

BURKINA FASO

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ELEVAGE

COMITE INTER ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL

278

PLAN CEREALIER DU BURKINA FASO

TOME 1

Synthèse

Juillet 1990

SEDES

15, rue Bleue
75009 PARIS
FRANCE

CEDRAT SA

Zirst Grenoble Meylan
Chemin du Pré Carré
38240 MEYLAN
FRANCE

GOPA

Hindenburgring 18
Postfach 1941
D-6830 Bad Homburg
RFA

BURKINA FASO

**MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ELEVAGE**

**COMITE INTER ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL**

PLAN CEREALIER DU BURKINA FASO

TOME 1

Synthèse

Juillet 1990

SEDES

15, rue Bleue
75009 PARIS
FRANCE

CEDRAT SA

Zirst Grenoble Meylan
Chemin du Pré Carré
38240 MEYLAN
FRANCE

GOPA

Hindenburgring 18
Postfach 1941
D-6830 Bad Homburg
RFA

Cette étude a été réalisée par une équipe composée des experts suivants :

Experts internationaux :

*ANCEY Gérard, Economiste SEDES
BENET François, Planificateur CEDRAT
BRICAS Nicolas, Ingénieur agro-alimentaire, Consultant CEEMAT
FILIPPI-WILHELM Laurence, Socio-économiste, Consultant GOPA
LEDOUX Guy, Economiste Consultant GOPA
MICHARD Jean-Louis, Socio-économiste CEDRAT
SCHULMAN Jean-Philippe, Agro-économiste SEDES
THENEVIN Pierre, Economiste, Consultant SEDES
VO QUANG Tri, Agro-économiste SEDES*

Experts nationaux :

*BA Sekou, Economiste
BELEM Amadé K., Agronome
OUEDRAOGO Jean-Claude, Nutritionniste
SANOUE Missa, Gestionnaire*

sous la coordination de :

*de CAZOTTE Henry, Agro-Economiste SEDES
OUEDRAOGO Jean-Pierre, Economiste*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 - LE SYSTEME CEREALIER BURKINABE	4
1.1 - Equilibre alimentaire instable - dépendance rizicole croissante	5
1.2 - Des conditions économiques favorables aux cultures pluviales, une filière rizicole nationale peu compétitive	7
1.3 - Entraves au fonctionnement du secteur céréaliier	10
1.4 - Insuffisances des mesures de régulation du secteur prises par l'Etat	17
1.5 - Une politique de développement rural peu stimulante	19
CHAPITRE 2 - LA POLITIQUE CEREALIERE	21
2.1 - Principes	21
2.2 - Modalités	22
2.3 - Actions	23
CHAPITRE 3 - LE PLAN D'ACTIONS	25
3.1 - Développement des filières céréalières	26
3.2 - L'organisation du marché céréaliier	28
3.3 - La sécurité alimentaire	32
3.4 - La gestion de la politique céréalière	34

INTRODUCTION

1875



A la suite de la première phase d'étude du Plan Céréaliier au cours de laquelle a été réalisé le Bilan-Diagnostic (février 1988) et après que se soit tenu le séminaire de Bobo Dioulasso, le Gouvernement du Burkina Faso, décidait la mise en oeuvre de la deuxième phase d'étude du Plan en 1989 et en confiait le suivi et la coordination au CILSS.

Le Bilan-Diagnostic avait permis de recenser et de collecter les très nombreuses informations disponibles sur le secteur céréaliier burkinabé et d'en faire une première analyse. Le séminaire de planification par objectif débouchait sur une première liste des priorités nationales et sur une nouvelle définition de l'objectif principal de la politique céréalière nationale :

"Assurer la sécurité alimentaire, essentiellement basée sur la production agricole nationale".

Les termes de référence de la deuxième phase d'étude du Plan Céréaliier prévoyaient en conséquence, d'une part de compléter et d'approfondir certaines analyses en vue de proposer les orientations d'une politique céréalière, et d'autre part de définir les mesures économiques et institutionnelles les programmer et d'identifier les projets pouvant permettre de développer et d'organiser le secteur.

Le groupement SEDES-CEDRAT-GOPA, conjointement avec une équipe de cinq experts nationaux, mis à disposition par le gouvernement, et sous la tutelle d'un Comité interministériel de suivi (Raabo AN VI - 048 du 06.12.1988), a procédé à l'étude de cette deuxième phase, à compter de juin 1989. Les résultats de ces travaux sont consignés dans le rapport d'étude qui comprend :

- Tome 1 : Synthèse
- Tome 2 : Le Plan d'Action
- Tome 3 : Analyses et Propositions
- Tome 4 : Annexes

Un séminaire national doit, à partir de ce rapport et de ses conclusions, débattre du Plan Céréaliier du Burkina Faso, et adopter les principales mesures destinées à le mettre en oeuvre. Le Plan Céréaliier s'intégrera alors à la politique nationale de développement.

*

*

*

Le présent document, Tome 1 du rapport d'étude, intitulé **Synthèse**, présente de manière synthétique les informations contenues dans les autres tomes du rapport. Il permet au lecteur pressé de prendre rapidement connaissance de l'ensemble du dossier. Des annotations et renvois permettent sur des points particuliers de consulter aisément les parties correspondantes des Tomes 2, 3 et 4.

La lecture du seul Tome 1, serait néanmoins trop réductrice pour une parfaite connaissance du rapport.

Trois parties principales ont été distinguées.

Le système céréalier Burkinabè, caractérise la situation actuelle en décrivant le bilan alimentaire, les avantages comparatifs des différentes filières céréalières et les entraves actuelles à un fonctionnement satisfaisant du système céréalier. Sont rapidement rappelées les interventions de l'Etat réglementaires et institutionnelles tant dans la gestion du secteur céréalier que d'une façon plus générale pour le développement rural.

La politique céréalière, seconde partie du document précise l'esprit, les conditions et les modalités selon lesquels la politique céréalière doit être mise en oeuvre, pour assurer un cadre cohérent à l'ensemble des actions proposées.

Le plan d'action, troisième partie du document de synthèse rassemble autour de quatre axes les actions à entreprendre :

- les interventions de l'Etat relatives au développement rural, à la production céréalière et à la transformation des produits ;
- la sécurité alimentaire : gestion des situations d'urgence, intégration des interventions d'aide alimentaire dans le processus global de développement ;
- l'organisation du marché : mesures nécessaires concernant les institutions et les acteurs de la filière, ainsi que celles relatives aux échanges intérieurs et sous-régionaux ;
- la gestion de la politique céréalière, son suivi, les outils et moyens nécessaires pour la faire évoluer.

CHAPITRE 1
LE SYSTEME CEREALIER BURKINABE

1.1 - EQUILIBRE ALIMENTAIRE INSTABLE - DEPENDANCE RIZICOLE CROISSANTE (Tome 3, Chapitre 1)

Afin de mieux comprendre la problématique céréalière du Burkina, on a cherché à tracer une image aux horizons 1995, 2000 et 2005 du Bilan Céréaliier et donc de la situation alimentaire du pays en confrontant offre et demande, à partir de différents scénarios. Disposant de données comparables sur une période suffisamment longue (depuis 1964), au plan national, malgré les 15 années de sécheresse qui ont masqué très fortement l'évolution de l'agriculture (rendements et surfaces), il est possible de conclure que la production moyenne a cru d'environ 2% par an. Cette évolution est due :

- . pour moitié à l'augmentation des surfaces mises en culture,
- . pour moitié à la croissance des rendements moyens.

Ceci permet de déterminer les niveaux maximum et minimum (2/3 du maximum) de l'offre en céréales pluviales. Bien que l'on puisse espérer une croissance des rendements plus rapide, pour répondre à la demande, la croissance de l'offre continuera à nécessiter des **extensions en superficie, sans doute sur plusieurs centaines de milliers d'hectares**, du fait de gains de productivité observés en certaines régions et sur certaines cultures. La demande de céréales locales, en effet, à l'horizon 2005, suppose au minimum une production supplémentaire brute de 750.000 tonnes en situation normale à laquelle les gains en productivité ne pourront répondre de façon suffisante.

En situation de pénurie, et donc de faiblesse des rendements à l'hectare, les besoins alimentaires pourraient nécessiter des extensions de surface plus importantes encore, (600.000 hectares avec une hypothèse de rendement de 700 kg/ha, 900.000 hectares avec 600 kg/ha).

Il est aussi possible de dresser un premier bilan céréaliier prévisionnel, hors paddy, selon différentes situations :

<i>Milliers de tonnes</i>			
	1995	2000	2005
Demande (scénario central)	1.906	2.169	2.475
Situation favorable :			
Offre (brut)	2.426	2.836	3.336
Bilan (brut)	+ 520	+ 667	+ 861
Situation défavorable :			
Offre	1.616	1.889	2.222
Bilan	- 290	- 280	- 253
Situation intermédiaire moyenne :			
Offre	2.021	2.362	2.779
Bilan	+ 115	+ 193	+ 304

Le Bilan Céréalié du Burkina, hors riz, s'améliore progressivement, le pays se trouvant en **situation permanente excédentaire** sauf les années à pluviométrie défavorable.

Il y a lieu de compléter cette information par un examen du bilan prévisionnel en paddy et riz.

Après la prise en compte précise des différents programmes de production de paddy irrigué, région par région et selon les différents types d'aménagements, les prévisions de production en tonnes sont les suivantes :

En tonnes

	1990	1995	2000	2005
Paddy	32.000	47.700	67.800	94.200
Riz décortiqué	20.800	31.000	44.050	61.200

Pour satisfaire la demande de riz, il serait nécessaire, au minimum d'aménager de 45.000 hectares à 75.000 hectares supplémentaires irrigués, bien conduits, d'ici l'an 2005. Cet objectif est **parfaitement irréalisable** et tout porte à croire que **le déficit rizicole sera croissant** dans les années à venir.

Selon différents scénarios, on obtient les bilans suivants :

Milliers de tonnes

	1995	2000	2005
Offre (situation moyenne, paddy)	72	96	127
<u>Hypothèse 1</u> : maintien consommation actuelle de riz per capita			
- Demande (en paddy, scénario central)	254	330	424
. Bilan 1 en paddy	-182	-234	-297
soit en riz	-119	-151	-193
<u>Hypothèse 2</u> : consommation per capita passe à 25 kg riz/an			
- Demande en paddy	413	515	649
. Bilan 2 en paddy	-341	-418	-522
soit en riz	-221	-272	-339

Dans le premier cas, qui correspond au maintien de la consommation actuelle de riz par habitant, on observe que dès l'an 1995, il faudra importer près de 120.000 tonnes de riz, et que, hypothèse possible, en cas de croissance de la consommation de riz (deuxième cas : consommation par tête plus élevée, situation de pénurie), les importations pourraient dépasser rapidement 200.000 tonnes/an.

Au total, le bilan consolidé céréales pluviales et irriguées permet de constater que le Burkina en situation favorable dégage un excédent croissant. Ce bilan, en situation moyenne, serait à peu près équilibré, **dans la mesure où le paddy et les autres céréales seraient substituables**. Ce n'est pas le cas. Le déficit rizicole sera de plus en plus lourd et le Burkina dépendra de plus en plus des importations pour sa consommation de riz.

Ces considérations permettent en définitive de conclure que :

- le Burkina devrait, sauf années défavorables, se trouver dans une situation céréalière excédentaire croissante, à partir des années 1995 et suivantes ; il convient dès à présent de chercher à **élargir les perspectives de débouchés** pour les céréales pluviales ;
- cette croissance de la production se fera vraisemblablement par une poursuite de l'extension des surfaces : il y a lieu donc de mener des **politiques régionalisées de production céréalière**, de façon à éviter des pressions trop fortes sur la terre dans des terroirs non favorables. Parallèlement, le Burkina ne peut faire l'économie à moyen terme d'une politique d'intensification conjuguant relance des moyens de production, formation et organisation des producteurs.
- la croissance prévisionnelle de la consommation de riz (et de blé), induite principalement par l'urbanisation sera d'un poids déterminant pour la politique alimentaire du pays : tout doit donc être fait pour **stabiliser la consommation de riz** par tête et éviter un dérapage des importations, notamment au moyen de programmes diversifiés et stratégiques de promotion des céréales locales et d'une politique de prix adaptée.

PROBLEME

*ce problème
n'est pas
un problème*

2.2 - DES CONDITIONS ECONOMIQUES FAVORABLES AUX CULTURES PLUVIALES, UNE FILIERE RIZICOLE NATIONALE PEU COMPETITIVE (Tome 3, Chapitre 2)

L'étude a permis d'évaluer les coûts des filières céréalières aussi bien de l'importation à la mise en consommation, que de la production au stade grossiste, pour cinq régions du pays et pour des niveaux différenciés d'intensification ou de types d'aménagements hydro-agricoles.

L'analyse des **avantages comparatifs** de la production céréalière nationale conduit aux conclusions suivantes :

- cultures pluviales :

Le Burkina a un net avantage comparatif pour la production de mil, de sorgho et de maïs par rapport à des importations en provenance du marché mondial ; ceci se vérifie au cours des années récentes, et à l'avenir, en fonction des cours prévisionnels du marché en 1990, en 1995 et en 2000.

Parmi les cultures pluviales, le maïs est celle qui valorise le mieux la journée de travail, sauf au Sahel, où le sorgho est plus avantageux. La culture attelée présente pour le sorgho comme pour le maïs, un revenu accru par journée de travail dans toutes les régions, sauf au Sahel.

Ces observations, ramenées à l'équivalent kilo-calorie produite par les différentes céréales, sont confirmées. Seule, la culture attelée, évaluée du point de vue de l'Etat, qui doit la promouvoir, apparaît, pour le mil et le sorgho, moins intéressante que la culture manuelle.

- riz :

Malgré la hausse récente des prix internationaux du riz, le producteur national reçoit en principe une subvention de l'ordre de 5 % du prix d'achat officiel du paddy. Cet avantage en fait est limité à quelques coopératives. Le prix représentatif est déjà celui du marché. Les projections indiquent que le soutien pourrait atteindre 36 % en l'an 2000 si le paddy continuait, avant même que les prix administratifs soient supprimés, à être payé à 85 F CFA/kg (en francs constants 1988).

Environ 80 % du paddy produit au Burkina est commercialisé dans le secteur privé, à des prix proches du prix parité.

Les coûts de production du riz paddy qui sont le plus souvent cités ne prennent en compte ni les investissements, ni les charges d'encadrement de la production. Le calcul normal conduit à des coûts prohibitifs par rapport au coût du riz importé (ratio de $\pm 1,8$) (Cf. paragraphe 4.122 - Tome 3).

Les poids des investissements conduit à privilégier dans les affectations de ressources, l'entretien et la maintenance des aménagements existants, aux réalisations nouvelles.

Parmi les différents types d'aménagements, l'analyse montre qu'il vaut mieux privilégier les aménagements à maîtrise totale de l'eau du type vallée du Kou, ou encore les bas-fonds traditionnels ; en tout état de cause, il faut écarter les aménagements à maîtrise partielle où, tant pour l'Etat que pour l'exploitant, les résultats sont les plus mauvais.

Le paddy, ramené à la kilo calorie-d'aliments produits est de deux à trois fois plus cher à la production que les céréales pluviales.

En conclusion :

- la subvention pour soutenir le prix producteur de paddy paraît peu élevée par rapport aux coûts en devises nécessaires pour importer la même quantité de riz ; elle disparaîtra ;
- cette subvention est aujourd'hui faible par rapport à la marge dégagée par l'importation de riz, mais ceci est dû au rapport production nationale/importation très peu élevé ;
- par contre si l'on tient compte des frais d'investissement et d'entretien nécessaires pour la production nationale, l'intérêt pour l'Etat est réduit, la marge dégagée par une tonne d'importation n'étant pas capable de subventionner une tonne de production nationale.

On peut tirer de l'analyse économique des filières céréalières les orientations opérationnelles suivantes :

Le Burkina fait le bon choix en développant les productions de mil, maïs et sorgho.

Certaines régions apparaissent plus favorables que d'autres à la céréaliculture, ce qui tendrait à prouver l'intérêt d'une spécialisation régionale et par conséquent la définition d'une politique régionalisée ; cependant, ceci ne doit pas conduire à réduire les choix des producteurs qui savent mieux évaluer que toute administration, les risques qu'ils sont en mesure de prendre et les objectifs qu'ils recherchent par tel ou tel type d'assolement.

La limitation de la consommation de riz doit être recherchée par un prix de vente à la consommation élevé. Les importations génèrent des ressources financières qu'il faut consacrer aux filières céréalières locales et en particulier au riz cultivé en sec.

La gestion précise des filières riz à partir de la production nationale ou de l'importation doit être menée, de façon à éviter de trop forts écarts entre l'environnement international et les conditions de production intérieure.

1.3 - ENTRAVES AU FONCTIONNEMENT DU SECTEUR CEREALIER (Tome 3, Chapitre 3)

1.31 - *L'analyse de la complexité des stratégies des producteurs céréaliers burkinabé met en évidence une très forte adaptabilité individuelle ou collective contrastant avec l'absence de politique céréalière soutenue par l'Etat.*

Les ajustements et réactions du producteur face à son environnement sont structurales, technologiques ou institutionnelles. Or de fortes contraintes les limitent :

- les évolutions de superficies, la réaffectation de ressources, les investissements (préparation du sol, fumure, conservation des sols) se heurtent à l'indisponibilité des engrais et de la fumure organique, à la faible efficacité des pratiques de conservation des sols, au manque de variétés céréalières adaptées aux besoins ;
- les innovations technologiques réelles sont très limitées ;
- l'insécurité foncière croissante (emprunt de terre) freine la mise en oeuvre de mesures d'amélioration à moyen et long terme.

Une analyse par région a permis de préciser certains des problèmes rencontrés dans la politique de développement céréalière :

- . la consommation d'engrais est directement liée au prix d'achat et à la disponibilité de l'engrais. La désorganisation de l'approvisionnement et l'arrêt des subventions ont entraîné une forte diminution de l'utilisation des engrais dans les systèmes culturels ;
- . le sous-équipement en culture attelée est général, le taux d'unités de production équipées est très faible ;
- . les mouvements de population continuent, les migrants recherchant des régions où les conflits de terre sont moins forts ;
- . la diversité des stratégies des producteurs ne permet pas de définir une approche unique, d'autant plus que les politiques de prix, pour ce qui concerne les céréales, ne semblent pas avoir leur impact déterminant sur les choix des producteurs.

La complexité des situations et leur diversité doivent être prises en compte. Un réaménagement de l'environnement des exploitations est à imaginer.

L'environnement institutionnel tant national que régional doit être repensé : le développement céréalière doit être intégré au sein d'une **politique agricole globale**. Les structures associatives villageoises (GV) sont en crise. Elles ne représentent pas des solidarités économiques et professionnelles réelles.

Il faut créer autour de la production un **environnement économique** suscitant des débouchés réguliers pour les céréales comme pour les cultures de rente, et proposant des moyens de production adéquats, accessibles physiquement et financièrement.

Concernant ce dernier point, l'ensemble des mesures suggérées doivent être modulées et hiérarchisées selon les régions et les systèmes de production, ce qui conduit nécessairement à une **régionalisation de la politique de développement agricole** et de sa mise en oeuvre.

1.32 - *Le commerce privé des céréales est un secteur délaissé, malgré son rôle dans la régulation du marché.*

Les commerçants privés ont subi de l'administration ces dernières années une rigueur de traitement qui les a affaiblis et qui handicape leur activité dans le domaine céréaliier : la création du monopole d'importation du riz, la crise du karité, la crise du transport routier ont entraîné, du fait de l'endettement des plus grands opérateurs, une réduction drastique de tout le système de préfinancement informel qui irriguait les circuits de commercialisation des produits du cru et des céréales. Cette situation difficile a eu des conséquences différentes selon les types de commerçants : grands commerçants, grossistes, petits grossistes. La dynamique initiale du commerce des céréales est atteinte, la fluidité du marché n'étant plus assurée qu'en période déficitaire. En période d'abondance ou moyenne, les risques demeurent importants et les opérateurs n'interviennent plus qu'à la hauteur des contrats signés.

Les relations de l'Etat avec les commerçants restent médiocres. Elles sont caractérisées notamment par :

- des réglementations obsolètes mais toujours contraignantes, qui limitent la circulation des céréales, qui maintiennent une gestion officielle des prix et des marges, qui ne permettent pas de disposer d'un cadre officiel de concertation ;
- des dispositions concernant les GIE de commerçants, inadaptées au rôle que l'on veut leur faire jouer désormais ;
- des difficultés entre l'OFNACER et les commerçants liées au rôle pas encore tout à fait clair de l'Office (partenaire ou concurrent), aux débats sur les prix, à des contrats non respectés, à une absence d'autonomie des directions régionales, etc...

Cette situation n'est pas favorable à la politique céréalière, comme à l'organisation du marché. Le commerce privé doit être incité à participer à la régulation du marché : des mesures et des projets doivent l'y encourager.

1.33 - Le rôle des organisations paysannes dans le stockage décentralisé des céréales (banques de céréales) est insuffisant, mal soutenu, pour avoir un impact sur la sécurité alimentaire et le commerce céréalier.

Sur les 1.500 banques de céréales existantes, plus de la moitié ont une activité faible ou nulle, le reste traitant environ de 10 à 15 tonnes/an soit au total de 7.500 à 12.000 tonnes de céréales. Ce résultat est décevant si l'on met en regard les espoirs mis dans ces formules d'association pour la sécurité alimentaire en zone déficitaire, et pour la maîtrise du marché dans les autres régions. Pourtant certains programmes ont prouvé leur efficacité bien que trop d'entraves freinent encore le développement des Banques de Céréales et de toute forme associative de commercialisation : coordination insuffisante, manque d'harmonisation des expériences et des savoir-faire, formation et suivi de la gestion des responsables peu performants, absence de crédit adapté aux situations, environnement réglementaire contraignant...

Un programme spécifique destiné à la commercialisation et au stockage, appuyé sur des groupements de volontaires doit être mis en place ; c'est une des priorités du Plan Céréalier.

1.34 - Intervenant à tous les niveaux du marché céréalier, en ordre dispersé, les ONG restent peu insérées dans les efforts de développement de la collectivité nationale, malgré la richesse de leurs initiatives.

La promotion des organisations paysannes pour la production et la commercialisation des céréales et la distribution de l'aide alimentaire sont les activités principales des ONG. Celles-ci ont des moyens importants souvent supérieurs à ceux de l'Etat. **Un partenariat plus dynamique Etat/ONG à promouvoir** devrait permettre de mieux situer leurs actions dans le cadre d'une politique globale de développement.

Pour la **distribution de l'aide alimentaire**, les principaux défauts du système ont disparu depuis l'auto-contrôle mis en place par les ONG, fondé sur "un code informel de bonne conduite". Cependant, des progrès peuvent être faits :

- par l'harmonisation des méthodes d'intervention, qui n'aillent pas à l'encontre du marché privé et des interventions de l'Etat ;
- par l'achat au Burkina des céréales nécessaires aux programmes d'aide.

Pour la **commercialisation**, il existe autant de projets et de principes d'intervention que d'ONG intervenant dans ce secteur : il est urgent, comme on a pu le constater à l'examen de la situation des banques de céréales, de comparer les méthodes et les résultats afin de promouvoir les plus efficaces. A cet égard les programmes d'échanges inter-zones entre organisations paysannes sont des actions prioritaires à faire appuyer par les ONG.

heute ?
dans le cadre
appel de fonds

la base

par l'intermédiaire

1.35 - Le dynamisme du secteur de transformation artisanale des céréales est essentiel à la promotion des céréales locales.

Ce secteur, malgré son dynamisme, est encore mal connu. Les ateliers de décortilage et de mouture, les préparatrices et vendeuses de céréales prêtes à cuisiner, la production de farines infantiles, la restauration de rue, les dolotières, la transformation du paddy représentent un secteur d'activités en pleine expansion dont il faut encourager le développement.

Les goulots d'étranglement observés sont :

- la définition des projets les plus aptes à favoriser le développement de ce secteur, dit informel, notamment par l'accès au **crédit**, à la **formation** et à l'**assistance technique** ;
- les moyens de **promouvoir l'installation de moulins et de décortiqueurs** et la formation de leurs utilisateurs.

1.36 - Les industriels de la transformation des céréales disposent de compétences non utilisées dans la valorisation des produits locaux. Des actions commerciales adaptées devraient pouvoir augmenter leurs débouchés.

Le Burkina dispose d'un secteur industriel et semi-industriel de transformation des céréales : moulins, rizeries, brasseries, production d'aliments du bétail et seconde transformation (boulangerie, biscuiteries, fabrique de pâtes) qui fonctionne essentiellement à partir de céréales importées. Bien qu'il existe de larges possibilités techniques d'utilisation des céréales locales. Il y a lieu donc de **se servir des compétences existantes** chez les opérateurs industriels privés, **d'organiser la concertation** avec les producteurs et intermédiaires de la filière afin de mettre en place des circuits d'approvisionnement, et de **faire un intense investissement commercial** pour développer la consommation de nouveaux produits adaptés et accessibles aux consommateurs urbains.

Plus spécifiquement :

- GMB doit réussir l'opération nouvelle de valorisation du maïs (CRIPSY) et de sorgho grâce à un effort commercial adapté ;
- les usines d'aliments du bétail ne pourront se développer que si un programme de développement d'élevages semi-intensifs et intensifs de volailles et de porcins se met en place (cf. Plan Elevage), permettant d'encourager la diversification alimentaire ;
- le développement des micro-rizeries doit être encouragé ;
- les brasseries doivent diversifier leur approvisionnement afin de favoriser progressivement des filières privées ;
- la recherche-développement de produits nouveaux doit être poursuivie : bière de sorgho rouge, farines composées, couscous, pâtes, par exemple.

*Produits
en circulation
Produits
de maïs*

Pour assurer le lancement de ce programme ambitieux, **le succès de l'opération de valorisation du maïs des GMB est stratégique**. Il est donc prioritaire que le pilotage de ce projet puisse être fait en associant tous les acteurs concernés avec l'appui politique voulu.

- 1.37 - La consommation du mil et du sorgho en zone urbaine n'est pas menacée : les nouveaux produits, importés ou non, s'inscrivent dans une diversification nécessaire de la consommation alimentaire.*

Les différentes céréales doivent être davantage considérées comme complémentaires et non comme strictement concurrentes, ce qui dans une stratégie de promotion des céréales locales doit entraîner des attitudes nouvelles favorisant la promotion de produits originaux, se positionnant différemment sur le marché et concurrençant indirectement les produits importés (exemple la semoule moyenne de maïs). Le mil et le sorgho ne doivent plus être perçus par les consommateurs comme des produits de qualité inférieure.

Il est difficile de mettre en évidence des fluctuations du comportement des consommateurs qui tendraient à abandonner telle ou telle céréale en fonction des prix. Par contre, si le maintien d'un niveau de prix élevé pour le riz et pour le blé peut contribuer à limiter l'augmentation de leur demande, cette mesure ne peut à elle seule permettre d'accroître la consommation de mil, de sorgho ou de maïs.

- 1.38 - L'OFNACER, qui est rendu responsable de tous les dysfonctionnements du marché des céréales, doit poursuivre sa restructuration, à partir de nouvelles règles d'intervention définies avec l'Etat.*

L'analyse des activités de l'OFNACER, au cours des années écoulées met en évidence une confusion certaine dans son rôle et ses attributions. L'office a ainsi été poussé à mener des opérations de stabilisation avec des contraintes rigides et artificielles de prix, à lutter contre les déficits régionaux et à contribuer à la sécurité alimentaire sans recevoir les ressources correspondantes, à appuyer les producteurs ruraux sans disposer des moyens nécessaires.

Il est possible de définir des "règles du jeu" acceptables par tous précisant les conditions du fonctionnement futur de l'OFNACER : sa mission principale est **de contribuer à assurer l'équilibre de l'offre et de la demande solvable ou non solvable, en tout lieu et à tout moment**. Pour cela, il sera nécessaire de retenir les principes suivants :

- l'OFNACER est un acteur parmi d'autres du marché céréalier et n'intervient que si une nécessité apparaît dans l'intérêt collectif et si les autres acteurs sont inefficaces;
- l'OFNACER achète et vend aux prix du marché ;
- une stabilisation des prix à la consommation est un effet de l'action visant à assurer la sécurité alimentaire ;

- la stabilisation des prix à la production doit résulter des actions visant à accroître le pouvoir de négociation des paysans et de celles promouvant le stockage des excédents à la récolte (banques de céréales) ;
- l'organisation et la gestion du marché céréalier seront améliorées en utilisant au mieux les capacités de tous les divers acteurs privés et publics de la filière céréalière. Pour équilibrer au mieux celle-ci, **il faut admettre la liberté de commercer, de transporter, de réaliser des échanges entre les régions du pays, d'importer, d'exporter.**

Ces nouvelles orientations stratégiques impliquent des responsabilités nouvelles et la définition de relations plus précises entre l'Etat et les opérateurs dont il a la tutelle. Ceci se traduira pour l'OFNACER à la lumière de l'expérience passée et présente, par :

- la définition et la mise en oeuvre d'un Contrat Plan ETAT-OFNACER ;
- une gestion rationnelle des stocks avec des échanges aux prix du marché ;
- une gestion financière équilibrée dans la mesure où l'office serait libéré de certaines activités des lors que celles-ci ne seraient pas prises en charge financièrement par l'Etat ;
- des modalités de gestion revues : définition du niveau optimum du stock, liberté et régionalisation de la gestion du stock, des relations commerciales avec les commerçants et les groupements de producteurs précisées, l'abandon des activités liées au riz au profit de la CGP. *Handwritten: "Shorter? actually?"*

1.39 - La CGP, contrairement à l'OFNACER apparaît comme un acteur discret, dont l'activité mérite cependant d'être suivie de près compte tenu de l'impact des importations de riz sur l'économie nationale.

La mission confiée à la CGP en matière de riz se trouve déterminée par deux éléments :

- l'incapacité de la filière nationale de production de paddy à combler le déficit alimentaire en riz ;
- la croissance des importations et par conséquent l'importance grandissante des flux financiers générés par la différence entre le prix de vente qui devra être majoré et le coût à l'importation. *Handwritten: "Qu'est-ce que le prix de vente?"*

La réforme de la filière riz à l'importation est nécessaire même si on estime que la CGP est actuellement efficace dans son activité d'importation et de distribution du riz. Elle devra être progressive. Le monopole d'importation devra tomber quand les opérateurs privés seront en mesure d'assurer le service. Le prélèvement à l'importation, gérées par le service des douanes. D'ici là une grande rigueur s'impose dans la gestion des ressources créées et dans l'utilisation qui en est faite.

Par contre, une étude plus précise des conditions de fixation du prix du riz et des modalités du prélèvement à l'importation, tenant compte de l'ensemble des variables économiques du secteur doit pouvoir être menée afin de préparer l'avenir. L'utilisation des ressources tirées de la filière d'importation pourrait bénéficier à un **Fonds de développement céréalière**.

- 1.39 - *Le financement des campagnes céréalières ou de la commercialisation des céréales n'est plus assuré par le Crédit Agricole, dont le champ s'est rétréci et se limite pratiquement aux seuls opérateurs agro-industriels (SOFITEX, SOSUCO).*

Les conditions de la poursuite des activités de la CNCA doivent être à nouveau posées: pour cela, il y a lieu, notamment, d'identifier les possibilités de coopération avec toutes les structures déjà installées sur le terrain, selon des approches diversifiées. Ceci ne doit pas conduire à limiter le problème du crédit agricole aux seuls "crédits de masse" aux GV par la CNCA : tous les opérateurs susceptibles de distribuer du crédit, tous les types de financement (commercialisation, production et équipement), sont concernés.

On doit considérer que **le crédit à la commercialisation est prioritaire**. Pour cela un programme dynamique doit être mené, centré autour de la CNCA, de façon non exclusive. Ce programme doit bâtir un nouveau cadre d'intervention adapté aux différents emplois de la filière céréalière :

- le stockage de moyenne durée peut être promu par le nantissement des stocks ;
- l'ouverture de guichets là, où et quand les besoins de crédit à la commercialisation sont les plus importants ;
- la bonification d'intérêt pour faciliter de façon temporaire le démarrage d'opérations nouvelles;
- le rééchelonnement possible des dettes en cas d'aléas climatiques ;
- la diversification des formules de prêts,...

1.4 - INSUFFISANCES DES MESURES DE REGULATION DU SECTEUR PRISES PAR L'ETAT (Tome 3, Chapitre 4)

1.41 - *Le foisonnement des projets statistiques, des enquêtes à l'initiative de nombreux donateurs ne permet pas encore la constitution d'un système d'information intégré.*

Le suivi de la campagne agricole, le système d'information sur les marchés, le système d'alerte précoce sont les trois piliers d'un système intégré, nécessaire pour éclairer la conduite de la politique céréalière du Burkina. Ce système souffre aujourd'hui d'une triple faiblesse : cloisonnement des activités, fiabilité incertaine des données de base, un chantier trop vaste pour les moyens humains et financiers disponibles.

Pour remédier à cette situation plusieurs mesures peuvent être prises :

- définir l'essentiel du système d'information en fonction des besoins effectifs pour la conduite de la politique ;
- définir la liste minimum d'information indispensable sur l'obtention de laquelle seront concentrés les moyens ;
- valoriser l'information produite en vue de son utilisation pour la gestion de la politique céréalière. Pour cela améliorer la **coordination** de l'ensemble du système est une priorité ;
- donner au système d'information un appui en rapport avec son utilité économique ;
- diffuser largement l'information validée.

1.42 - *Le rôle de la CNLES doit être précisé afin de renforcer l'efficacité des secours d'urgence. Les projets d'élargissement de son action à la réhabilitation doivent être abandonnés.*

1.43 - *L'aide alimentaire, sous diverses formes qui tendent à se pérenniser, nécessite des réformes institutionnelles pour mieux la maîtriser et l'insérer dans le système céréalier et alimentaire national.*

Autre facteur de la sécurité alimentaire, l'aide alimentaire intégrée dans les projets (vivres contre travail, alimentation scolaire, assistance sociale et infantile) ou celle dite de stabilisation font partie aujourd'hui des moyens du développement. Dans le premier cas, les projets doivent être contrôlés pour ne pas avoir d'effets perturbateurs sur le marché ; à ce titre un **code de bonne conduite**, tel que suggéré par la CILSS et certains donateurs pourrait utilement être adopté par le Burkina et négocié avec les opérateurs. Certains projets par leurs achats sur le marché peuvent fournir des débouchés intéressants aux céréales locales.

L'aide alimentaire régulière de stabilisation dont on doit limiter les volumes aux stricts besoins s'intègre à la gestion globale du marché et au sein de la redéfinition des missions de l'OFNACER. Là aussi une amélioration des conditions de la gestion de l'aide est urgente, d'autant plus que les fonds de contre partie de l'aide, gérés avec les donateurs permettraient de disposer d'un outil financier d'incitation et d'orientation au service du Plan Céréaliier : le Fonds Commun du Plan Céréaliier.

1.44 - Le pragmatisme dans la politique de fixation des prix des céréales prévaut peu à peu, bien que les décisions définitives restent à prendre.

Le Burkina dispose depuis 1986 d'un outil d'observation des prix sur les marchés (SIMAC). Les résultats dont la publication est tardive, permettent néanmoins d'observer que les prix officiels fixés par l'administration suivent plutôt qu'ils ne provoquent l'événement, à la hausse comme à la baisse. Il n'y a de concordance des prix que pendant de courtes périodes, bien que pendant les deux dernières années un effort ait été fait pour rapprocher les prix officiels des prix réels.

Il est proposé que l'Etat aille jusqu'au bout de cette évolution en mettant en oeuvre progressivement les conclusions du Séminaire sur les prix de juillet 1988, prévoyant **l'abandon des prix officiels pour les céréales locales** avec une période test de deux ans.

Le maintien d'un prix administré par la vente du riz à la consommation ne peut être qu'une **mesure transitoire** si les pays voisins appliquent des politiques libérales. Afin de pouvoir réviser périodiquement le prix à la consommation, il est recommandé de suivre en permanence le coût du riz importé et d'observer les indicateurs suivants concernant l'environnement : prix de revient du riz usiné local, valorisation de la journée de travail du producteur, prix du riz dans les pays voisins, impact social du niveau de prix à la consommation.

1.45 - Une politique d'autosuffisance trop rigide ne permet pas au Burkina de jouer un rôle plus important dans le commerce céréaliier sous régional, à l'importation comme à l'exportation.

Les réglementations actuelles restreignent les échanges de céréales au niveau de la sous-région. Cette réglementation encourage le développement des échanges non contrôlés.

L'attitude inverse, qui libéraliserait les importations et les exportations de céréales locales, sauf le riz, aurait pour conséquence de créer des courants commerciaux plus stables, renforçant la sécurité alimentaire du Burkina, encourageant les complémentarités sous régionales, valorisant les avantages nationaux en offrant de plus larges débouchés aux producteurs.

Il est suggéré que le pays se dote d'une nouvelle réglementation des échanges en application des principes définis par la CEAO/CEDEAO et en particulier une libéralisation des importations et des exportations de mil, maïs et sorgho, sauf en cas de déficit grave.

Pour le riz et le blé, le maintien des monopoles d'importation est possible tant que la profession ne sera pas en mesure de remplir correctement cette fonction. Cependant le développement de circuits non contrôlés, de farine de blé notamment, doit être suivi de près. Une harmonisation des prix entre pays voisins doit être recherchée pour éviter un accroissement excessif des flux frontaliers. Le monopole d'importation fait courir à l'Etat le risque de succomber à une politique du "laisser faire", avec des importations excessives, difficiles ensuite à résorber. Il faut d'autre part freiner les importations de riz et de blé par une politique active de promotion des céréales et aliments locaux ou régionaux et par des prix à la consommation à la hausse.

1.5 - UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL PEU STIMULANTE (Tome 3, paragraphe 5.12)

1.51 - Les stratégies d'intervention de l'Etat en milieu rural nécessitent une répartition des tâches mieux définie, en ce qui concerne l'organisation du monde rural (rôle du MACP), une mise en oeuvre réelle des orientations du développement rural (aboutissement des réflexions sur la gestion des terroirs villageois) et la finalisation rapide de la politique de vulgarisation (rôle futur des CRPA).

Il y a peu d'activités en amont de la filière céréalière qui soient spécifiques aux céréales. Seuls ont été soulignés, en conséquence, les quelques éléments essentiels pour la mise en oeuvre d'une politique de production céréalière plus active.

La promotion de la coopération paysanne ne peut se faire que grâce à la **liberté d'adhésion des producteurs**. Or on s'aperçoit que trop de groupements villageois ont des difficultés du fait d'un manque de solidarité effective entre les membres. La politique des groupements et des associations villageoises doit être revue. Le MACP ne peut conduire son action de façon isolée des autres administrations intervenant en milieu rural : des concertations doivent être menées avec le MAE, le Ministère de l'Eau, l'AVV, l'OFNACER.

La **gestion des terroirs villageois** est une option bien comprise des différents intervenants en milieu rural, cependant la doctrine reste insuffisamment élaborée et "chargée d'un contenu suffisant" pour être capable de fédérer les initiatives. Il y a lieu donc de procéder par étapes en deux ou trois années, à partir des expériences en cours, saisissant aussi les réformes menées par ailleurs (FEER, AVV, CRPA) pour aboutir à l'élaboration détaillée de la politique de gestion des terroirs.

Les CRPA doivent éviter de tout faire et partout à la fois ; il y a nécessairement une certaine spécialisation régionale à favoriser au niveau des modalités d'intervention des structures d'appui et de développement, tout en laissant entière liberté de choix aux producteurs pour leurs spéculations. Ceci implique notamment que les CRPA soient capables d'analyser les systèmes de production de leur zone de responsabilité afin de choisir, en liaison avec le MAE, les types d'intervention prioritaires par régions.

*provenir d'
à lier avec la régionalisation*

- 1.52 - *L'insertion de la céréaliculture irriguée au sein du Plan Céréalier doit être l'occasion d'un débat national permettant de définir les modifications à apporter aux programmes en cours et aux objectifs.*

Les projets déjà engagés ne laissent à moyen terme qu'une faible part aux nouveaux projets à lancer. Cependant l'analyse de la situation actuelle permet de conclure que :

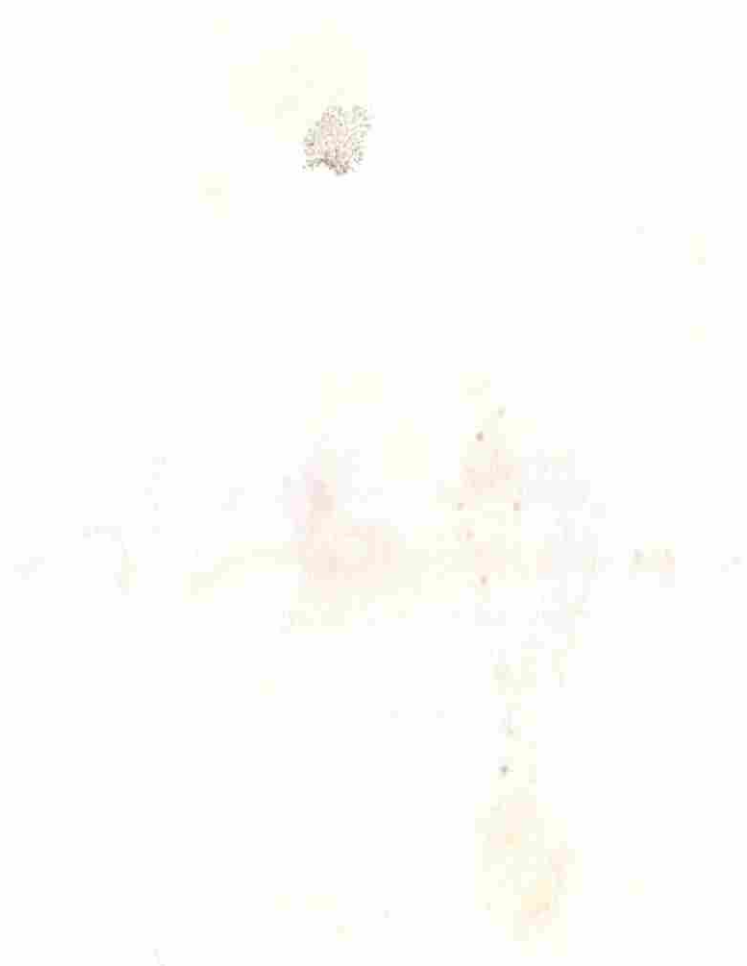
- **il ne serait pas raisonnable d'accélérer le programme en cours**, le rythme actuel est adapté, compte tenu des choix à faire au niveau de certains types d'aménagement et des importants efforts de formation et d'organisation qui restent à accomplir sur les aménagements existants ;
- **l'amélioration des performances sur les aménagements actuels doit être un préalable à toute accélération du programme.**

- 1.53 - *L'extension des surfaces cultivées reste nécessaire, en conséquence il y a lieu de mieux répartir l'effort d'aménagement et d'appui technique prévu, afin de disposer d'un schéma clair d'affectation de l'espace (cartographie, schémas directeurs, politique d'intervention de l'AVV) pour une répartition optimale de la production céréalière.*

- 1.54 - *L'impact des efforts faits dans le domaine de la recherche-développement dans le secteur céréalier reste très limité pour le producteur. L'amélioration des liaisons entre la recherche et le développement doit être poursuivie.*

- 1.55 - *Dans les zones à fort potentiel agricole, l'entretien routier et l'extension des pistes rurales restent prioritaires. Une concertation plus étroite avec le Ministère de l'Équipement à l'occasion du 5ème Projet Sectoriel Transport pourrait y participer.*

- 1.56 - *Les financements de l'Etat restent encore insuffisamment orientés vers le développement rural (7-9 %). Un objectif de 12 à 15 % pourrait être fixé à moyen terme avec un effort particulier vers la production céréalière. L'adoption du Plan Céréalier permettrait une telle évolution.*



CHAPITRE 2
LA POLITIQUE CEREALIERE



Les analyses développées au cours de l'étude, qui sont à l'origine des propositions faites dans ce chapitre ne sont pas nouvelles pour nombre d'opérateurs consultés. Elles permettent de définir les nouvelles bases du Plan Céréalière du Burkina Faso, d'en préciser les modalités de mise en oeuvre, et de préparer les programmes et les actions de court et de moyen terme.

2.1 - PRINCIPES

Les principes retenus pour la politique céréalière sont :

- **la diversification des approches et des solutions** pour la prise en compte des intérêts légitimes réciproques de tous les acteurs des filières céréalières. Elle doit permettre de répondre aux aspirations et aux contraintes des producteurs, aux nécessités des transformateurs et des industriels, aux besoins alimentaires des consommateurs, aux objectifs de sécurité alimentaire de l'Etat. Cette diversification se traduira par des programmes différenciés et décentralisés de développement céréalière et agricole selon les provinces, par des projets complémentaires d'appui aux différents opérateurs privés, par des efforts de diversification alimentaire dans les modes de consommation, par la promotion des filières complémentaires artisanales et industrielles de transformation des céréales.
- **La libéralisation** progressive et déterminée **du marché céréalière** (échanges, prix, associations), accompagnant celle de l'économie nationale, en tenant compte des contraintes sous régionales qui subsistent et de l'indispensable protection des producteurs agricoles nationaux.
- La définition de nouvelles règles du jeu implique une **clarification du rôle de l'Etat et de ses institutions et de leurs rapports avec le secteur privé**. L'Etat devra se désengager d'activités qui ne sont pas directement de sa compétence en se limitant au rôle qui lui est propre et que nul autre acteur ne peut assurer dans l'orientation, la régulation, l'information, le financement du développement. Il doit s'attacher à diffuser les informations sur les marchés céréalières et sur les mesures d'environnement et d'accompagnement existantes. Il met en place des programmes et des projets d'appui spécifiques aux intervenants privés, à qui des responsabilités plus importantes sont confiées, notamment pour le stockage, les échanges, en particulier grâce à une politique innovante de crédit. *quels act?*
- Le renforcement et la consolidation des **organisations professionnelles** des opérateurs privés : paysans, groupements, coopératives, ONG, commerçants et associations de commerçants, artisans et industriels, doivent accompagner le désengagement relatif de l'Etat.
- La création d'**outils de gestion**, techniques et financiers qui permettent la réelle mise en oeuvre de la politique céréalière et le démarrage des programmes et projets définis.

2.2 - MODALITES

Le système céréalier national forme un tout : il n'est pas possible de séparer la production de la commercialisation, d'ignorer les relations entre les céréales importées et la production nationale, d'écarter la sécurité alimentaire des actions de régulation. La politique céréalière ne peut être conçue que dans la **concertation des acteurs des filières d'une part et de tous les Ministères intéressés d'autre part**. Des approches par filière, de la production à la consommation, associant les responsables à tous les niveaux, permettront au cours des prochaines années, de donner une impulsion décisive à la céréaliculture nationale.

La politique céréalière ne peut se faire sans la **participation effective** à ses orientations **des principaux opérateurs privés** du secteur. Toutes les propositions du plan d'action nécessitent une concertation Etat-Secteur privé. Toutes les mesures d'organisation institutionnelle pour la gestion de la politique céréalière doivent comprendre les modalités de dialogue et de consultation Etat-Secteur privé. Cette concertation doit prévaloir aussi entre l'Etat et les principaux bailleurs de fonds impliqués dans la politique céréalière.

Le Plan Céréalier du Burkina Faso est un document réalisé en 1989-1990 et qui vieillira vite. Il devra par conséquent être **actualisé**, au fur et à mesure de l'évolution des situations politique, sociale et économique du pays. Les mesures et actions préconisées tiennent compte de ce nécessaire ajustement progressif, permettant l'adaptation des esprits et l'acquisition de méthodes dans l'administration comme dans le secteur privé. A moyen et long terme, certaines des fonctions encore assurées par l'Etat pourraient être prises en charge par le secteur privé au rythme de l'acquisition des compétences et des moyens par les opérateurs privés.

2.3 - ACTIONS

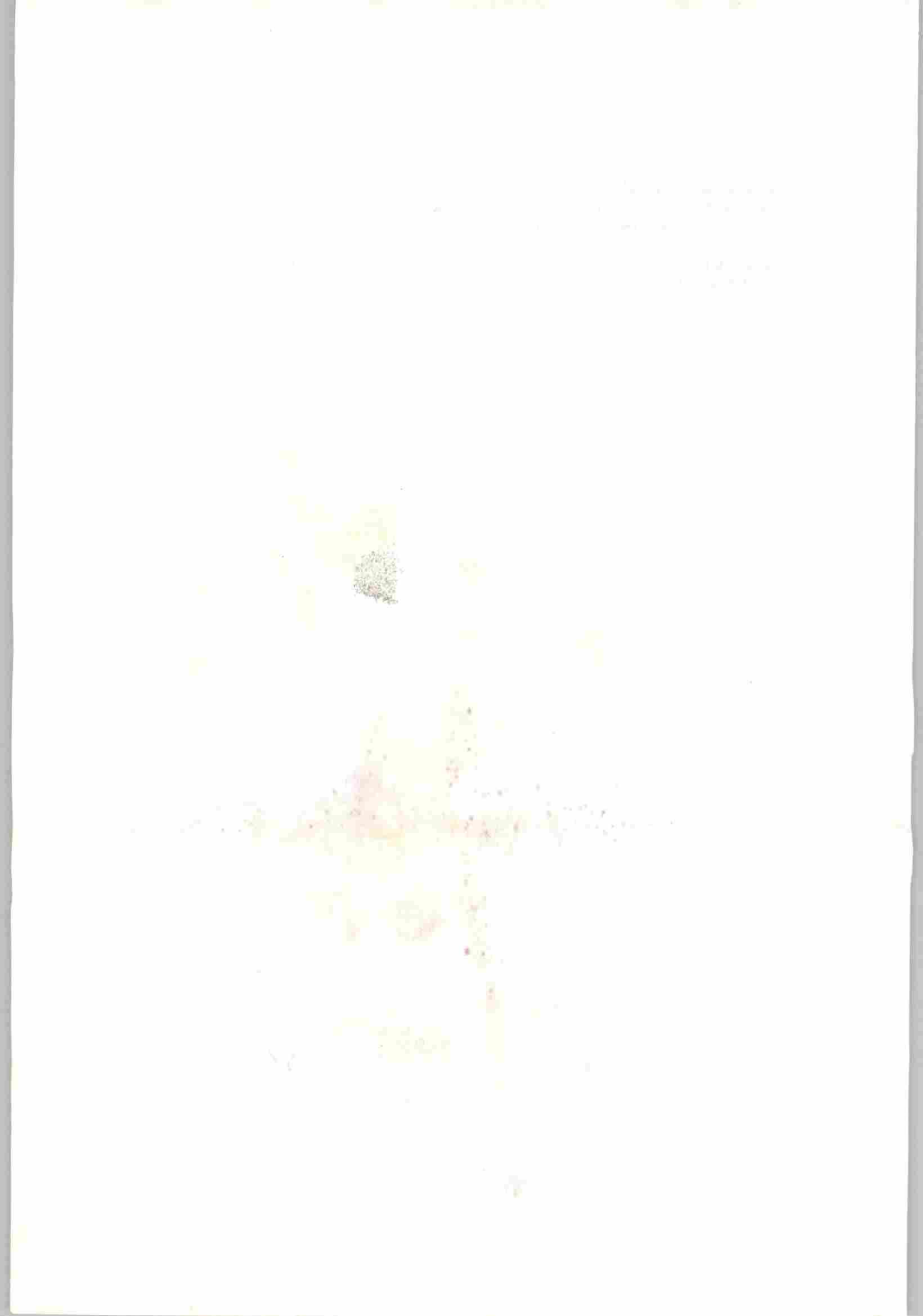
L'étude a permis de recenser plus de **90 actions ou mesures concrètes** et de suggérer la mise en oeuvre de **13 programmes prioritaires**. Certains de ces programmes ont fait l'objet de descriptions détaillées, d'autres méritent des études plus poussées avec les responsables concernés permettant une mise en oeuvre immédiate ou à moyen et long terme. La responsabilité de la mise en oeuvre du Plan repose non seulement sur le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage mais également sur plusieurs administrations et leurs structures décentralisées : Commerce et Approvisionnement du Peuple, Promotion Economique, Action Coopérative Paysanne, Plan et Coopération, etc...

Quatre grands domaines d'actions ont été définis :

- * **le développement des filières céréalières** : environnement économique, développement de la production, recherche de débouchés ;
- * **l'organisation du marché céréalier** : distribution nouvelle des rôles de l'Etat et du Secteur privé, appui aux fonctions de régulation (stockage et échanges) ;



- * **la sécurité alimentaire** comprenant d'une part le traitement des situations d'urgence quand celles-ci se présentent de façon aléatoire et d'autre part l'intégration de l'aide alimentaire à caractère permanent dans le processus de développement céréaliier ;
- * **la gestion de la politique céréalière**, en fonction des situations conjoncturelles : mesures institutionnelles, cadre d'intervention.



CHAPITRE 3

LE PLAN D'ACTIONS

3.1 - DEVELOPPEMENT DES FILIERES CEREALIERES (Tome 2 - Chapitre 2)

L'aménagement d'un environnement économique favorable, la mise en oeuvre d'une dynamique de progrès technique et d'organisation des producteurs, l'élargissement des efforts en faveur de la transformation industrielle et artisanale de la production sont des préalables au renforcement de la filière céréalière.

3.11 - *Les mesures de politique agricole et de développement rural doivent être prises pour un développement harmonieux de la production à moyen terme*

Celles-ci concernent notamment :

- **la planification et la programmation des actions de l'Etat** dans le domaine céréalière, grâce à un renforcement des moyens budgétaires, une identification précise des projets céréalières au sein des Ministères et organismes, une réflexion sur le type des projets à promouvoir et l'intégration des programmes de céréaliculture irriguée dans le Plan d'ensemble ;
- **la clarification des modalités d'intervention de l'Etat en milieu rural** (Programme 5). Des réflexions ont été conduites pour définir les responsabilités et préciser les objectifs et modes d'intervention des différentes institutions étatiques. Compte tenu de l'importance de ce programme pour le secteur céréalière, il apparaît nécessaire d'en faire un **programme concerté** entre les Ministères intéressés : MAE, Eau, ACP ;
- la préservation et le développement de l'environnement foncier permettant à la fois de prévoir et d'accompagner l'extension des cultures, tout en continuant les efforts de gestion et de conservation des sols ;
- la poursuite du désenclavement des zones les plus favorables à l'agriculture céréalière, par une défense active de ces revendications auprès des autres Ministères concernés.

3.12 - *La politique de production céréalière repose sur la mise à disposition des moyens de production, la conception d'une politique de recherche/développement spécifique s'appuyant sur une organisation à la base des agriculteurs.*

La relance des moyens de production agricole (Programme 6) constitue un programme prioritaire du Plan Céréalière, mais elle est aussi essentielle à toute politique agricole élargie.

Ce programme comprend trois sous-programmes d'incitation et d'animation qui ont pour objet la réhabilitation de filières adaptées aux systèmes de production, s'appuyant sur les structures existantes. Une fois mis en place, ces programmes pourraient être réunis sous la forme d'un "Office des intrants" :

- le sous-programme engrais,
- le sous-programme semences,
- le sous-programme culture attelée.

La réflexion sur les groupements de producteurs est une nécessité : les inventaires en cours dans certaines zones doivent être poursuivis, afin de favoriser la constitution de réelles associations de producteurs groupant ceux-ci autour d'objectifs et d'intérêts communs.

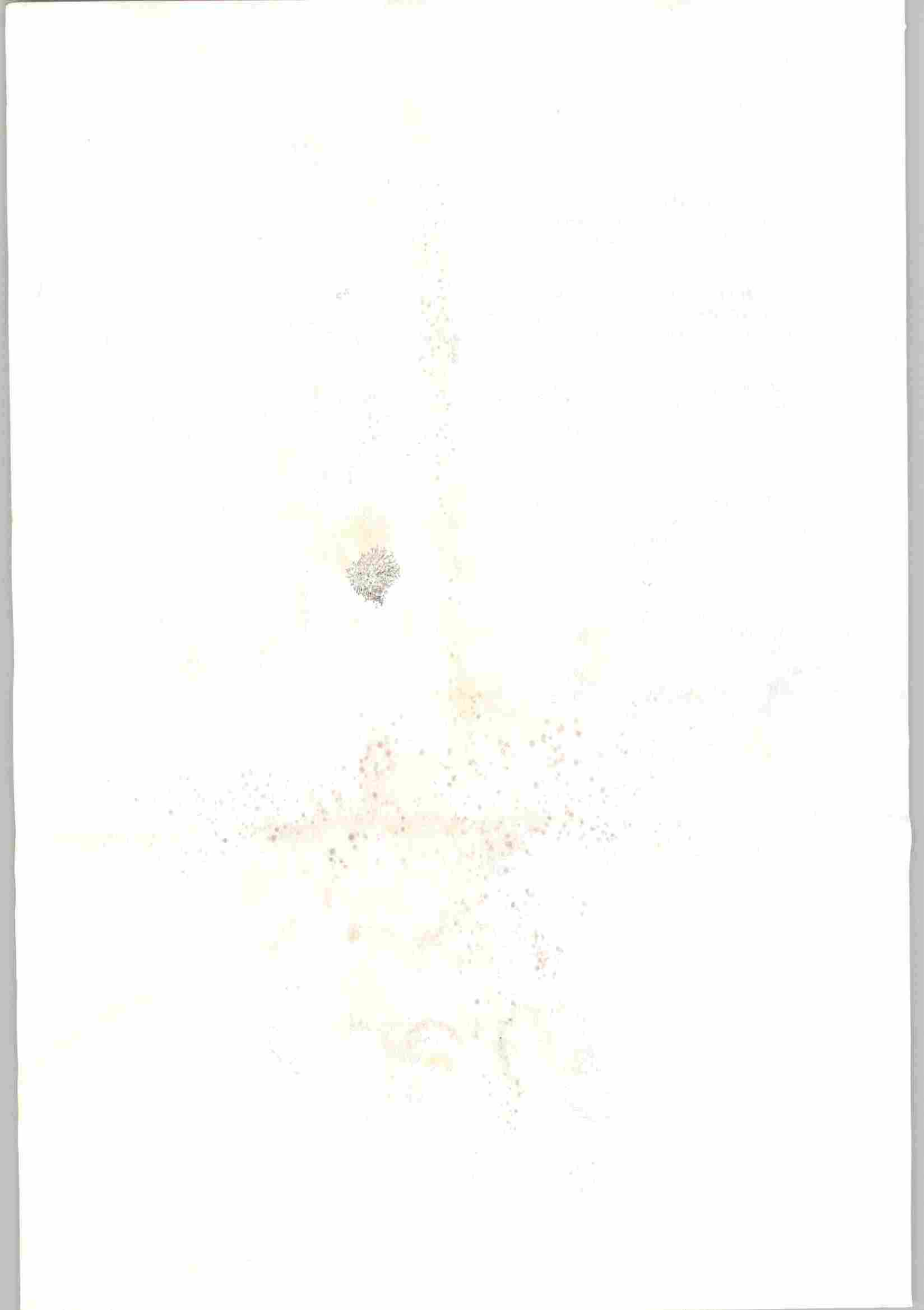
Dernier élément lié à la production céréalière, les aménagements hydroagricoles à vocation céréalière méritent une politique et des actions mieux définies ce qui pourrait être facilitées par l'organisation d'un séminaire national sur le développement de la riziculture irriguée.

3.13 - La valorisation des céréales locales (Programme 12) constitue un Programme prioritaire du Plan Céréaliier reposant sur le développement artisanal et industriel et sur la diversification de la consommation.

Ce programme s'insère au sein du Programme régional de promotion des céréales locales, initié par le CILSS, dont il constitue le volet burkinabè. Sept projets précis ont été identifiés, s'appuyant sur des mesures diverses liées aux entreprises du secteur : artisanat, industriels (moulins, décorticage, brasseries, seconde transformation). Le développement artisanal et industriel, pouvant être un important facteur de régulation du marché et de satisfaction de consommateur, mérite un appui politique important.

*crédit de 500
pour la fin
des com.*

exer d'aromat



3.2 - L'ORGANISATION DU MARCHÉ CÉRÉALIER (Tome 2, Chapitre 3).

Les actions, projets et programmes proposés sont définis par rapport au nouveau partage des responsabilités entre l'Etat, qui retrouve ses fonctions d'orientation et de régulation et le secteur privé, représenté par les producteurs, les commerçants et les industriels.

3.21 - Des mesures urgentes de restructuration des institutions publiques doivent être engagées.

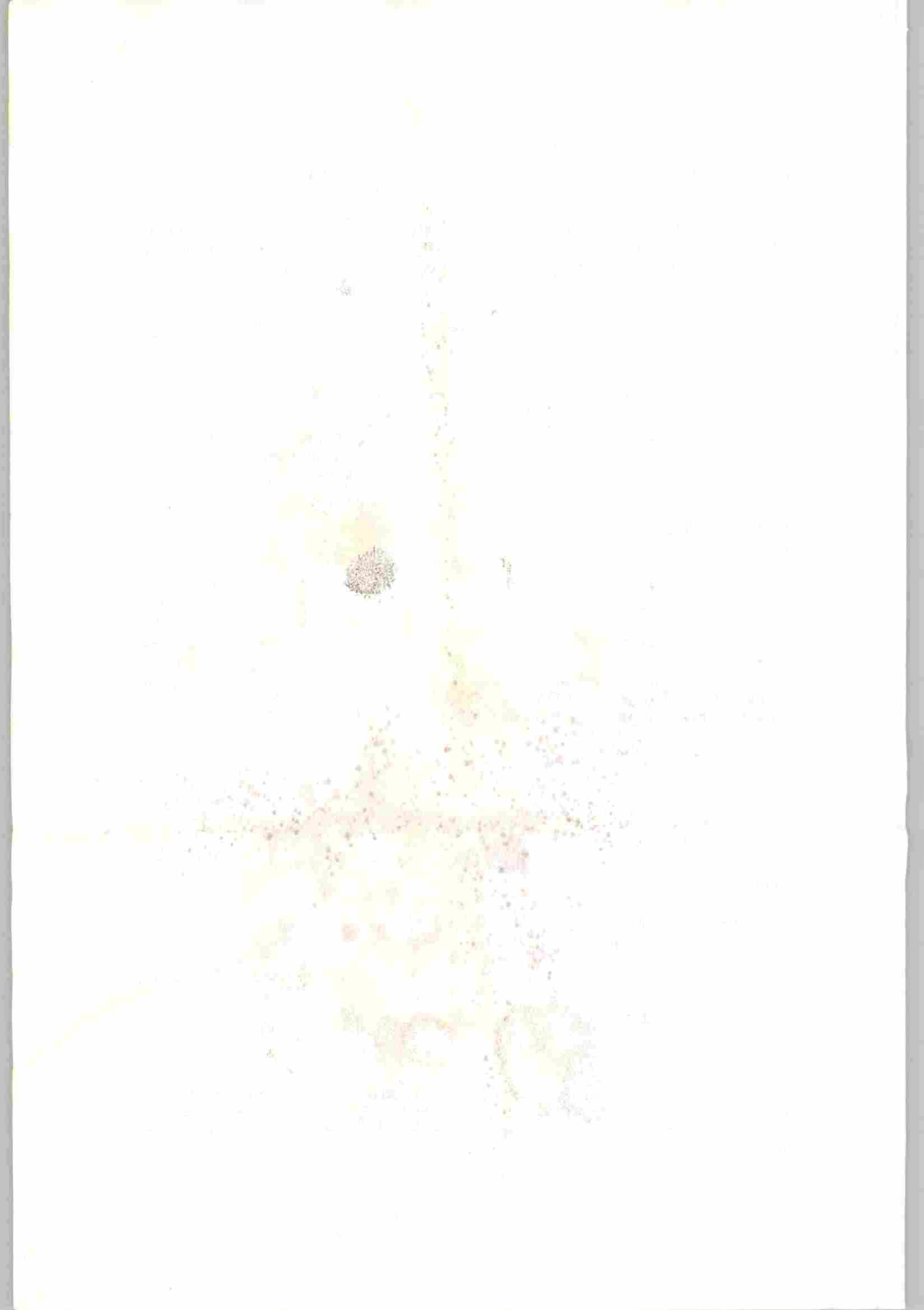
3.211 - La restructuration de l'OFNACER (Programme 7), programme prioritaire du Plan Cérélier, sera étudiée dans le détail et mise en oeuvre grâce à un Contrat - Plan à établir entre l'Etat et l'OFNACER, qui prendra la suite du projet de restructuration de décembre 1988 et où le calendrier de mise en oeuvre sera précisé.

Le Contrat-Plan qui aura à fixer le calendrier de la restructuration devra régler les problèmes suivants :

- **préciser les missions de l'OFNACER** : en particulier contribuer à la sécurité alimentaire, contribuer à assurer l'équilibre entre l'offre et la demande par une gestion des stocks et des importations éventuellement nécessaires, conduire des actions sociales subventionnées dans la mesure où leur juste financement est scrupuleusement assuré par l'Etat. Le principe d'intervention retenu est que l'OFNACER ne devra agir que lorsque les autres acteurs seront défaillants. Lors de l'élaboration du Contrat-Plan, la rétrocession à moyen terme au secteur privé de certaines des fonctions retenues sera un objectif à préciser ;
- définir le mode de mise en oeuvre des activités retenues dans son champ : gestion du stock unique, gestion, coordination et ventes des aides alimentaires, contrôle des décisions principales, nouveaux services éventuels (formation, assistance technique, information) qui une fois opérationnels pourraient être privatisés ;
- détailler le financement des missions ; l'OFNACER, dont l'équilibre financier doit être assuré, ne pourra recevoir une mission sans recevoir les ressources confirmées correspondantes ;
- aborder la gestion des ressources humaines : sans personnel qualifié et motivé, la nouvelle OFNACER ne pourra être efficace ;
- instaurer un comité de suivi ;

La réforme de l' OFNACER est étroitement liée aux autres décisions d'organisation du marché cérélier.

C'est à travers les programmes d'appui au secteur privé qu'il conviendra de décider du maintien ou non des missions de l'OFNACER et de l'évolution de son activité dans le temps (diminution progressive du stock unique, vente de magasins, limitation des régions d'intervention...).



Les autorités ne peuvent se limiter à la seule restructuration de l'Office. Celle-ci n'a de sens que si de façon concomittante et coordonnée le secteur privé, appuyé par le Plan céréaliier prend en charge progressivement certaines des activités que l'Office abandonnerait.

3.212 - Les activités de la CGP doivent croître progressivement au rythme de croissance des importations de riz, puisque la production nationale ne peut suivre la demande.

Si le monopole d'importation et le prix fixé à la consommation sont maintenus dans l'immédiat, un "pilotage" plus fin de la filière impliquant le MAE, le Ministère de l'Eau, le Ministère du Commerce doit être prévu pour assurer :

- une évolution plus fréquente du prix à la consommation, en fonction de l'environnement national et international, de façon à éviter des accroissements excessifs de consommation ;
- une analyse fine des prélèvements sur importation, principes et modalités ; la transformation de ce prélèvement en un système de péréquation souple pourrait constituer une étape proche avant un abandon plus lointain du monopole ;
- un réemploi des ressources prélevées sur importations céréalières dans un Fonds de Développement Céréaliier (toutes céréales).

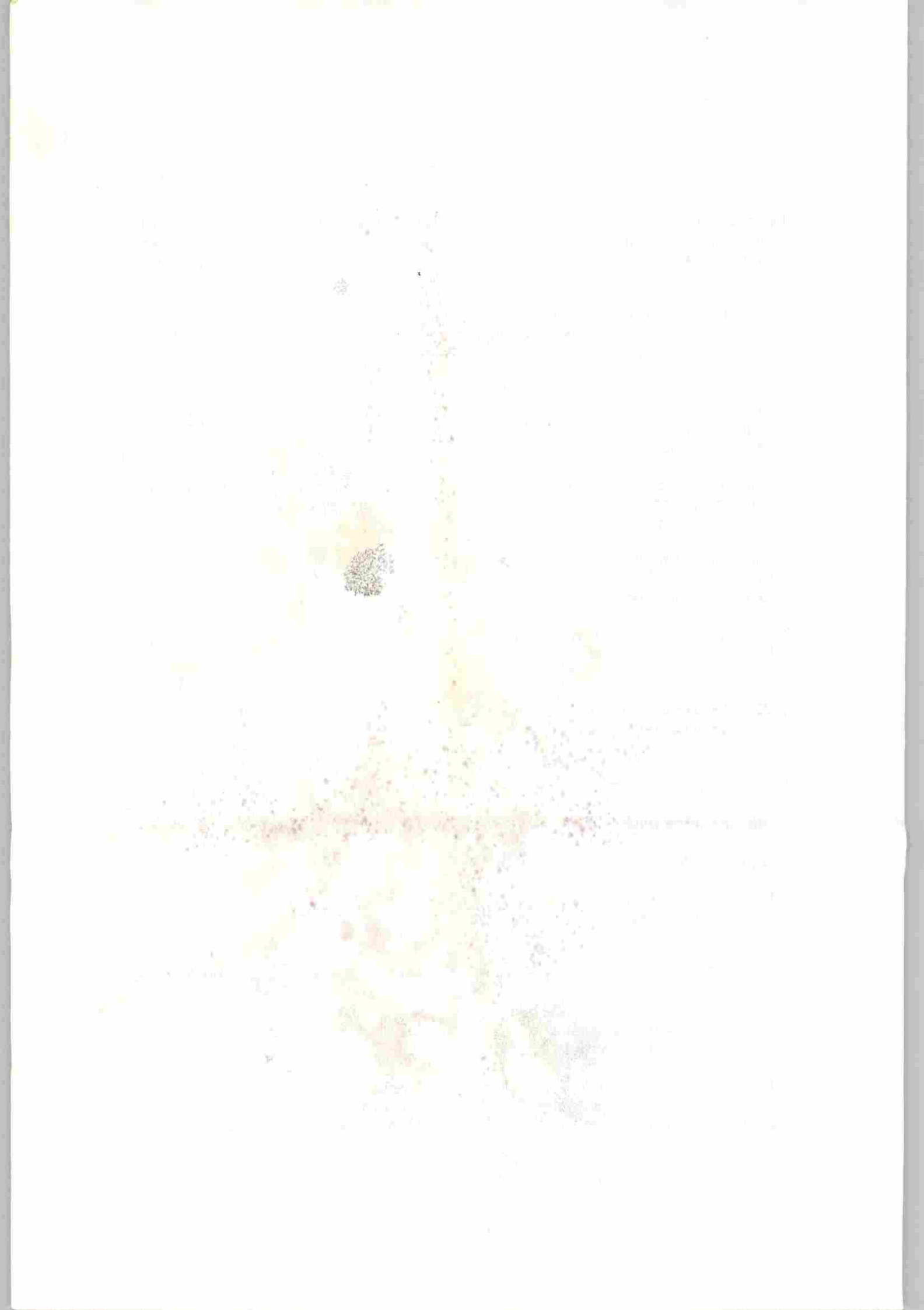
3.22 - *Le secteur privé doit recevoir l'appui nécessaire pour participer efficacement à la régulation du marché céréaliier*

Les principaux programmes et projets concernent :

- l'appui pour le renforcement institutionnel et organisationnel du secteur privé,
- la promotion du stockage décentralisé, lié à une politique innovante de crédit,
- les mesures pour une libéralisation et le développement de la commercialisation des céréales au Burkina et dans la sous-région.

3.221 - Renforcer l'action des groupements et associations paysans par la **promotion des banques de céréales** (Programme 8). Programme prioritaire du Plan Céréaliier, celui-ci sera composé de plusieurs projets au sein d'un programme global piloté par le Ministère de l'Action Coopérative Paysanne. Il est prévu :

- la coordination des banques de céréales et des groupements villageois actifs sur le marché céréaliier ; il s'agit du projet central qui permettra d'être l'interlocuteur des groupements pour toutes actions de régulation du marché et de relations avec l'extérieur ;



- l'assistance technique aux banques de céréales et la formation de leurs responsables par l'intermédiaire des CRPA ;
- l'implantation de banques de céréales nouvelles dans les régions où celles-ci ne sont pas assez nombreuses.

Ce programme sera conduit en étroite liaison avec le **programme global d'appui au crédit**, dont un des projets prioritaires est destiné aux groupements de producteurs.

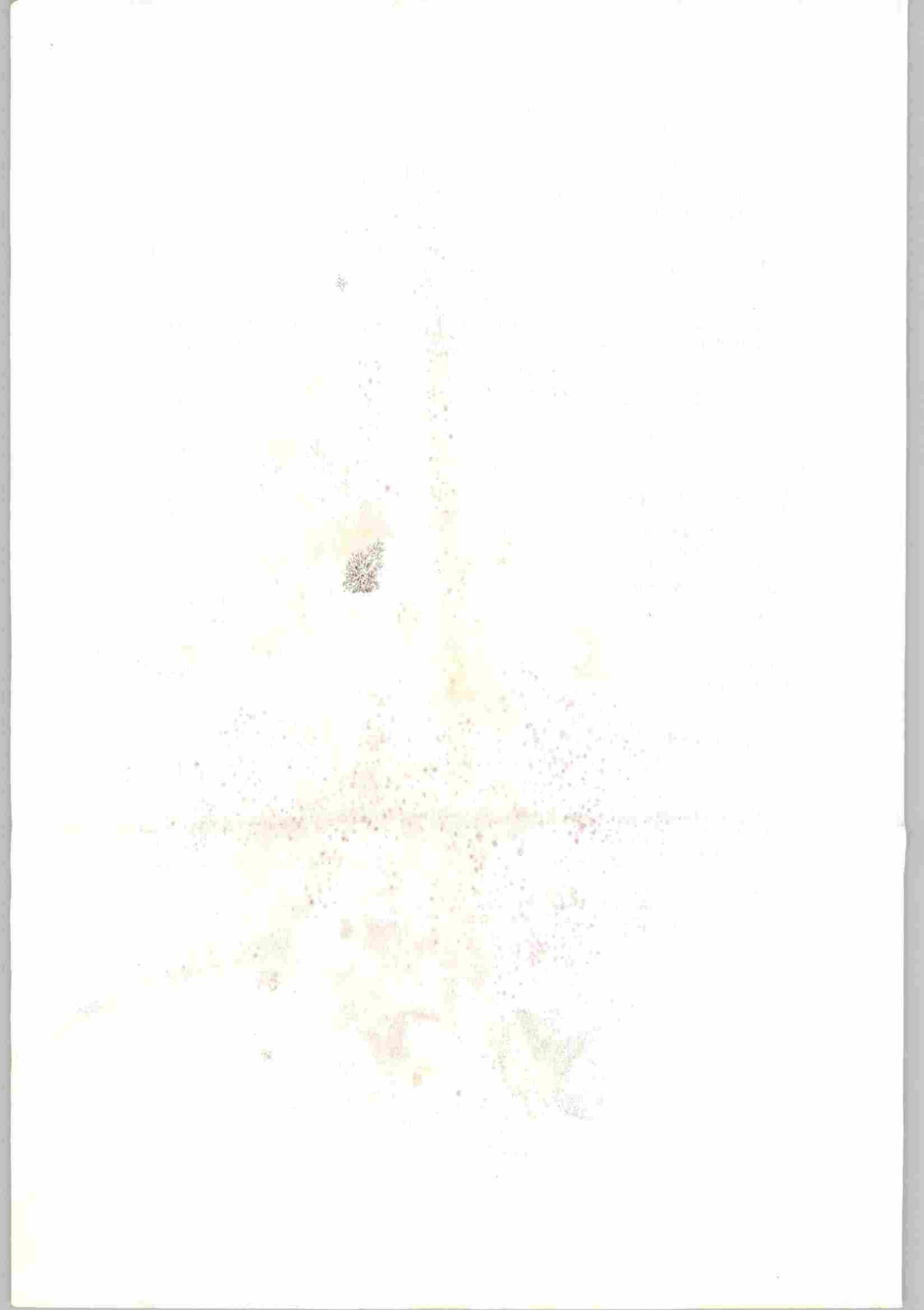
3.222 - L'appui aux commerçants pour redynamiser le **commerce privé des céréales** (Programme 9) est un programme prioritaire du Plan Céréali-
lier.

Compte tenu du rôle que pourrait jouer le commerce privé dans les filières céréalières, il convient d'encourager ce secteur, d'améliorer son efficacité commerciale là où les conditions commerciales de son activité sont réunies et d'utiliser ses services au meilleur coût dans les autres situations. Il est nécessaire à cet effet d'associer le commerce privé aux concertations prévues par le Plan Céréali-
lier, et à la reformulation du cadre juridique qui organise ses activités dans le commerce des céréales.

Cet effort de l'Etat doit être accompagné par un effort parallèle de modernisation de la gestion comptable, financière et technique des commerçants, indispensable s'ils veulent bénéficier des appuis publics.

3.223 - Intégrer les ONG et le PAM dans les efforts de régulation du marché.
A cet effet :

- prévoir l'élaboration d'une "**charte**" Etat-ONG, définissant les orientations et les principaux modes d'action à privilégier dans les projets où les ONG sont actives (aide alimentaire, crédit, appui aux groupements,...) ;
- s'assurer de la pertinence des projets "Vivres Contre Travail" du PAM, et évaluer l'utilisation possible de ses Services pour le système d'information et la gestion du Fonds Commun de contrepartie de l'aide alimentaire.



3.224 - Développer les échanges sous-régionaux céréaliers (Programme 10) au moyen de mesures générales permettant de libéraliser les échanges avec l'extérieur (réglementations nouvelles, système d'information sous-régional sur les flux, suivi du commerce clandestin du blé, du riz et des farines) et par la mise en place d'actions spécifiques qui constituent un Programme prioritaire du Plan Céréaliier. Ce programme sera confié à une équipe mixte CAPRO/Chambre de commerce et s'articule autour de :

- la formation des opérateurs privés au commerce extérieur,
- la connaissance des marchés extérieurs.

Ces deux actions pourraient se traduire au sein de deux projets pilotes, l'un autour d'une exportation de sorgho rouge à destination de la Côte d'Ivoire, l'autre destiné à réévaluer les conditions de développement des échanges triangulaires : la conduite de ces projets peut conduire à suggérer de nouvelles mesures.

Ensuite sont prévus :

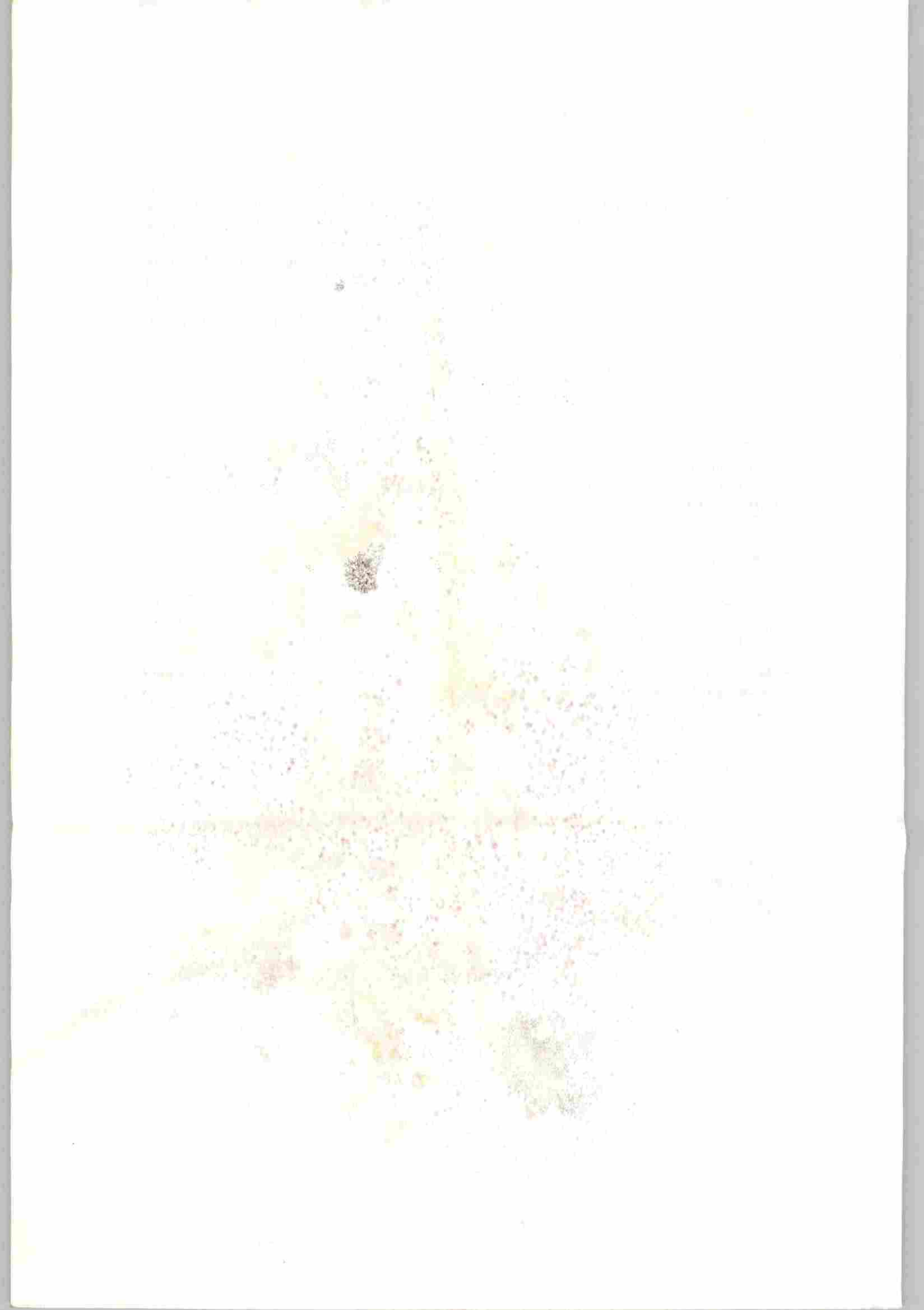
- la **négociation avec les pays voisins**, qui peut fournir un cadre de discussion entre opérateurs économiques, et/ou évaluer la possibilité de conclure des contrats d'approvisionnement ou de fourniture entre pays de la sous-région ;
- la **régulation des échanges frontaliers** où l'on propose d'identifier progressivement les possibilités **de développement des zones frontalières** à partir des échanges entre pays voisins.

3.225 - Développer les échanges intérieurs (Programme 11), notamment par la constitution progressive de groupements et d'unions professionnels décentralisés (GIE, Unions de Groupements). Les principales actions immédiates de ce programme prioritaire du Plan Céréaliier sont :

- la promotion des échanges commerciaux directs entre organisations paysannes, grâce à l'appui des ONG notamment ;
- l'amélioration de l'efficacité des relations commerciales entre l'OFNACER et les Commerçants ;
- le renforcement de l'utilisation des céréales locales dans les programmes réguliers des ONG.

Blade

CAPRO WILK



- 3.226 - Financer la régulation du marché au moyen d'un **programme d'appui au crédit** (Programme 13) : programme prioritaire du Plan Céréaliier, le développement du crédit, avec le système d'information et le stockage, est la base de l'organisation du marché céréaliier.

Il est prévu l'élaboration d'un projet global d'appui au développement du crédit, logé à la CNCA, mais mobilisant d'autres sources financières. Il a pour but d'imaginer le montage des premiers projets expérimentaux, d'accumuler des expériences variées et d'en tirer une doctrine d'intervention. Deux projets spécifiques sont prévus :

- le crédit aux groupements de producteurs,
- le projet expérimental de crédit/nantissement aux commerçants céréaliiers.

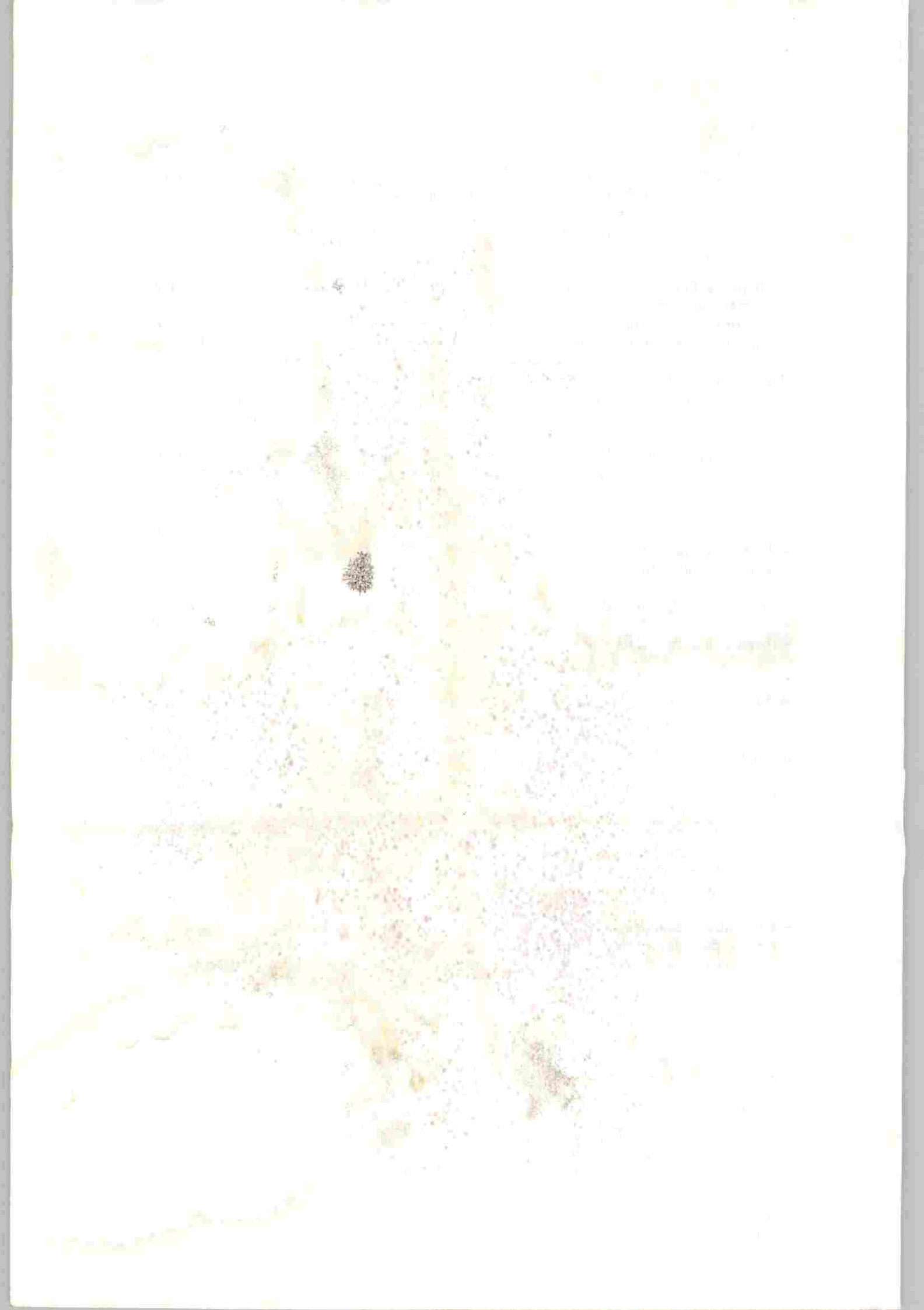
- 3.227 - Développer la formation et l'équipement du secteur privé en mobilisant le savoir-faire des structures de l'Etat (OFNACER notamment) et au travers de projets spécifiques :

- développer les activités de service à l'OFNACER : appui au stockage, aide à l'achat et à la vente, formation,...
- faciliter l'équipement des commerçants en magasins fonctionnels,
- formation à la maintenance et à la gestion des stocks...

3.3 - LA SECURITE ALIMENTAIRE (Tome 2, Chapitre 4)

Sécurité alimentaire et aide alimentaire sont des concepts distincts mais néanmoins proches dans la mesure où l'aide alimentaire participe à la sécurité alimentaire en deux circonstances différentes :

- en situation de pénurie et donc d'urgence, elle se manifeste par une aide exceptionnelle qui consiste à livrer rapidement par importation des céréales, en l'occurrence qui font ou vont faire défaut. La qualité de cette aide se juge à la rapidité et à la qualité des livraisons ;
- en temps normal, hors crise, l'aide alimentaire se réalise selon des modalités différentes, dans la continuité. Les aides alimentaires différentes doivent être coordonnées, harmonisées et intégrées dans le processus global de développement céréaliier.



3.31 - *Traiter l'urgence de façon exceptionnelle*

La **sécurité alimentaire** est la priorité absolue de la politique céréalière. Pour la garantir en cas de crise, toute une série de dispositions et de moyens doivent être mis en oeuvre dans l'urgence.

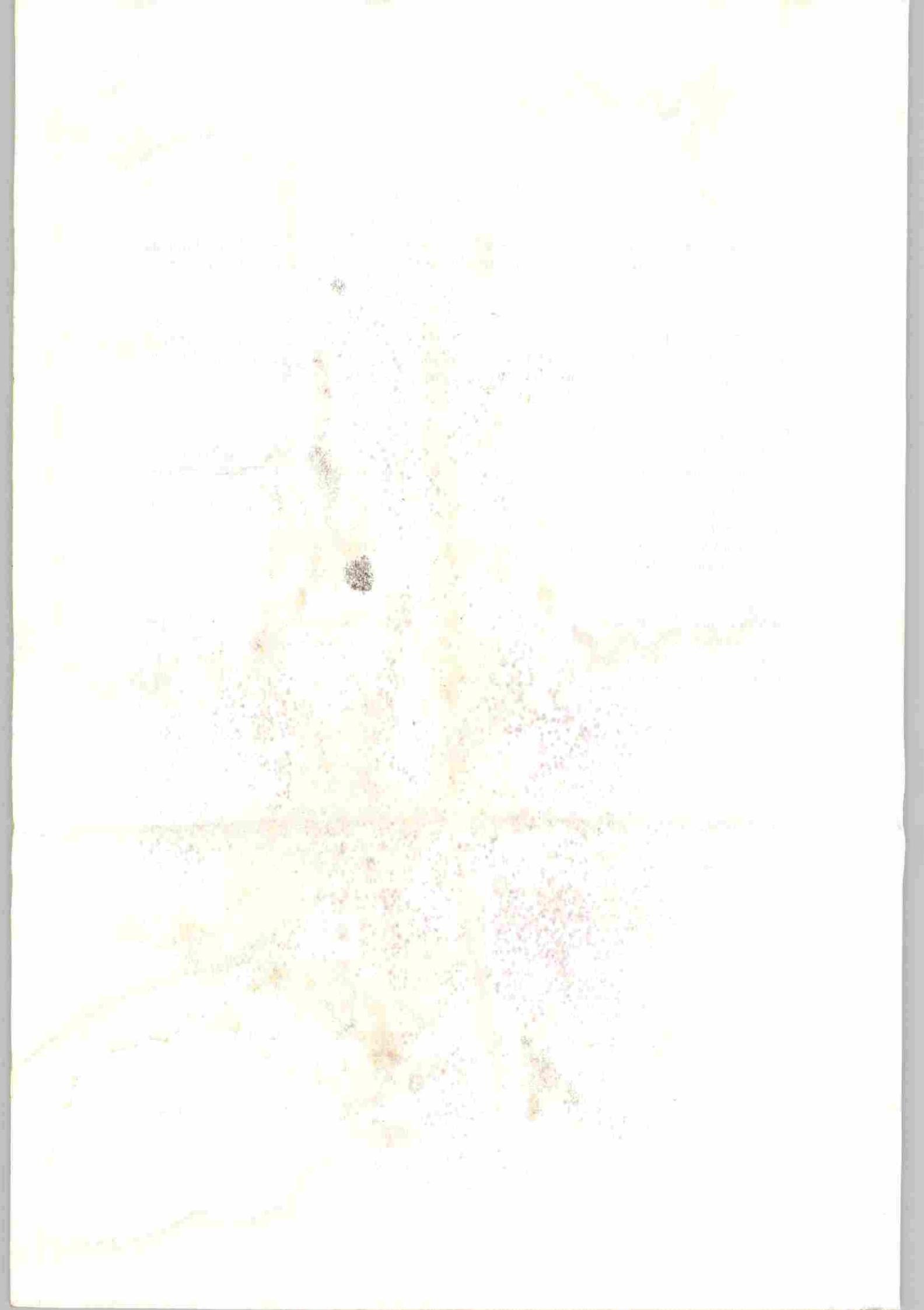
Le SAP (système d'alerte précoce) est construit pour prévoir les situations d'urgence et fourni au GSPC les arguments nécessaires au Conseil des Ministres pour décréter la situation d'urgence. Le BICSU intervient alors pour assurer la gestion de la situation.

Le BICSU (Bureau Interministériel de Coordination des Situations d'Urgence) doit remplacer le CNCES. Son activité en temps normal est limitée : planification et programmation, prévention, études et recherches. En situation de crise par contre, ses responsabilités sont grandes, y compris dans la prise rapide des décisions indispensables (coordination des Ministères, concertation et négociation avec les donateurs internationaux). Le BICSU pourrait être chargé de réfléchir à un **programme d'assurance-crise** comportant divers aspects : fonds de calamité, négociations avec les pays voisins, négociations avec les pays pourvoyeurs d'aide alimentaire (assurance aide alimentaire).

La situation de crise alimentaire passée, retour est fait aux méthodes de gestion administrative courantes. Chaque situation d'urgence est unique. L'adaptabilité du dispositif requiert une ferme coordination des participants et en même temps une décentralisation des responsabilités pour obtenir les promptes réactions de terrain requises.

3.32 - *Nécessité d'une politique intégrant l'aide alimentaire normale dans le dispositif de développement du pays.*

L'aide alimentaire au Burkina sera gérée par un **nouveau Comité d'aide alimentaire** qui orientera et mettra en oeuvre la politique définie et la fera respecter par les différents opérateurs qui en assurent la gestion : les administrations, les ONG et les donateurs pour les programmes aliments contre travail, alimentation scolaire, programmes sociaux pour lesquels un "code de bonne conduite" sera mis en place.



3.4 - LA GESTION DE LA POLITIQUE CEREALIERE (Tome 2, chapitre 5)

3.41 - Le principal outil pour la mise en oeuvre et la gestion de la politique céréalière est le système d'information.

Le système d'information (Programme 4) comprend le suivi de la campagne agricole, le système d'information sur le marché céréalier et le système d'alerte précoce. Ce système d'information permet une gestion adaptée aux aléas en facilitant l'identification des réponses pertinentes aux situations rencontrées. La qualité des informations de base et la vitesse d'exploitation de ces informations sont des objectifs à atteindre : ils nécessitent un effort en moyens et en personnel.

La définition du système d'alerte précoce, en utilisant les cellules statistiques disponibles, est une urgence.

Le système d'information intégré sera sous le pilotage de la GSPC qui prendra la responsabilité de son fonctionnement.

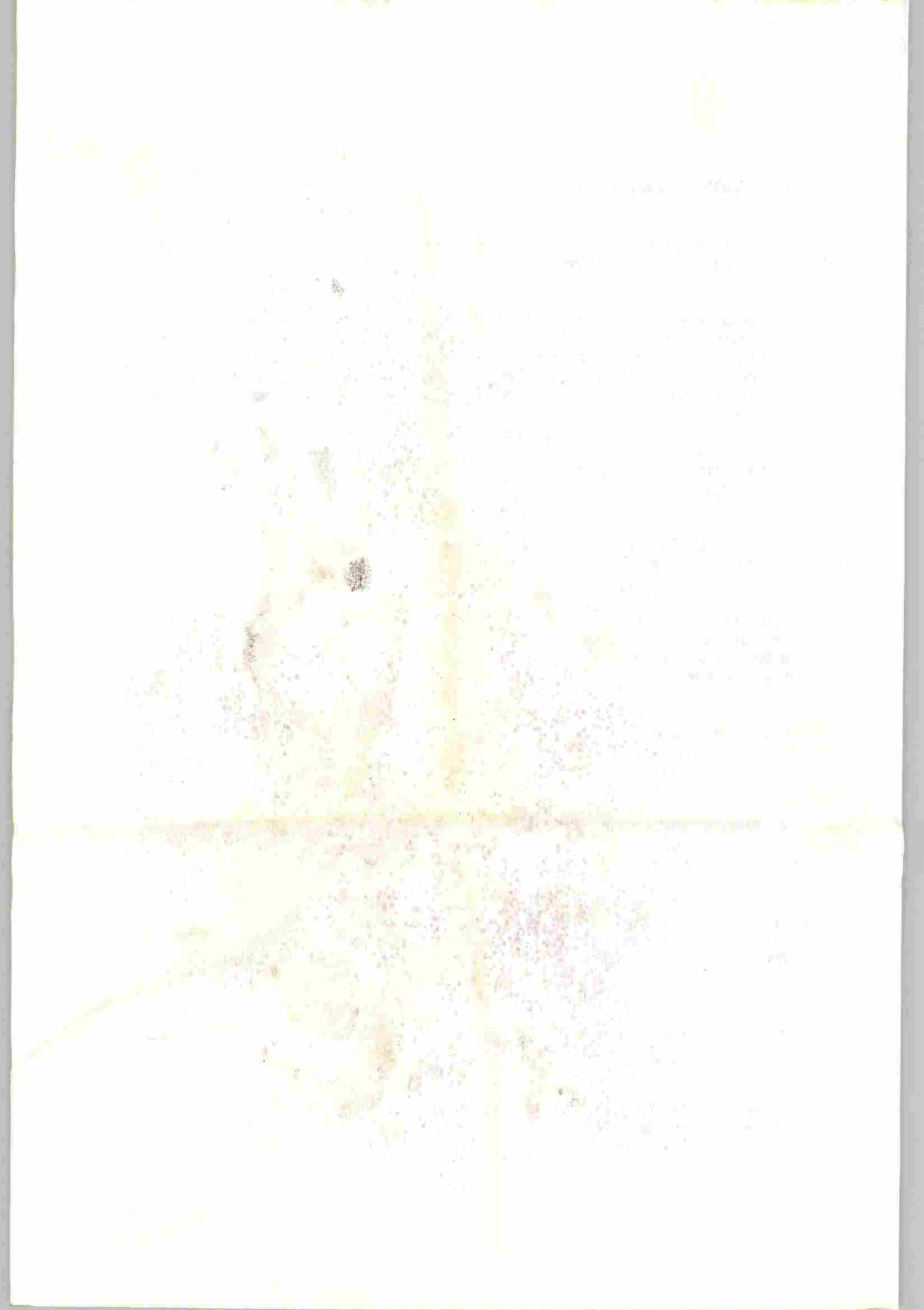
L'information validée par le système d'information intégré doit être largement diffusée auprès des principaux acteurs économiques et dépasser le cercle restreint de l'administration et de quelques bailleurs de fonds. La radio doit participer à cette diffusion largement utile à la régulation et à la fluidité du marché.

3.42 - Le groupe de suivi de la politique céréalière répond à l'absolue nécessité d'assurer le pilotage et une coordination nationale.

Les fonctions du GSPC sont de suivre et d'analyser en permanence la situation céréalière et de proposer aux autorités compétentes les mesures structurelles ou conjoncturelles nécessaires à la politique de sécurité alimentaire et de développement céréalier du pays. Ces fonctions peuvent être détaillées : information des décideurs sur tous les aspects liés au secteur de la production, à la transformation et à la commercialisation des céréales ; proposition de déclaration de situation d'urgence qui permet d'activer le BICSU, suivi et animation des principaux programmes et mesures du Plan céréalier ; analyses et synthèses à partir des travaux d'étude et de recherche en cours ; suivi des projets expérimentaux et innovants ; gestion des aléas et de la conjoncture, constitution d'un tableau de bord économique de la filière.

Le GSPC pilote le système d'information intégré et coordonne les groupes spécialisés de réflexion et d'études tels que le Comité d'aide alimentaire.

L'instance de décision est le CCPC, le Comité de Coordination du Plan Céréalier sous l'autorité duquel est placé le GSPC.



Le CCPC, à partir des informations des analyses et des études élaborées par le GSPC, propose au Gouvernement les décisions à prendre relatives aux grandes orientations de la politique céréalière, aux mesures principales nécessitant un accord interministériel.

Le CCPC est responsable du fonctionnement du GSPC et du Fonds de développement céréalière.

3.43 - *Le Fonds de développement céréalière*

Ce fonds d'incitation, d'animation et de promotion de la politique céréalière sera géré avec les donateurs. Les ressources du fond proviennent :

- des contre-parties de l'aide alimentaire,
- des flux financiers engendrés par les importations de riz,
- de tout autre financement spécifiquement destiné au secteur céréalière.

L'utilisation du Fonds se fera sans exclusive dans la mesure où le projet présenté s'inscrira dans le plan céréalière et la politique céréalière et sera fondé sur un dossier solide et convainquant. Pourront être financés aussi bien des actions conjoncturelles à très court terme que des programmes innovants ayant des effets à moyen et long termes.

Les instances responsables de la politique céréalière (GSPC et CCPC) auront la responsabilité de définir les grandes orientations du Fonds et d'en contrôler l'utilisation.

Les projets à financer devront se situer dans le champ du FDC et présenter une rentabilité économique ou un intérêt social certain.

Les critères de choix des projets sont proches de ceux retenus par une Banque de Développement pour étudier un dossier de financement : sérieux de l'opérateur et du montage proposés, utilité économique ou sociale du projet, impact géographique, participation de plusieurs opérateurs différents au projet, intérêt des projets à financement mixte.

Pourraient accéder au Fonds tous les acteurs du système céréalière, privés à titre individuel ou en groupements professionnels, institutions publiques ou para-publiques tels que centre de recherche, université ou CNCA par exemple.

