliser.

« Nous fixons un prix moyen qui se trouve à l'équilibre entre les prix bas des produits bruts à la récolte et les prix élevés des produits bruts à la soudure, l'objectif étant de garder un prix fixe toute l'année. » (Source : Société Faso Riibo)

Une autre stratégie consiste à maintenir le prix de vente en diminuant les volumes par sachet de conditionnement.

« Depuis cette année, notre entreprise est fortement menacée par la forte hausse du prix du sucre (qui a plus que doublé). Cette augmentation est le résultat de la politique de l'État burkinabé qui impose aux importateurs de sucre de s'engager à s'approvisionner dans un premier temps auprès des sociétés sucrières nationales avant d'importer le complément. Le résultat est que les prix flambent car l'offre en sucre local n'est pas suffisante. Nous ne souhaitons pas augmenter le prix de vente de nos produits donc nous avons choisi de diminuer les volumes par sachet ; sans cela, nous serions déjà en faillite. » (Source : Société Faso Riibo)

Stratégie de sécurité alimentaire au niveau des ménages producteurs et consommateurs ruraux

Au niveau local : mise en place de banques de céréales au niveau villageois pour stocker les denrées alimentaires en prévision de la période de soudure. Les familles peuvent également disposer de greniers familiaux.

Stratégie des interprofessions

Le plaidoyer auprès de l'État est l'une des stratégies conduites par les interprofessions : négociation pour des crédits adaptés à l'agriculture, pour un réengagement de l'État en appui à la production agricole nationale, pour une protection du marché local vis-à-vis des importations et pour une meilleure réglementation sur les marchés.

Le Comité Interprofessionnel des Céréales du Burkina (CICB) travaille à mettre en place au niveau du marché local des coopératives de commercialisation des céréales, en collaboration avec les élus locaux. L'idée est d'identifier un certain nombre de marchés au niveau du Burkina pour implanter leurs premières coopératives de céréales.

« Au niveau de la commune rurale, les élus locaux vont identifier une place (localité) pour vendre les céréales le jour du marché. Une étude de marché sera faite dans les alentours de la localité la veille du marché pour avoir un prix minimum garanti qui sera fixé le lendemain. Le jour J, le producteur amène ses céréales sur le marché, le comité va contrôler les acheteurs et vendeurs arrivant sur le marché et fait le point des quantités amenées. Le lendemain, le producteur vient récupérer le fruit de sa vente. Le commerçant n'a plus besoin d'intercepter les producteurs sur le chemin qui mène au marché pour acheter à moindre prix. On a identifié 3 marchés qu'on va implanter d'ici début 2011 : des coopératives de commercialisation des céréales. »

Certaines interprofessions travaillent, tout comme nombre d'OP (cf. p.6), à la sécurisation des débouchés des produits locaux. Dans le cas du Comité interprofessionnel du riz du Burkina (CIRB), cela passe par la promotion du riz local, afin d'assurer des débouchés plus stables aux producteurs via une meilleure visibilité des produits pour le consommateur. Ainsi, pour faire face à la hausse des prix du riz local par rapport au riz importé, le CIRB a mis en place des magasins « témoins » avec des enseignes lumineuses indiquant que « le vendeur est agréé par l'interprofession - il vend du riz local de qualité » : « CIRB, vente de riz burkinabé ». La stratégie est de communiquer - également via la radio/télé en signalant les boutiques agréées pour la vente du riz de qualité à un prix acceptable - et de rendre ainsi visible la disponibilité de riz local de qualité, mais aussi de lutter contre les fraudes (des revendeurs vendent du riz importé dans des emballages de riz local).

3. L'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA REGULATION DES MARCHES AU BURKINA FASO : ACTIONS DE L'ÉTAT - VISION ET RECOMMANDATIONS DES ACTEURS

Les instruments publics de régulation des marchés agricoles au Burkina Faso

Instruments pour stabiliser les prix

Politique de **soutien à la production** via la subvention des intrants agricoles et la fixation d'un prix plancher : depuis la crise de 2008 : c'est l'opération « riz » avec des engrais et semences subventionnés, distribués aux producteurs à crédit avec un remboursement en nature lors de la livraison (quantité correspondant au prix plancher fixé par l'État) ;

Systèmes d'information sur les marchés (SIM) : diffusion d'informations sur les prix pour éviter les spéculations locales (TV, radios) ;

Stocks de la Sonagess : la Sonagess dispose de 2 stocks :

- Le stock national de sécurité (SNS), à finalité de sécurité alimentaire. Il sert à faire des interventions d'urgence ou des ventes à prix social. À ce titre, il réduit ou peut réduire l'impact de la volatilité des prix sur les consommateurs pauvres. Mais il n'impacte pas la volatilité des prix du marché car les volumes sont trop faibles (environ 30 000 tonnes) ;
- Le stock d'intervention qui a été mis en place pour palier aux lourdeurs administratives du SNS d'une part, et tenter de réguler le marché. Mais les volumes concernés – quelques dizaines de milliers de tonnes au plus – sont insuffisantes pour jouer pleinement cette fonction de régulation.

L'État met également en place ponctuellement des **instruments de régulation aux frontières** : par exemple des restrictions des droits de douane aux importations et/ou la fermeture des frontières en cas de flambée des prix. Ces mesures sont contraires à la réglementation commerciale communautaire (marché régional intérieur libéralisé et politique commerciale communautaire aux frontières).

Instruments pour réduire les effets de l'instabilité des prix a posteriori

Ce sont l'ensemble des actions qui entrent dans la stratégie de prévention et gestion des crises alimentaires, et sont généralement ciblées sur les populations vulnérables, à savoir :

Ventes à prix social/modéré dans les régions déficitaires : l'objectif est de limiter la flambée des prix dans les zones déficitaires où la sécurité alimentaire des populations est menacée.

Distributions de coupons alimentaires en milieu urbain (Ouagadougou et Bobo Dioulasso), via des boutiques de quartiers agréées.

Distribution gratuite de semences et engrais.

Opérations **food et cash for work**, promotion des activités génératrices de revenus, etc.

La vision des acteurs des filières agricoles sur l'intervention de l'État concernant la régulation des marchés : problèmes identifiés et pistes de recommandations

Au niveau de la commercialisation : soutenir la commercialisation groupée dans les zones excédentaires et réglementer l'activité des commerçants

Si les OP font de plus en plus de commercialisation groupée, les commerçants n'auront plus à faire du « porte à porte » pour l'achat des céréales et pourront acheter en grandes quantités à meilleur prix et revendre aussi à des prix plus intéressants aux consommateurs.

Aujourd'hui au Burkina Faso, il n'y a pas de système d'agrément des commerçants, ce qui fait que tout le monde peut s'engager dans le commerce des céréales. Une réglementation par l'État est recommandée afin d'améliorer la transparence et le fonctionnement des marchés fortement influencés par cette catégorie d'acteurs.

Améliorer la transparence et l'information sur les marchés

Les enquêtes révèlent un défaut de transparence sur les marchés nécessitant davantage de partage d'information entre les acteurs des filières : c'est a priori le rôle des interprofessions d'impulser ces dynamiques mais elles ont besoin d'un soutien de l'État en matière de réglementation.

De plus, de nombreux acteurs des OP ont souligné le manque de connaissance et d'information sur les flux de céréales, à l'intérieur du pays et avec les pays voisins : l'État pourrait également jouer un rôle dans la réglementation en imposant aux acteurs de communiquer le niveau de leurs stocks, leur localisation, les opérations commerciales, etc. Cela permettrait de mieux identifier les zones excédentaires où des stocks sont disponibles et les zones déficitaires dans le besoin.

Sur la mobilisation des stocks tampons et la mise en place de filets sociaux

Le stock actuel de la Sonagess n'est plus décentralisé comme avant : il faudrait aller vers une décentralisation des stocks de sécurité alimentaire. De plus, ces stocks nationaux ne disposent pas de quantités suffisantes pour influencer véritablement les marchés. Le volume du SNS n'a pas été revu depuis le début des années 80, alors que la production a triplé et la population a plus que doublé.

Une meilleure coordination entre les actions de l'État et des acteurs privés, particulièrement les OP

Les acteurs privés, notamment les OP, sont parfois déstabilisés dans leur positionnement sur les marchés s'ils sont confrontés aux actions « intempestives » de l'État, non discutées préalablement : ventes à prix modérés, aide alimentaire, opérations de subventions d'intrants, etc. qui peuvent perturber le marché et créent également des distorsions. Il convient d'améliorer le dialogue entre l'État et les acteurs privés pour améliorer la pertinence des interventions et améliorer la prévisibilité du marché.

En matière d'orientation pour les politiques agricoles

L'État n'intervient qu'une fois la crise constatée, alors qu'il faudrait agir plus en amont, notamment en soutenant la production : former les producteurs, les doter en matériel adéquat et en intrants de qualité ; d'où la nécessité de mettre en place des politiques qui encouragent la production, la conservation, le stockage et la commercialisation.

L'appui de l'État aux transformateurs est insuffisant. Des cadres de concertation sont mis en place (CICB, CIRB, etc.) mais d'un point de vue global, le secteur productif est bien plus appuyé que celui de la transformation et de la valorisation des produits agricoles.

Il est souhaité que l'État mette en place une véritable stratégie de financement de l'agriculture et des différents maillons de la filière. Par exemple, une des façons d'accroître la concurrence entre les commerçants et de réduire les attitudes spéculatives ou les ententes, est de faire émerger et/ou de renforcer les capacités d'affaires des commerçants moyens (via des crédits).

Concentrer l'attention sur les principales filières pour la sécurité alimentaire plutôt que de vouloir attaquer tous les produits (ce qui est actuellement la stratégie du Ministère). Le maïs et le riz sont les deux principales céréales sur lesquelles il faudrait concentrer les efforts.

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS : QUEL NOUVEL EQUILIBRE ENTRE LE PUBLIC ET LE PRIVE DANS LA REGULATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES AU BURKINA FASO ?

La volatilité des prix agricoles sur le marché burkinabé, phénomène structurel dans ce pays depuis plusieurs décennies, a des conséquences diverses sur les acteurs des filières agricoles et les interviews réalisées ici révèlent notamment l'impact sur les producteurs et leurs organisations. On constate une divergence d'intérêt des différents acteurs par rapport au fonctionnement du marché : les commerçants, transformateurs et les OP qui stockent pour commercialiser les excédents souhaitent bénéficier de la hausse intra annuelle des prix, mais aussi se prémunir des variations inter annuelles via différents types d'instruments. Les OP des zones déficitaires mettent en place d'autres types de stratégie d'appui à la diversification des revenus des membres et promeuvent les stocks villageois de sécurité. Si la volatilité intra annuelle « classique » est facilement maîtrisable par les acteurs, l'enjeu pour eux est de se prémunir face aux situations atypiques de retournement du marché, situations malheureusement récurrentes, et où le risque prix est fort.

C'est donc **l'imprévisibilité des marchés qui est aujourd'hui la contrainte majeure de ces acteurs** qui, suite aux programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 90 et au désengagement de l'État burkinabé de sa fonction d'assurer la régulation des marchés agricoles, se saisissent de ces instruments. Ainsi, comme le montre le tableau de la partie 2, les types d'instruments mis en place aujourd'hui par les OP sont des instruments privés mais aussi, des instruments de substitution à la défaillance de l'État (instruments théoriquement de « nature » publique).

Aujourd'hui, **l'État n'assure plus beaucoup de fonctions de régulation des marchés** et les acteurs dénoncent principalement le déficit de réglementation encadrant le fonctionnement des marchés (notamment l'inorganisation des commerçants), le manque d'efficacité des stocks nationaux de sécurité/d'intervention pour réguler les marchés, le déficit d'appui aux secteurs de la production et de la transformation/valorisation des produits locaux, mais aussi les actions ponctuelles non concertées qui peuvent s'avérer contre productives (face à des opérations de ventes à prix sociaux, les OP ont des difficultés à se positionner sur les marchés).

De leur côté, **les OP, largement appuyées financièrement par les partenaires financiers, mettent en place des stratégies intéressantes combinant des instruments de nature privée et publique**, mais demeurant à des échelles très locales ou au mieux régionales. Ces OP sont par ailleurs largement soutenues par les partenaires techniques et financiers sans que leurs activités seraient fortement compromises. Par ailleurs, si elles sont faiblement appuyées par l'État, ce dernier joue un rôle clé dans leur fonctionnement, notamment en étant pour certaines d'entre elles le partenaire commercial principal pour l'écoulement de leurs produits (cf. UGCPA et FepaB). Ces expériences sont très riches d'enseignement et devraient, au travers de leur capitalisation et de leur large diffusion, alimenter les débats et réflexions sur une nouvelle définition des rôles de régulation entre le privé et le public en vue d'une régulation efficace des marchés au Burkina Faso mais aussi dans d'autres pays de la sous région. La question du changement d'échelle (réflexion sur l'adoption de démarches d'OP souvent locales à des niveaux géographiques plus larges) est également un aspect à analyser (en termes de stratégie et de faisabilité).

Entre le recours total aux initiatives des opérateurs privés et le retour aux politiques interventionnistes du type de celles en cours dans les années 70, **tout l'enjeu réside dans la définition d'une co-gestion public-privé de la régulation des marchés** : (i) la mise en place de combinaisons d'instruments avec une logique d'anticipation sur les marchés, (ii) une démarche concertée entre les acteurs et des prises de décision collectives, (iii) des négociations de prix (fourchettes de prix acceptables pour les producteurs et les consommateurs, négociation des marges aux différents maillons de la filière) entre acteurs publics et privés.

Si les OP ont mis en place des services de soutien à la production de leurs membres, l'État a encore un rôle à jouer dans l'accès au financement agricole ; si les OP testent de nouveaux outils de contractualisation pour la commercialisation de leurs produits, l'État doit réglementer les activités des commerçants mais aussi créer un environnement de contractualisation sécurisé (enregistrement des contrats, possibilités de recours juridique, etc.). Si les OP peuvent mettre en place des outils de régulation pour contrôler les volumes sur des marchés très restreints, l'État devrait se saisir plus largement du

potentiel de production du Burkina pour augmenter ses capacités de stockage de produits en cas de crise alimentaire ou de forte volatilité des prix.

Un cadre adéquat pour conduire les négociations et instaurer un meilleur dialogue entre acteurs privés des filières et l'État semble être **les organisations interprofessionnelles**. Existantes dans plusieurs filières notamment sur les céréales et le riz (processus législatif en cours), elles assurent aujourd'hui majoritairement une fonction de plaidoyer et de promotion des produits locaux et il serait utile de développer leur potentiel (i) de contractualisation entre les acteurs de la filière (prix, combinaisons de stocks – proximité, privés, OP, publics-, contrats d'approvisionnement, etc. ; (ii) de négociation avec la puissance publique (politique de financement, déclenchement des interventions publiques, etc.).

Enfin, il ne faut pas oublier la place d'un pays comme le Burkina Faso dans un environnement sous régional en pleine mutation. **L'intégration régionale** du Burkina Faso, la libre circulation des produits dans la sous-région et la mise en œuvre d'une politique agricole régionale sont à considérer comme des éléments moteurs pour la production agricole nationale. Les réflexions sur la régulation des marchés à l'échelle du pays doivent s'intégrer dans des réflexions et une approche plus globales de la régulation régionale au sein des Communautés économiques: (i) gestion des complémentarités entre les grands bassins de production et de consommation, (ii) sélection et articulation des d'instruments de régulation aux différentes échelles, (iii) mise en place d'outils efficaces de gestion aux frontières extérieures de l'instabilité des prix internationaux (tarif extérieur commun, mesures de sauvegarde).

Inter-réseaux Développement rural est un lieu de débats et d'échanges d'expériences sur le développement rural menés au sein d'un réseau d'acteurs impliqués sur ces questions en particulier dans les pays du Sud. Inter-réseaux Développement rural travaille principalement à : (i) **favoriser les échanges entre acteurs** et enrichir les réflexions sur les thèmes et pratiques du développement rural dans les pays du Sud ; (ii) **permettre un large accès à des informations utiles aux acteurs du développement rural** dans les pays du Sud en particulier, (iii) et décloisonner les différents réseaux d'acteurs de la coopération et **initier des dynamiques de partage, d'échange et de capitalisation**.

Inter-réseaux Développement rural travaille depuis plusieurs années sur la question de l'accès au marché et a capitalisé sur les expériences d'instruments que les OP mettent en place dans les pays d'Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale et à Madagascar, afin d'améliorer l'accès aux marchés pour leurs produits.

- Pour télécharger le document de capitalisation sur les initiatives d'OP sur l'accès aux marchés et la valorisation des produits agricoles : <http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/commercialisation-de-produits/article/acces-au-marche-et-3758>
- Pour consulter les fiches produites sur des expériences d'OP : <http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/commercialisation-de-produits/article/des-initiatives-de-producteurs-et>