

Food Reserves

Working Paper #3

March 2019

Articuler stocks publics et stocks de proximité pour améliorer la sécurité alimentaire au Burkina Faso

Arlène Alpha and Bénédicte Pemou

Study funded by the European Commission,
Directorate-General for Development and Cooperation, Unit C1



DAI Europe Ltd.

3rd Floor Block C
Westside,
London Road,
Apsley
HP3 9TD
United Kingdom

Tel: +44 (0) 1442 202 400
Fax: +44 (0) 207 420 8601
www.dai-europe.com

About this working paper

This working paper is one of the products of a study conducted by DAI at the request of the European Commission as part of the advisory service ASiST managed by the unit in charge of rural development, food security and nutrition (C1) within the Directorate General for International Cooperation and Development (DEVCO).

The study has aimed at clarifying the potential role of food reserves in enhancing food and nutrition security in developing countries, and at making recommendations on how to use food reserves (in complement to other tools), taking into account the specificities on the context and the constraints of World Trade Organization (WTO) disciplines.

The study was conducted based on i) an extensive review of the existing literature (both theoretical and empirical) and ii) 10 case studies analysing national or regional experiences in Africa, Asia and South America.

All the products of the study (including other working papers, a compilation of case study summaries, and a synthesis report) are available at: <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/discussions/how-can-food-reserves-best-enhance-food-and-nutrition-security-developing-countries>.

Acknowledgements

Franck Galtier (CIRAD) coordinated the overall study. This working paper was written by Arlène Alpha (CIRAD-Moisa) and Bénédicte Pemou (SONAGESS). It benefited from the reviewing of Franck Galtier, Ralph Cummings (consultant, ex IFPRI), Kalanidhi Subbarao (consultant, ex World Bank), and Steve Wiggins (Overseas Development Institute).

Disclaimer

The authors accept sole responsibility for this report. The contents of this publication do not necessarily reflect the official position or opinion of the European Commission. Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use that might be made of the following information.

Table des matières

| | |
|---|----|
| List of Abbreviations and Acronyms | vi |
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Méthodologie..... | 2 |
| 3. Situation du marché céréalier et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle | 2 |
| 4. Les stocks publics dans la politique de sécurité alimentaire | 4 |
| 4.1 La mise en place du dispositif national de sécurité alimentaire..... | 4 |
| 4.2 L'approche de la CEDEAO autour des trois lignes de défense | 6 |
| 4.3 Différents types de stocks publics..... | 7 |
| 4.4 L'ouverture des boutiques témoins..... | 12 |
| 4.5 Pluralité d'objectifs et de modalités de fonctionnement | 14 |
| 5. Les stocks de proximité..... | 16 |
| 5.1 Différents types de stocks de proximité | 16 |
| 5.2 Des enjeux différents en zones excédentaires et déficitaires | 19 |
| 5.3 Des logiques de commercialisation collectives et individuelles | 22 |
| 6. Interactions positives et négatives entre stocks de proximité et stocks publics..... | 23 |
| 6.1 A l'achat des stocks publics..... | 24 |
| 6.2 A la vente des stocks publics..... | 30 |
| 7. Conclusions et recommandations..... | 36 |
| 7.1 Pour une complémentarité d'action entre stocks publics et de proximité | 37 |
| 7.2 Pour une synergie d'action entre stocks publics et stocks de proximité..... | 39 |
| 7.3 Pour un appui structurel aux stocks de proximité | 41 |
| Bibliographie | 42 |

List of Figures

| | | |
|-------------|---|----|
| Graphique 1 | Evolution de la production céréalière et de la population de 1970 à 2014 | 2 |
| Graphique 2 | Evolution du niveau du SNS de 2009 à 2015 | 8 |
| Graphique 3 | Evolution de la production du riz de 2000/01 à 2015/16 | 25 |
| Graphique 4 | Evolution de la production de maïs de 2000/01 à 2015/16 | 28 |
| Graphique 5 | Evolution du prix du maïs à Bobo-Dioulasso de 2011 à 2015 | 29 |
| Graphique 6 | Evolution des prix des céréales sur le marché de Sankaryaré (Ouagadougou) | 31 |
| Graphique 7 | Evolution du prix du maïs sur le marché de Nieneta (Bobo-Dioulasso) | 31 |
| Encadré 1 | L'UGCPA/BM investie dans la commercialisation groupée et le warrantage | 19 |
| Encadré 2 | Stratégie d'achat de la coopérative VIIM BAORE | 20 |
| Encadré 3 | Commercialisation groupée et warrantage en zones déficitaires | 21 |
| Encadré 4 | Le P4P du PAM érigé en modèle à suivre | 23 |
| Carte 1 | Etat de la production céréalière en 2015/16 par régions et provinces | 2 |
| Figure 1 | Représentation des stocks publics suivant leurs objectifs et leur temporalité | 15 |
| Tableau 1 | Nombre de boutiques témoins au 18 avril 2016 suivant les régions | 13 |
| Tableau 2 | Synthèse des objectifs et modalités d'achat et de distribution des stocks publics | 15 |

List of Abbreviations and Acronyms

| | |
|----------|--|
| AA | Aide alimentaire |
| AFDR | Association formation développement ruralité |
| BC | Banque de céréales |
| BT | Boutique témoin |
| CAP/Yako | Coopérative agricole du Passoré/Yako |
| CEDEAO | Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CILSS | Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel |
| CNSA | Conseil national de sécurité alimentaire |
| CNSAO | Centre national de stockage et d'approvisionnement de Ouagadougou |
| CODESUR | Conseil départemental de secours d'urgence et de réhabilitation |
| CONASUR | Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation |
| COPROSUR | Conseil provincial de secours d'urgence et de réhabilitation |
| CORASUR | Conseil régional de secours d'urgence et de réhabilitation |
| CPSA | Comité de prévision de la situation alimentaire |
| CT/CNSA | Comité technique du Conseil national de sécurité alimentaire |
| CZE | Collecte dans les zones excédentaires |
| FASA | Fonds d'appui à la sécurité alimentaire |
| FEPAB/HB | Fédération des professionnels agricoles du Burkina/ Hauts-Bassins |
| GTP | Groupe technique pluridisciplinaire |
| GPCO/SP | Groupement des producteurs de Passakonko |
| OASA | Opération d'appui à la sécurité alimentaire |
| OFNACER | Office national des céréales |
| OP | Organisation de producteurs |
| P4P | Programme Purchase for Progress |
| PASA | Projet d'appui à la sécurité alimentaire |
| PNOC SUR | Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation |
| PNSAN | Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle |
| PNSR | Programme national du secteur rural |
| PRGSA | Programme régional des greniers de sécurité alimentaire |
| PTF | Partenaire technique et financier |
| SAP | Système d'alerte précoce |
| SCR | Stock commercial de régulation |
| SI | Stock d'intervention |
| SIM | Système d'information de marchés |
| SNS | Stock national de sécurité |
| SONAGESS | Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire |
| SSAI | Stock de sécurité alimentaire d'intervention |
| UDTER | Union départementale des transformatrices et étuveuses du riz |
| UGCPA/BM | Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles de la boucle du Mouhoun |
| UNERIZ | Union nationale des étuveuses de riz |
| UPPA | Union provinciale des professionnels des produits agricoles |

1. Introduction

Les stocks publics sont un élément clé des politiques publiques de sécurité alimentaire au Burkina Faso comme dans les autres pays sahéliens. Leur rôle varie suivant les contextes politiques et les paradigmes dominants concernant l'intervention de l'Etat. Les acteurs privés (producteurs, commerçants, transformateurs, etc.) constituent également des stocks qui jouent, à travers le fonctionnement des marchés, sur la sécurité alimentaire des populations. L'enjeu pour la gestion des stocks publics est de limiter les interférences négatives sur les stocks des acteurs privés, en particulier ceux dits de proximité, constitués et gérés au plus près des populations villageoises par les organisations de producteurs.

En 2012, les Etats membres de la Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont adopté une approche de gestion des stocks publics qui consiste à articuler stocks publics et stocks de proximité suivant trois « lignes de défense » et un principe de subsidiarité. En cas de crises alimentaires, on mobilise d'abord les instruments disponibles au niveau local (les stocks de proximité), puis les instruments nationaux (les stocks publics) et enfin les instruments régionaux (la réserve régionale). L'enjeu aujourd'hui est d'établir les modalités d'application concrète du principe de subsidiarité : sur quels critères se baser pour évaluer les limites des stocks de proximité et activer les stocks nationaux ? Comment éviter les interférences négatives entre stocks de proximité et stocks publics ? Quelles sont au contraire les synergies à développer entre les types de stocks ?

L'objectif de cette étude de cas sur le Burkina Faso est d'explorer les interactions entre les stocks de proximité gérés au niveau local et les stocks publics nationaux gérés par la Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité alimentaire (SONAGESS). Il s'agit de documenter concrètement les expériences passées, heureuses et malheureuses, d'interaction entre les différents types de stocks ainsi que de faire des recommandations pour mieux articuler stocks publics et stocks de proximité.

Un focus est réalisé sur l'impact d'une mesure d'intervention publique particulière : la vente de céréales à prix social dans le cadre de boutiques témoins mises en place en 2013. Il s'agit plus spécifiquement d'évaluer les conséquences que peuvent avoir les boutiques témoins sur la constitution et la mise en marché des stocks de proximité. Cela implique d'analyser le processus de mise en place et d'approvisionnement des boutiques témoins et d'apprécier l'effet de cette mesure gouvernementale sur le fonctionnement des stocks de proximité.

Après avoir présenté la méthodologie de l'étude (section 2), nous présentons brièvement la situation du marché céréalier et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (section 3). Nous mettons ensuite en évidence la diversité des stocks publics (section 4) ainsi que celle des stocks de proximité (section 5), puis nous donnons quelques exemples d'interaction entre ces différents types de stocks (section 6). La section 7 résume les conclusions et dresse des pistes de recommandations pour articuler stocks de proximité et stocks publics.

2. Méthodologie

L'analyse repose sur une revue documentaire, ainsi que des entretiens qualitatifs auprès de groupements de producteurs gestionnaires de stocks de proximité et d'acteurs au sein de la SONAGESS. La revue documentaire a porté sur les stocks publics (textes officiels régissant les stocks publics, rapports d'activités de la SONAGESS, bulletins de prix, etc.), les stocks de proximité et les résultats de travaux de recherche sur le sujet. Elle a également permis de faire un choix optimisé de la zone de l'étude : l'effet des stocks publics n'étant pas le même selon que l'on soit dans une zone déficitaire ou excédentaire, les enquêtes ont été menées dans les deux types de zones. En tenant compte des contraintes de temps et de coût, notre choix a porté sur trois régions (sur les 13 que compte le pays) : les régions des Hauts bassins et de la Boucle du Mouhoun (zones de forte production) dans l'Ouest du pays et la région du Nord (zone structurellement déficitaire).

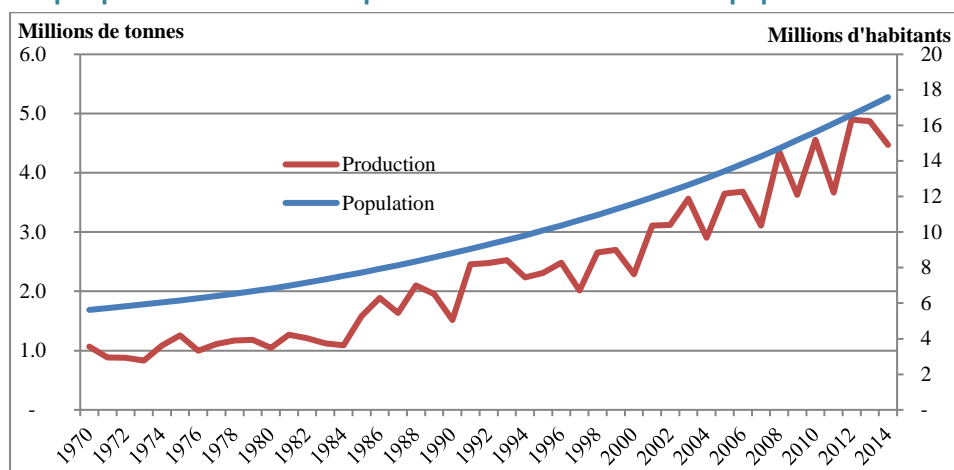
Les entretiens ont été réalisés auprès des responsables de 18 groupements de producteurs dans ces trois régions et auprès d'acteurs institutionnels de la SONAGESS, en particulier ceux en charge des boutiques témoins, et du PAM (voir liste des structures et personnes interviewées en annexe). Des guides d'entretiens spécifiques ont été conçus à cet effet.

Les données sur les coûts de gestion des stocks publics sont importantes pour discuter de l'efficacité des interventions publiques, notamment par rapport à d'autres interventions possibles telles que les transferts monétaires. Elles sont cependant difficiles à collecter compte tenu de l'absence d'une comptabilité analytique au sein de la SONAGESS. Il aurait également été intéressant de rapprocher les données de prix sur certains marchés et les volumes stockés/ déstockés par la SONAGESS, mais cela n'a pas été possible faute de base de données sur les volumes comme il en existe pour les prix.

3. Situation du marché céréalier et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Le Burkina Faso est un petit pays soudano-sahélien enclavé. L'agriculture constitue la principale activité économique pour plus de 80% de la population du Burkina Faso. Il s'agit d'une agriculture largement pluviale et sujette aux chocs climatique, qui la rendent particulièrement instable. La production céréalière est cependant dynamique et a réussi à suivre la forte croissance démographique du pays (Graphique 1). Cette augmentation s'est néanmoins réalisée principalement par une extension des surfaces, les rendements restant globalement faibles autour de 1,2 tonne/ ha (FAO). Depuis 2008, le gouvernement a notamment mis en place une politique de subventions aux intrants pour stimuler certaines productions vivrières (en particulier le riz).

Graphique 1: Evolution de la production céréalière et de la population de 1970 à 2014

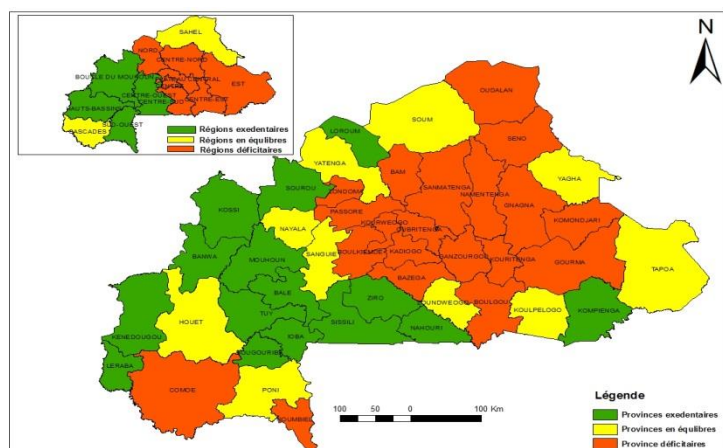


Source : FAOSTAT

Malgré une production céréalière globalement excédentaire au niveau national, 35,4% des ménages burkinabé sont en insécurité alimentaire selon les résultats de la dernière Enquête nationale sur l'insécurité Alimentaire et la Malnutrition (ENIAM, 2008). Sur le plan nutritionnel, la situation reste préoccupante et tend même à s'aggraver en 2015 par rapport à 2014 selon les résultats définitifs de l'Enquête nutritionnelle SMART de novembre à décembre 2015. Le taux de prévalence de la malnutrition aigüe globale est passé de 8,6 % en 2014 à 10,4% en 2015 et celui de la malnutrition chronique (retard de croissance) de 29,1% à 30,2% pour la même période (Ministère de l'agriculture, 2016).

Il existe de fortes disparités régionales dans la production céréalière (voir Carte 1)¹ mais même dans les régions excédentaires, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle peut être élevée. Ce « paradoxe » entre production céréalière élevée et malnutrition se vérifie surtout dans les régions de la Boucle du Mouhoun et des Hauts-Bassins (Lourme-Ruiz, 2016).

Carte 1. Etat de la production céréalière en 2015/16 par régions et provinces



Source: DGEES, mars 2016

¹ Selon le dernier rapport du Comité de prévision de la sécurité alimentaire au Burkina de mars 2016, 20 provinces sur les 45 que compte le pays n'arriveront pas à couvrir leurs besoins céréaliers avec leur propre production.

Le fonctionnement du marché céréalier est un élément clé de la sécurité alimentaire, en particulier par le transfert des surplus céréaliers des zones excédentaires vers les zones déficitaires. Les volumes commercialisés des principales céréales sont de plus d'un million de tonnes (l'offre potentielle commercialisable est de 1 529 631 tonnes de céréales selon le ministère de l'agriculture 2016), les principales céréales commercialisées étant le maïs, le mil et le sorgho. A l'exception du riz et du blé, la quasi-totalité des céréales consommées au Burkina sont produits localement. La mission de suivi du marché agricole de février 2016 a révélé une sortie atypique du maïs vers le Ghana. Le mil produit au Burkina fait également objet exportation vers le Mali.

Pour ce qui est de produits de rente, le niébé et l'arachide du Burkina Faso alimente respectivement le marché du Ghana et celui de la Côte d'Ivoire. Le Mali est également demandeur du Niébé burkinabé. Au niveau international, le sésame constitue ces dernières années (2014-2016) une véritable source de revenu pour ses producteurs. En effet, il est exporté à 80% vers l'Asie. Les noix de cajou et les amandes de karité sont également prisées par ces pays demandeurs de sésame. C'est dire que le marché régional et international influence de manière significative le marché agricole national. La hausse du prix du sésame en 2014 de 200% a eu pour conséquence une hausse de la production de cette denrée en 2015.

La hausse de la production du riz local, cumulée à la subvention du prix de cette céréale par l'Etat a pour conséquence une hausse de la consommation du riz local par rapport au riz importé. La vente à prix réduit du riz local dans les boutiques témoins de la SONAGESS fait également partie de la politique de l'Etat de promouvoir la consommation des produits locaux dans le but de réduire les importations des produits agricoles. La création de la Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale (DGPER) répond à cette dynamique. En plus de sa mission de promouvoir le marché des produits agricoles, cette direction fait la promotion des unités de transformations des produits locaux dans le but de les rendre compétitives sur le marché national voir international.

Le nombre de commerçants céréaliers s'est accru ces dernières années avec la hausse des prix ; cela représente pour beaucoup d'acteurs une opportunité d'affaire. L'étude réalisée par Ecogris en avril 2016 a révélé que plus de 2000 commerçants opéraient sur 15 marchés dont 13 sont des chefs-lieux de régions (Pémou, 2016). Ces acteurs sont regroupés en 3 catégories : les grossistes, les semi-grossistes et les détaillants, ces derniers étant les plus nombreux. Ces termes ne sont cependant pas conventionnels et diffèrent d'un marché à un autre en fonction de la capacité de stockage. Certains commerçants, considérés comme grossistes sur certains marchés ont une capacité de stockage inférieure à celle de certains commerçants désignés comme semi-grossistes sur d'autres marchés (Pémou, 2016). Les grossistes sont concentrés dans les zones de consommations telles que Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Les plus gros disposent cependant d'unités de stockage et de distributions dans les autres provinces du pays.

4. Les stocks publics dans la politique de sécurité alimentaire

4.1 La mise en place du dispositif national de sécurité alimentaire

Le stockage public de céréales commence en 1971 avec la mise en place de l'Office national des céréales (OFNACER). L'objectif est de réguler le marché céréalier alors en plein essor à la fin des années 1960 et de contrer les stratégies jugées abusivement spéculatives des commerçants. L'OFNACER

collecte les céréales auprès des producteurs à prix rémunérateurs et les revend aux consommateurs à prix abordables en vue de stabiliser les prix d'une année sur l'autre. Une réserve céréalière d'urgence de secours est également mise en place. La grande sécheresse de 1973/74 qui a touché tout le Sahel conduit à infléchir la mission de l'OFNACER, qui se spécialise alors dans la gestion des aides alimentaires (Poussart-Vanier, 2006). Cet événement marque le début de la prise en charge du problème de sécurité alimentaire par les politiques publiques.

Au début des années 1990, la libéralisation de l'économie intervenue avec le Programme d'ajustement structurel (PAS) se traduit par le retrait de l'Etat burkinabé du commerce agricole. Le Programme d'ajustement du secteur agricole (PASA) mis en place en 1991 entraîne ainsi la suppression de l'OFNACER, dont le système de stockage est jugé trop coûteux (Poussart-Vanier, 2006). Les réformes économiques du PASA visant la dynamisation des filières agroalimentaires se traduisent également par la création de la Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité alimentaire (SONAGESS) en 1994². Cette structure remplace l'OFNACER mais avec des prérogatives limitées à la gestion du stock physique de sécurité alimentaire (SNS)³, à la réception des aides alimentaires (AA) et au fonctionnement du Système d'information sur les marchés céréaliers (SIM).

La SONAGESS (sous la tutelle du ministère de l'agriculture) s'inscrit désormais clairement dans une politique de prévention et de gestion des crises alimentaires. Celle-ci comprend également un Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR), relevant du ministère de l'action sociale, et un Système d'alerte précoce (SAP) placé au ministère de l'agriculture (Burkina Faso, 2003). Le dispositif de gestion des crises alimentaires qui se met ainsi en place en 1994 se formalise par la signature d'un Accord-cadre Etat-partenaires en 1997, qui décrit les engagements réciproques de l'Etat, des partenaires techniques et financiers et de la société civile (associations professionnelles, secteur privé, et ONG). En 2003, ce Cadre est révisé, en particulier pour prendre en compte l'adoption de la *Stratégie nationale de sécurité alimentaire* (SNSA) et pour mettre en place le Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA) devant à piloter la mise en œuvre de la SNSA.

Après les crises alimentaires de 2004/05 puis de 2007/08, deux autres stocks sont créés en plus du SNS et des AA : le stock d'intervention (SI) et le stock commercial de régulation (SCR). Outre la protection des populations vulnérables en prévention ou en réponse aux crises, les enjeux de l'amélioration du fonctionnement du marché, de la régulation de la volatilité des prix et du soutien des producteurs font partie des objectifs de la SONAGESS. Cette évolution reflète aussi la difficulté des relations Etat-partenaires autour des objectifs assignés aux stocks et de leurs modalités de fonctionnement. Les tensions sont particulièrement vives au moment du 2^{ème} contrat-plan Etat-SONAGESS 2007-2009, qui officialise le SI et attribue de nouvelles prérogatives à la SONAGESS, avec la possibilité de mener des activités à caractère commercial et lucratives. L'élargissement du rôle de la SONAGESS est justifié par l'Etat par la nécessité de rendre l'institution plus autonome, tandis que les partenaires critiquent le réinvestissement de l'Etat dans la régulation du marché, voire le retour d'un « OFNACER bis » (Poussart-Vanier, 2006)⁴.

² Décret N0233/PRES/MICM du 13 juin 1994.

³ Un stock financier est géré par le Secrétariat Permanent de Coordination de la Politique Céréalière (SP/CPC) (Burkina Faso, 2003).

⁴ Poussart-Vanier (2006) présente de façon détaillée les tensions entre Etat et partenaires et les arguments portés par les uns et les autres au cours du processus de rédaction du 2^{ème} contrat plan Etat-SONAGESS. D'autres exemples, tels que le

En 2013, le Burkina Faso a adopté une *Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle* (PNSAN), avec l'ambition de réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition de façon durable à l'horizon 2025 (PNSAN, 2013). La PNSAN se veut le cadre fédérateur des actions entreprises au niveau sectoriel dans les domaines de l'agriculture, l'élevage, les ressources halieutiques, des produits forestiers et de la faune, de la nutrition, de l'eau et l'assainissement, de la protection sociale, et de la lutte contre la pauvreté (PNSAN, 2013).

La gestion des stocks publics occupe une place relativement limitée dans la PNSAN, la priorité étant donnée aux interventions de développement agricole pour améliorer la disponibilité alimentaire. Elle est en revanche davantage mise en avant dans le Programme national du secteur rural (PNSR 2008-2015), qui sert de document opérationnel de la PNSAN et comporte un sous-programme sur la prévention et la gestion des crises alimentaires.

4.2 L'approche de la CEDEAO autour des trois lignes de défense

La CEDEAO s'est dotée en 2012⁵ d'une stratégie de stockage régionale pour faire face à des chocs de grande ampleur impactant la sécurité alimentaire des pays de la région. L'objectif de cette stratégie, et de la réserve régionale qu'elle implique, est un objectif de sécurité alimentaire, la réserve étant considérée comme une réserve d'urgence stratégique ou humanitaire. Il se distingue clairement d'un objectif d'intervention sur les marchés à des fins de régulation des prix des produits vivriers (CEDEAO, 2012).

La mise en place de la réserve régionale de sécurité alimentaire est justifiée par deux raisons principales : le constat que les pays de la région n'ont pas les capacités de stockage national suffisantes pour couvrir les besoins nationaux en cas de crise de grande ampleur ; le fait que la région doit faire face à des chocs corrélés (comme ce fut le cas en 1998, 2001, 2002, 2005) nécessitant une coordination des interventions entre les Etats. Pour le cas du Burkina Faso par exemple, la crise alimentaire de 2012 a mis en exergue la faiblesse des volumes mobilisés par les stocks publics pour faire face aux besoins. Le dispositif national de stockage n'apparaît pas en mesure d'atteindre les besoins « sans une contribution des niveaux local (stocks de proximité) et régional (réserve CEDEAO) » (Beaujeu et Coste, 2013).

La réserve régionale de sécurité alimentaire repose sur trois « lignes de défense » ayant chacune des avantages et des limites et devant être mobilisée de façon complémentaire (Beaujeu et Coste, 2013) :

- Les stocks de proximité : première ligne de défense, ils sont par définition mobilisés les plus rapidement et au plus près des populations dans le besoin, mais s'inscrivent sur un territoire local relativement limité.

renouvellement de l'Accord-cadre Etat-partenaires en 2003, sont présentés pour illustrer les relations difficiles Etat-partenaires.

⁵ La proposition de « Réserve régionale de sécurité alimentaire », portée par la Commission de la CEDEAO en collaboration avec l'UEMOA, RESOGEST et le CILSS, a été finalisée en juillet 2012 et validée le 27 septembre 2012 lors d'une réunion du Comité technique agriculture, environnement et ressources en eau de la CEDEAO (Beaujeu et Coste, 2013 ; CEDEAO, 2012).

- Les stocks publics nationaux : en cas de choc de grande ampleur, les stocks de proximité s'avérant insuffisants, ils doivent être complétés par les stocks publics nationaux, qui constituent la deuxième ligne de défense.
- La réserve régionale : elle intervient comme une troisième ligne de défense lorsque les limites des stocks nationaux sont atteintes.

Le principe d'intervention de la réserve régionale renvoie à un « principe de subsidiarité » - un des principes retenus par la CEDEAO pour la mise en œuvre de sa politique agricole (ECOWAP). Suivant ce principe, la réserve régionale ne doit intervenir qu'en complément des mesures prises par les Etats, ce qui implique que les stocks de proximité et les stocks nationaux soient d'abord renforcés et activés avant la réserve régionale. L'initiative de la CEDEAO prévoit ainsi un financement ou co-financement permettant de renforcer les stocks de proximité et des stocks nationaux car ils font partie intégrante de la stratégie de stockage régional (CEDEAO, 2012).

Les stocks de proximité permettent de doter les communautés locales et les organisations de producteurs d'instruments de gestion de la sécurité alimentaire à un niveau où les acteurs locaux sont les plus pertinents pour intervenir vite et de façon ciblée et efficace. La CEDEAO souligne également que des interventions publiques d'assistance alimentaire, telles que des ventes à prix social, peuvent être des facteurs de déstabilisation des stocks de proximité.

La cohérence et la complémentarité entre stocks de proximité et stocks nationaux est donc un enjeu important. Quelques pistes sont données par la CEDEAO :

- le cofinancement des investissements dans la construction ou la réhabilitation des infrastructures de stockage au niveau des communautés et des organisations paysannes ;
- la construction d'entrepôts au niveau inter communautaire ;
- le renforcement des capacités de gestion des stocks par les OP ;
- l'appui et l'incitation à la mise en réseau des stocks de proximité, atomisés, pour favoriser la contractualisation avec les structures nationales en charge de la gestion de stocks, ce qui constitue également une façon de clarifier les responsabilités aux différentes échelles d'intervention.

4.3 Différents types de stocks publics

Les stocks nationaux, gérées par la SONAGESS, sont composés de quatre types de stocks dont les objectifs et les modalités d'achat et de distribution sont détaillés ci-après. La capacité totale de stockage (supérieure aux volumes effectivement stockés) est d'environ 80 000 tonnes, ce qui est à mettre en perspective avec la production céréalière de 5 millions de tonnes et une offre potentielle commercialisable de 1 529 631 tonnes de céréales selon le ministère de l'agriculture (2016).

Le stock national de sécurité (SNS)

Constitué en 1994 dans l'objectif d'améliorer la sécurité alimentaire en cas de crise, il est composé d'un stock physique d'un niveau conventionnel de 50 000 tonnes depuis 2015⁶ (35 000 tonnes en

⁶ En 1994, le niveau conventionnel était de 35 000 tonnes. Dans le cadre de l'appui budgétaire accordé par la Banque Mondiale, le gouvernement burkinabé a revu ce niveau à la hausse en 2015.

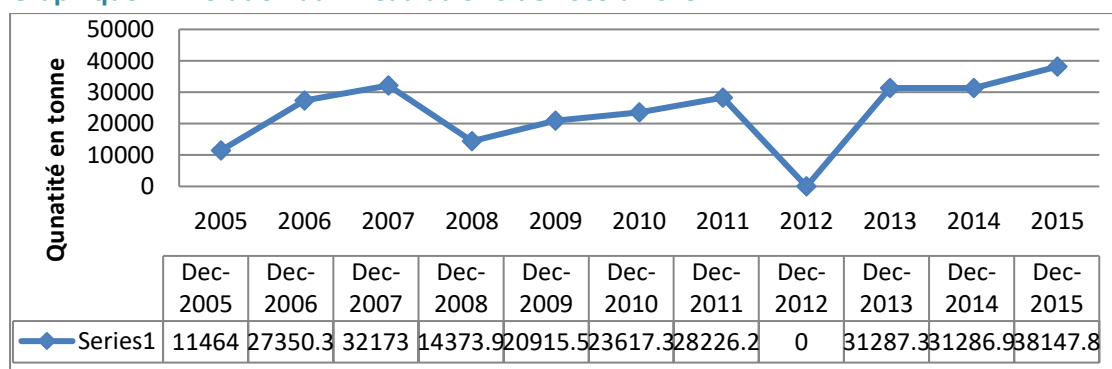
1994) et d'un stock financier mis en place en 1999 s'élevant à environ 25 000 tonnes équivalent (Pémou, 2016 ; Beaujeu et Coste, 2013).

Le stock physique est géré par la SONAGESS pour le compte de l'Etat et de ses partenaires techniques et financiers (PTF). Il s'agit donc d'une cogestion Etat-partenaires, qui implique que les décisions concernant son approvisionnement, les prélèvements et les rotations techniques font l'objet de procédures établies conjointement. Concrètement, c'est le Comité Technique du Conseil National de Sécurité Alimentaire (CT/CNSA), réunissant les représentants des différents ministères concernés et les représentants des PTF, qui est le maître d'ouvrage et décide de débloquer les stocks physique et financier sur la base de critères de déclenchement. La SONAGESS est le maître d'œuvre et assure la gestion du stock physique en maintenant le SNS en bon état de consommation.

Le stock financier est logé au sein du Fonds de sécurité alimentaire (FSA) qui constitue avec le Fonds spécial système d'information (FSSI) et le Fonds d'études, d'initiatives et d'animations (FEIA), le Fonds d'appui à la Sécurité Alimentaire (FASA). Les ressources du FASA sont constituées des dotations annuelles du budget de l'Etat, des contributions des partenaires, des aides financières ponctuelles et des produits financiers issus des placements du FASA. Le FSA a pour rôle la constitution, la reconstitution et le maintien en bon état de consommation du SNS ainsi que la constitution du SI. Les coûts des distributions de vivres à partir du SNS, les activités du CNSA ainsi que les coûts des audits et évaluations externes des opérations et autres frais exceptionnels autorisés par le CNSA sont également pris en charge par le FSA.

La mobilisation du stock se fait en cas de crise majeure, selon les conditions prévues par le Plan national d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR). Celui-ci a été établi en 1999 et prévoyait que le stock physique soit mobilisé à partir d'un déficit céréalier net au niveau national d'au moins 5% et le stock financier à partir d'un déficit national net d'au moins 7%. Au moment de la crise de 2004/05, ces critères de déclenchement se sont avérés trop contraignants pour faire face à des déficits céréaliers localisés, ce qui a conduit l'Etat à créer son « propre » stock d'intervention (voir plus loin) dont il a l'entière maîtrise. Les critères de déclenchement ont été révisés et assouplis, sur décision de l'Etat et de ses partenaires, à l'occasion de l'élaboration du nouveau PNOCSUR en mars 2012. Le stock physique peut désormais être mobilisé à partir de 5% de déficit national ou d'un déficit de 50% dans au moins une province, et le stock financier à partir de 7% de déficit national ou de 45% dans au moins 15 provinces (Beaujeu et Coste, 2013).

Graphique 2. Evolution du niveau du SNS de 2009 à 2015



Source : auteur à partir des données de la SONAGESS

La mobilisation du SNS doit également intervenir après utilisation du SI et dans l'attente de l'arrivée des céréales importées soit grâce au FASA, soit à partir des AA (Pémou, 2016 ; Beaujeu et Coste, 2013). La rotation technique se fait au tiers du niveau conventionnel et sur décision du CT/CNSA, à partir des recommandations techniques de la SONAGESS.

Finalement, le SNS (stock physique) n'a été mobilisée qu'une seule fois, en 2012, après l'assouplissement de ses critères de déclenchement. Le stock a été entièrement vidé puis reconstitué. En janvier 2015, la reconstitution du stock se montait à 38 000 tonnes environ (Pémou, 2016). Le stock financier n'a jamais été mobilisé, même après la révision des critères de déclenchement (Beaujeu et Coste, 2013).

Les produits stockés sont des céréales locales – maïs, mil, sorgho – achetées prioritairement au Burkina Faso, sinon dans les pays de la sous-région et en dernier lieu en dehors de la sous-région. En pratique, le SNS a toujours été (re)constitué sur la base d'achats locaux auprès à la fois des commerçants et des organisations de producteurs (OP) (Beaujeu et Coste, 2013). L'acquisition des céréales se fait par appels d'offres sur décision du CT/CNSA, dont 20% sont réservés aux OP avec des modalités plus souples que celles destinées aux commerçants.

Les vivres provenant des stocks physique et financier doivent être mis à disposition des populations via le CONASUR et ses démembrements au niveau déconcentré (CORASUR puis COPROSUR respectivement aux niveaux régional et provincial). Les distributions se font principalement sous forme de ventes à prix modéré (90%) et pour une petite partie (10%) sous forme de distributions gratuites. Lors de la crise alimentaire de 2012, les distributions se sont cependant faites dans les magasins communaux, au lieu des services déconcentrés du CONASUR (Beaujeu et Coste, 2013).

Les aides alimentaires

Il s'agit des produits alimentaires (principalement du riz) octroyés au Burkina Faso dans le cadre de conventions bilatérales par ses partenaires, dans l'objectif, comme le SNS, de prévenir et gérer les crises alimentaires. La SONAGESS réceptionne les produits dans des magasins prévus à cet effet et effectue toutes les opérations de maintenance pour maintenir les céréales en bon état de consommation. Les capacités de stockage réservées aux aides alimentaires se montent à 22 250 tonnes de céréales. Sur décision expresse de l'Etat, les aides alimentaires sont restituées par la SONAGESS aux portes de ses magasins, au profit des organismes ou des individus bénéficiaires de ces prélèvements.

Les aides alimentaires sont de différentes natures (aides-programmes, aides d'urgence, aides-projets) et prennent la forme de :

- dotations physiques de céréales, dont les deux-tiers sont destinés à la monétisation en vue de constituer un fond de contrepartie financière versée au trésor pour servir de financement aux projets de développement. Un tiers est destiné à des ventes ciblées et des distributions gratuites aux associations intervenant dans les domaines humanitaires.
- contributions financières pour des achats locaux (Pémou, 2016).

La distribution des AA est encadrée par une Charte de l'aide alimentaire, créée en 1990 et révisée en 2010, qui concerne tous les pays du CILSS et leurs partenaires réunis au sein du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA).

Le stock d'intervention (SI)

Le stock d'intervention a été constitué suite à la crise de 2004/05 qui a révélé les difficultés de mobilisation du SNS liées à la contrainte des critères de déclenchement. Contrairement au SNS, le SI n'est pas cogéré entre Etat et partenaires. Il est constitué à partir du budget de l'Etat – cependant le financement du SI est ouvert à tout PTF qui le souhaite (Pémou, 2016) – et relève de la gestion exclusive de l'Etat. Les procédures de mobilisation du SI, les prélèvements et les restitutions sont ainsi arrêtés par l'Etat et sous sa responsabilité politique, à partir de l'analyse de la situation alimentaire du pays, en lien avec le bilan de la campagne agricole. La SONAGESS a une responsabilité technique.

Le SI n'est pas tout à fait l'équivalent du SNS avec un mode de fonctionnement plus souple et des critères de déclenchement plus localisés. Il tend à s'éloigner quelque peu de la seule prévention et gestion des crises alimentaires en poursuivant deux objectifs : i) promouvoir les céréales locales, notamment le maïs et le riz, à travers une politique de qualité ; ii) améliorer le fonctionnement du marché par l'achat de céréales au moment de la récolte, puis la vente à prix social de céréales en période de soudure, et/ou l'approvisionnement des zones déficitaires afin de limiter les hausses de prix. Le SI fait l'objet de mouvements chaque année pour répondre à des déficits localisés (Beaujeu et Coste, 2013). On peut considérer qu'il s'agit d'un instrument de politique de sécurité alimentaire permanent, et non ponctuel en cas de crise alimentaire d'une certaine ampleur.

Le stock est constitué de céréales locales (mil, maïs, sorgho, riz) pour un niveau conventionnel s'élevant aujourd'hui à 25 000 tonnes (10 000 tonnes au moment de sa création). Il a cependant été mobilisé en 2012 (stock vidé), en 2014 et il était d'environ 3 600 tonnes en janvier 2016. La constitution du SI est faite à partir d'appels d'offres lancés par la SONAGESS auprès des commerçants et des organisations paysannes. Comme pour le SNS, 20% de la quantité à livrer est réservés aux OP à des conditions plus souples que celles exigées aux commerçants afin de favoriser leur participation. Les céréales livrées dans le cadre du SI doivent être de qualité B (elles peuvent être stockées moins longtemps que la durée de trois ans pendant laquelle les céréales de qualité A, exigées pour le SNS, peuvent être stockées). La SONAGESS a également la possibilité de se porter acquéreur des céréales issues de la rotation technique du SNS pour constituer le SI (Pémou, 2016).

A partir de la mobilisation du SI, les ventes à prix social sont organisées avec le CONASUR et ses démembrements (CORESUR, COPROSUR et CODESUR) dans les zones à risque identifiées par le SAP⁷. Le COPROSUR qui relève des Directions provinciales de l'Action sociale identifie les vulnérables. Les gouverneurs, Hauts Commissaires et préfets (respectivement au niveau régional, provincial et départemental) sont responsables de la vente du SI, la SONAGESS se limitant à acheminer les vivres dans les localités puis à récupérer les recettes pour la reconstitution du stock. La prise de décision sur

⁷ Le SAP est le dispositif comprenant les structures participant à la collecte, au traitement et à l'analyse des données sur la situation agricole et alimentaire afin de proposer au besoin la réponse à un risque alimentaire. Les propositions du Groupe Technique Pluridisciplinaire (GTP) faites sur la base des données du SAP sont soumises à l'approbation du CT/CNSA.

les quantités à vendre, où, à quel prix, à qui, etc. est au niveau du CT/CNSA et la SONAGESS n'est qu'une agence d'exécution de ces décisions.

Le stock commercial de régulation (SCR)

Comme le SI, il s'agit d'un stock public sous contrôle exclusif de l'Etat. Plus précisément, on peut dire qu'il s'agit du stock de la SONAGESS dans la mesure où il est financé sur le budget de la SONAGESS (fonds propres) et est entièrement géré par la SONAGESS. Il a été mis en place en 2010 pour permettre d'une part de produire des recettes dans le cadre du fonctionnement de la SONAGESS et d'autre part d'assurer la régulation des prix des céréales.

Parmi les objectifs du SCR on peut retenir qu'il vise à :

- Réguler le cas échéant les prix sur le marché céréalier et soutenir la production et la commercialisation des céréales locales,
- Contribuer à la mobilisation des ressources financières supplémentaires nécessaires à l'exécution des opérations de la SONAGESS (SONAGESS, 2009).

A la différence du SNS et de l'aide alimentaire, le SCR est présenté comme un instrument de promotion des filières céréalières et de la pomme de terre, ainsi que de régulation de la volatilité des prix et d'amélioration des revenus des producteurs. Il constitue à la fois un outil de soutien aux producteurs (à travers la promotion de la commercialisation des céréales locales) et un outil de protection des consommateurs (à travers la régulation des prix et le fait d'assurer l'accessibilité des céréales et de la pomme de terre sur les marchés).

D'autre part, le SCR s'inscrit dans une approche à long terme de la sécurité alimentaire, en visant à « renforcer les conditions structurelles d'atteinte d'une sécurité alimentaire durable » et à « accompagner la politique de l'Etat en matière de soutien des prix » (Pémou, 2016). L'enjeu de la prévention et de la gestion des crises alimentaires n'est plus autant mis en avant.

Le stock est constitué de céréales locales (maïs, riz), de niébé, de pommes de terre et des produits transformés. L'acquisition de ces produits se fait directement auprès des organisations de producteurs via des conventions⁸ et des contrats directs⁹ (80% sont des contrats sont réservés aux OP). Elle peut également se faire par achats publics. La SONAGESS peut également se porter acquéreur des produits issus de la rotation technique du SI et du SNS, sur autorisation du CNSA. Les produits peuvent être monétisés par la SONAGESS dans les boutiques témoins (voir plus loin), les expositions ou les administrations publiques disposant de cantines par exemple.

Les modalités et les périodes de commercialisation sont déterminées par la SONAGESS en fonction des risques alimentaires, du comportement et des opportunités commerciales sur les marchés des céréales et de la pomme de terre. Les quantités stockées sont donc très variables et fonction des disponibilités financières de la SONAGESS. Elles étaient de près de 16 000 tonnes en décembre 2014,

⁸ Les conventions permettent d'éviter aux producteurs d'enregistrer les marchés et de payer des taxes. Aujourd'hui cependant, les conventions ne sont plus faisables, les producteurs ont l'obligation d'enregistrer leurs marchés et de payer 3% de la valeur de leurs marchés.

⁹ Dans ce cas la SONAGESS choisit directement telle ou telle OP. Il faut noter que les OP font également régulièrement des offres spontanées à la SONAGESS pour indiquer leurs capacités à fournir des quantités de tels ou tels produits.

4 000 tonnes en décembre 2015 et les prévisions d'achat pour 2016 étaient d'environ 8 000 tonnes (Pémou, 2016). Les commandes institutionnelles des ministères de l'enseignement, de la justice et de l'action sociale (la consommation des produits locaux, notamment du riz, ayant été instaurée dans les cantines scolaires et les prisons civiles) se font à partir du SCR.

4.4 L'ouverture des boutiques témoins

Outre le fonctionnement habituel des différents stocks publics, l'Etat, via la SONAGESS, peut mettre en place des opérations ponctuelles de constitution ou de vente des stocks publics. L'ouverture des boutiques témoins en septembre 2013 est un exemple particulièrement intéressant d'opération de vente des stocks publics.

Une mesure sociale décidée dans un contexte socio-politique tendu

La première vente à prix social a été réalisée en août 2005 dans la région du Sahel, affectée par la crise acridienne. L'ensemble du stock a été vendu en une fois. Lors de la campagne 2007/08 les ventes se sont été étalées sur quatre tranches. A partir de septembre 2013, la nouveauté est que ces boutiques sont ouvertes toute l'année.

Le Conseil des Ministres, en sa séance du 11 septembre 2013, a adopté une série de mesures sociales dont l'une porte sur la réduction des prix des produits agricoles dans le but d'améliorer les conditions de vie des populations. Le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA), à travers la SONAGESS, a été instruit pour ouvrir cent soixante-dix (170) boutiques témoins sur l'ensemble du territoire national. Cette mesure, conduite sous forme de projet dénommé « *Projet d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PASA)* », entend contenir la tension inflationniste des prix des céréales de base en les vendant à prix sociaux dans les boutiques témoins au bénéfice des populations vulnérables.

Concrètement, il a été demandé à la SONAGESS de réfléchir à un mécanisme permettant de fournir des céréales de proximité auprès des populations de concert avec les mairies. Ce sont les maires qui ont identifié les sites d'installation des boutiques. Contrairement au SI dont la gouvernance relève du CT/CNSA, la gouvernance des boutiques témoins se situe au niveau de la SONAGESS : décision sur l'acquisition des céréales, les conditions de vente, etc.

Les boutiques témoins ont été ouvertes sur l'ensemble du territoire national à raison d'au moins deux boutiques par province, et trois par chef-lieu de région y compris dans les zones de production. Les boutiques sont approvisionnées par la mobilisation du SI, du SCR et par des achats de céréales auprès de commerçants et des OP. Il y a eu une consultation restreinte en septembre 2013, les procédures d'appel d'offre étant jugées trop lourdes et longues. Ce sont ainsi 59 700 tonnes de céréales qui devaient être acquises pour être mises à disposition des boutiques dans le cadre de cette opération prévue pour durer 3 mois.

Une forme de redondance avec les ventes à prix social du CONASUR

Les produits dans les boutiques sont vendus au même prix que les ventes à prix social issues du SI et organisées par le CONASUR¹⁰ : les céréales (maïs, mil sorgho) sont vendues à 6 000 FCFA le sac de 50

¹⁰ L'idée était qu'il ne fallait pas que les boutiques témoins vendent moins cher que les ventes à prix social classiques.

kg¹¹ et le riz local à 7 500 FCFA le sac de 25 kg. Les céréales vendues dans les boutiques témoins sont dominées à plus de 60% par le maïs. Les boutiques témoins sont gérées exclusivement par la SONAGESS, qui procède au recrutement des agents de ventes, mais les prix de vente ont été fixés par le gouvernement et sont les mêmes sur l'ensemble du territoire national.

Une forme de redondance s'est ainsi créée entre les ventes à prix social réalisées à partir du SI et du SCR au travers du CONASUR et les ventes à prix social réalisées au travers des boutiques témoins. Cependant, l'opération des boutiques témoins diffère des ventes antérieures, qui ciblent les zones déficitaires, dans la mesure où elle couvre tout le territoire national, aussi bien les zones excédentaires que déficitaires. Contrairement à la vente à prix social décidée par le CNSA, on peut relever aussi que l'ouverture des boutiques témoins a été décidée par le gouvernement.

Initialement prévu de septembre à décembre 2013, l'opération boutiques témoins, après une évaluation en janvier 2014, a été prolongée jusqu'en décembre 2014. Puis en 2015, le gouvernement a décidé de reconduire les boutiques, non plus sous forme de projet mais sous forme d'« *Opération d'appui à la sécurité alimentaire (OASA)* ». Tenant compte des impacts négatifs des boutiques témoins les premiers mois de leur ouverture (voir section 5), la Direction Générale de la SONAGESS a décidé de réorganiser leur ouverture uniquement dans les zones déficitaires ou de grande consommation.

Les boutiques témoins fonctionnent toute l'année (autre différence avec les ventes à prix social qui se font en avril-mai puis en juillet-septembre). Les agents de vente recrutés par la SONAGESS lui font part de l'amenuisement des stocks disponibles et demandent un réapprovisionnement à la SONAGESS, qui s'occupe d'acheminer les stocks ; les stocks sont ainsi constamment réapprovisionnés en fonction des besoins. L'idée de supprimer les ventes à prix social et n'avoir plus que des boutiques témoins, pour éviter la duplication des opérations de vente et réduire les coûts d'opération de la SONAGESS¹², est en réflexion.

Aujourd'hui, après un très fort engouement pour les boutiques témoins à la fin 2013 (190 à 210 boutiques témoins, plus d'une cinquantaine uniquement à Ouagadougou, 14 à Bobo-Dioulasso), le nombre de boutiques témoins a sensiblement diminué, à 104 au 18 avril 2016.

Tableau 1. Nombre de boutiques témoins au 18 avril 2016 suivant les régions

| | | | |
|---------------|----|-----------------|------------|
| Centre | 50 | Nord | 9 |
| Est | 16 | Sahel | 9 |
| Centre Nord | 9 | Plateau central | 7 |
| Hauts-Bassins | 4 | Total | 104 |

Source : SONAGESS

¹¹ Le maïs est acheté 160 à 170 CFA/Kg et revendu à 120 CFA/Kg, la différence correspondant à la subvention de l'Etat.

¹² Les coûts de fonctionnement d'une boutique sur l'année comprennent les frais de salaire des agents de vente, les frais des agents de sécurité, les frais de gestion. Il y avait également au début des frais de location des magasins, mais les stocks sont aujourd'hui disposés dans des locaux ciblés par les mairies et il n'y a plus de frais de location. Une subvention d'un montant de 13 milliards CFA devait être octroyée en plusieurs tranches. Les céréales ont été stockées dans des magasins servant au SI, au SNS, au riz de l'aide alimentaire japonaise (riz KR) mais il a également fallu louer des magasins. Ce sont également 200 personnes qui ont été recrutées (agents de vente, gardiens, etc.). En décembre 2014, les statistiques de vente montraient que 25 000 tonnes seulement avaient été vendues. Des boutiques ont été fermées avec des stocks encore disponibles.

Une absence de ciblage

En termes de ciblage, les boutiques témoins répondent en principe aux besoins des populations vulnérables. En pratique cependant, et contrairement aux ventes à prix social passant par le CONASUR, l'accès aux boutiques témoins est autorisé à toutes les franges de la population. Une personne de la SONAGESS nous dit : « *il apparaît que dans les personnes vulnérables achetant au niveau des boutiques témoins il y a des fonctionnaires* ». Les agents des boutiques témoins n'ont pas le temps matériel de vérifier le niveau de ressources des clients, ni même de réaliser un rapportage des ventes en documentant les profils de leurs clients¹³. Toute personne peut donc se rendre dans les boutiques témoins pour acheter des céréales à prix social. Selon l'étude réalisée sur l'impact de ces mesures sociales, il est nécessaire de prévoir des mécanismes permettant de cibler et de toucher de façon effective les populations les plus vulnérables (Vigi-cert, 2015). Des précautions ont cependant été prises pour éviter que les céréales vendues dans les boutiques témoins ne se retrouvent sur le marché. Aussi, un manuel de procédure pour les boutiques témoins prévoit que la vente soit limitée à un sac par ménage avec pour condition la présentation d'une pièce d'identité¹⁴. Des contrôles inopinés peuvent également être réalisés par les élus locaux, qui jouent le rôle de superviseur.

Selon les études de Millogo (2015) et de Sanchez et al. (2015), les ménages pauvres et très pauvres ont un faible accès aux boutiques témoins de la SONAGESS. Pour Sanchez, et al., (2015), l'absence d'une restriction socio-économique d'accès aux boutiques réduit les possibilités d'accès des plus vulnérables. Millogo (2015) indique que la majorité des clients (95,0%) ont un revenu annuel supérieur au seuil de pauvreté. Il propose un reconditionnement des céréales pour offrir un prix inférieur à 6 000 CFA, niveau jugé trop élevé pour les plus démunis. Un reconditionnement en volume de 5 kg pourrait faciliter l'accès des boutiques aux plus pauvres qui ne peuvent qu'acheter au détail. Une telle recommandation entraîne cependant des coûts supplémentaires de manutention, emballage, etc.

En 2016, il est prévu un Stock de sécurité alimentaire d'intervention (SSAI) afin de remplacer le SI et l'OASA. Ce stock, d'une capacité de 35 000 tonnes, devrait fonctionner par la vente à prix social à travers les boutiques témoins. Le SSAI sera constitué à partir d'appels d'offre ouverts, avec 20% du marché destiné aux organisations paysannes, soit environ 7000 tonnes de céréales.

4.5 Pluralité d'objectifs et de modalités de fonctionnement

La présentation des différents types d'intervention de la SONAGESS montre qu'il existe une diversité de stocks publics, ayant chacun leurs objectifs et leurs modalités de fonctionnement, que l'on peut récapituler dans le Tableau 2.

¹³ L'équipe technique de la SONAGESS qui a proposé le dispositif de boutiques témoins sur instruction du gouvernement avait prévu que des conseillers au niveau des communes soient payés pour exercer un minimum de contrôle et s'assurer que la priorité est bien donnée aux plus démunis. Faute de ressources financières cette proposition n'a pas été retenue. En 2013 et 2014 il y a néanmoins eu un suivi sur la base des feuillets de vente remplis par les agents de vente qui a donné lieu à des rapports réguliers.

¹⁴ De façon officieuse, quand il y a des difficultés de vente, il peut arriver que les agents vendent plus d'un sac par personne, ce qui évite d'avoir à fermer la boutique.

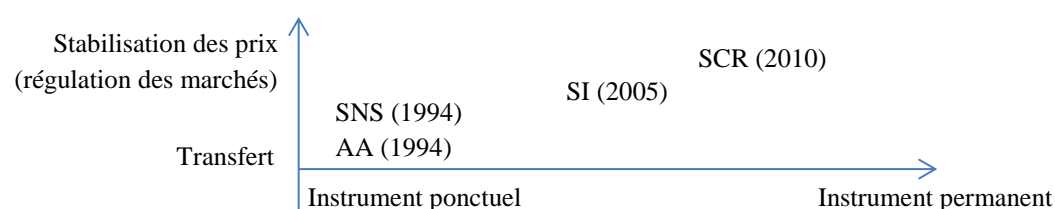
Tableau 2. Synthèse des objectifs et modalités d'achat et de distribution des stocks publics

| | Stock national de sécurité (SNS) | Aides alimentaires | Stock d'intervention | Stock commercial de régulation |
|------------------------|--|---|--|---|
| Capacité de stockage c | 50 000 tonnes (+ 25 000 tonnes en stock financier) | 22 250 tonnes | 25 000 tonnes | Variable : 16 000 tonnes en déc. 2014, 4 000 tonnes en déc. 2015 |
| Produits | Maïs, mil, sorgho | Principalement riz (importé) | Mil, maïs, sorgho, riz | Maïs, riz, niébé, pommes de terre, produits transformés |
| Achats | Appel d'offre pour les commerçants & pour les OP (20%) | En nature et en argent pour les achats locaux | Appel d'offre pour les commerçants & pour les OP (20%) | Conventions, achats directs (80% pour les OP), appels d'offre et achats du SNS et du SI |
| Distribution | Ventes à prix social par la CONASUR | Monétisation et distribution ciblée ou non | Ventes à prix social par la CONASUR | Ventes institutionnelles |

Source : auteurs.

On observe par ailleurs une évolution dans les opérations de la SONAGESS depuis sa création, avec de plus en plus de stocks à gérer et de plus en plus d'opérations permanentes. On pourrait être tenté de classer les différents stocks publics suivant leurs objectifs (instrument de stabilisation des prix ou de transfert visant la sécurité alimentaire¹⁵), et/ou suivant leur temporalité (instrument ponctuel en cas de crise majeure ou permanents) – poussent à cette catégorisation. Cette classification n'est cependant pas aisée. Le SNS a un objectif clair de sécurité alimentaire et peut être classé comme un instrument de transfert, mais il n'est pas neutre sur les marchés ne serait-ce qu'au travers de sa rotation technique. Le SI et le SCR affichent des objectifs de régulation des marchés mais ne fonctionnent pas comme tels, et ces objectifs sont secondaires par rapport à l'objectif de sécurité alimentaire.

Figure 1. Représentation des stocks publics suivant leurs objectifs et leur temporalité



Source : auteurs.

Beaujeu et Coste (2013) soulignent que les stocks publics (SI, SCR) sont bien insuffisants pour assurer leurs fonctions de régulation des prix et de soutien des producteurs, en raison notamment du manque de moyens et de la non maîtrise par le Burkina Faso de sa politique commerciale extérieure¹⁶. La

¹⁵ Les règles de l'OMC n'autorisent aujourd'hui que les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et obligent à réduire (ou empêchent de remettre en place) des stocks publics de régulation jugés distorsifs (Galtier, 2009).

¹⁶ Le Burkina Faso fait partie de l'UEMOA et de la CEDEAO qui disposent d'un Tarif Extérieur Commun.

régulation des marchés est donc un objectif affiché mais n'a pas de réalité concrète. Cet objectif doit être resitué dans le contexte de la crise alimentaire de 2007/08 qui a eu pour effet de remettre à l'agenda international les enjeux de régulation des marchés et de stabilisation des prix.

Les données de coûts de gestion des stocks publics permettent d'apprécier l'efficacité de ces stocks, mais il est très difficile de les collecter. Les grands postes de coût diffèrent suivant les types de stocks : il n'y a par exemple pas de coût de location de magasins excepté pour le SCR ; il n'y a pas de coût de transport lié à la collecte (les contrats prévoient que l'attributaire livre ses produits sur les lieux de stockage de la SONAGESS), mais il y a des coûts de transport lié au transfert des céréales d'une zone excédentaire à déficitaire.

Le budget annuel alloué par l'Etat pour la constitution du SI est de 1,5 milliards FCFA (environ 2,3 millions d'euros) pour la collecte de 3250 tonnes de céréales. Cela implique que la mobilisation annuelle prévue du SI n'excède pas les 3000 tonnes. Ce montant prend en compte l'achat des céréales (98% du budget), les frais d'entretien et les charges du personnel. Le SNS n'ayant été mobilisé qu'en 2012, sa reconstitution en 2013 a coûté environ 6,4 milliards FCFA (9,8 millions d'euros) y compris les coûts liés au SI. Pour l'année 2016, le budget prévisionnel d'achat de céréales, l'entretien et les charges du personnel s'élève à 9,5 milliards FCFA (14,5 millions d'euros).

5. Les stocks de proximité

Le terme de stocks de proximité renvoie à l'idée d'un stockage collectif constitué et géré au plus près des populations en vue d'améliorer leur sécurité alimentaire (Issala, 2016). Les stocks constitués et gérés par les ménages ruraux eux-mêmes, i.e. leurs greniers personnels, sont en réalité ceux qui sont les plus proches des populations¹⁷, mais ils ne recouvrent pas la dimension collective qu'il y a les stocks de proximité (généralement au travers d'un groupement de producteurs). Les stocks de proximité sont ainsi définis de façon assez large comme « des initiatives formelles ou informelles gérées par les petits producteurs » (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013). Blein (2009) rappelle que le stockage de proximité organisé au niveau des villages ou des communautés est une pratique ancienne dans l'histoire du Sahel, liée à la nécessité de gérer le risque climatique. Cette pratique recouvre cependant des stratégies différentes en particulier suivant les zones où sont situés les stocks et les configurations d'acteurs en présence.

5.1 Différents types de stocks de proximité

Les stocks de proximité ont souvent eu mauvaise presse en raison de résultats décevants et inégaux, mais ils n'en demeurent pas moins essentiels pour la sécurité alimentaire (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013). En les considérant comme première ligne de défense, l'initiative de la CEDEAO reconnaît leur importance (Issala, 2016). Il convient donc d'étudier leur fonctionnement pour voir comment ils peuvent s'articuler avec la deuxième ligne de défense que constituent les stocks publics nationaux. On peut distinguer quatre types de stocks de proximité : les banques de céréales, les greniers de sécurité alimentaire, la commercialisation groupée et le warrantage (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013 ; Blein, 2009 ; Issala, 2016).

¹⁷ Pons Cortès et Gomez Carrasco (2013) parlent à ce sujet de « ligne de défense 0 » en cas de crise alimentaire.

Les banques de céréales

Les banques de céréales se sont développées au Burkina Faso dans les années 1970, après les grandes sécheresses et sous l'impulsion de promoteurs extérieurs (ONG, agences onusiennes, etc.) notamment dans l'optique de contrer les pratiques jugées spéculatives des commerçants (Poussart-Vanier, 2006 ; Blein, 2009). Promues principalement en zones déficitaires, le principe des banques de céréales est d'acheter les céréales à prix bas après la récolte dans les zones de production, ou auprès des commerçants, et de les mettre à disposition de la communauté villageoise (particulièrement les plus vulnérables) à un prix inférieur au prix du marché au moment de la soudure.

Les banques de céréales constituent ainsi des outils de gestion des crises alimentaires et jouent un rôle dans la sécurité alimentaire en assurant la disponibilité physique des céréales en temps de crise ou de soudure, ainsi que leur accessibilité économique. Comme son nom l'indique, les banques de céréales peuvent également fournir des crédits en nature au moment de la soudure que les bénéficiaires s'engagent à rembourser après la récolte, à des taux d'intérêt relativement élevés pour tenir compte du différentiel de prix entre les périodes de soudure et post-récolte (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013).

Les banques de céréales ont connu de nombreuses difficultés – au point que sur les 2000 banques de céréales existantes au Burkina Faso seules 800 seraient fonctionnelles, les autres ayant vu leurs stocks disparaître (Beaujeu et Coste, 2013). Les raisons du bilan globalement mitigé des banques de céréales sont multiples mais renvoient principalement à des difficultés de gestion liées au contexte d'urgence dans lequel elles sont généralement créées : manque de capacités de gestion (plus précisément de formation des membres des comités de gestion) avec par exemple des reventes n'incluant pas les frais d'entretien et de gestion des stocks, non-remboursement des crédits¹⁸, ambiguïté sur la propriété de la banque limitant l'engagement des populations dans la maintenance de la banque, dégradation et pertes de stocks ou mauvaise qualité des grains faute d'infrastructures adéquates, d'entretien suffisant, de standards, etc. (Blein, 2009 ; Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013 ; Issala, 2016).

Les greniers de sécurité alimentaire ou des banques de céréales améliorées

L'expérience des échecs des banques de céréales a conduit à la mise en place de greniers de sécurité alimentaire (GSA). La gestion des GSA est assurée par la coopérative VIIM BAORE issue du Programme du Réseau de GSA (PRGSA). Ce programme a visé la redynamisation du réseau des banques de céréales animé par la Fédération Nationale des Groupements NAAM¹⁹ dans le cadre d'un appui extérieur pour la promotion de la sécurité alimentaire (Gross et Mees, 2016). Le stock de chaque GSA est constitué à partir d'un fond mis à la disposition du Comité de Gestion du GSA par la coopérative VIIM BAORE pour l'acquisition des produits destinés à approvisionner le GSA. A la différence des banques de céréales, les GSA tiennent compte des besoins de consommation de la population locale dans la constitution de leurs stocks. On peut ainsi y trouver des produits maraîchers et des légumineuses en plus des céréales, ce qui contribue à améliorer le régime alimentaire et l'état nutritionnel des populations

¹⁸ Par exemple les liens interpersonnels entre les gestionnaires des banques de céréales et ses utilisateurs rendaient difficile toute forme de « pression » pour obliger les utilisateurs à rembourser les crédits. Blein (2009) souligne que les banques de céréales qui fonctionnent le mieux sont celles qui ne proposent pas de vente à crédit.

¹⁹ La Fédération Nationale des Groupements Naam (FNGN) a été créée en 1967. Elle regroupe aujourd'hui 5260 groupements de base et plus de 700 000 adhérents. Elle est présente dans 10 des 13 régions du Burkina Faso (Amidou et al., 2013).

utilisant les GSA. Enfin, les GSA ont aussi la particularité de vendre à un niveau de détail inférieur aux sacs : on peut y acheter un quart de kilo de mil par exemple, ce qui permet aux populations très pauvres d'accéder aux produits des GSA (Amidou et al., 2013).

Gross et Mees (2016) ont montré que les GSA jouaient un rôle particulièrement important dans la sécurité alimentaire et surtout l'état nutritionnel des populations dans les villages où les GSA étaient implantés. Les populations utilisant les GSA voient leur état nutritionnel significativement améliorés, mais aussi les populations qui n'utilisent pas les GSA, en raison des effets bénéfiques des GSA sur l'accessibilité économique aux céréales à l'échelle du village. Les populations situées dans des villages sans GSA ne connaissent pas les mêmes évolutions du point de vue nutritionnel. Le fait que les GSA permettent de rendre les céréales disponibles au sein des villages à un prix accessible est particulièrement bénéfique pour les villages isolés.

La commercialisation groupée

Les stocks de proximité gérés par les groupements de producteurs consistent dans ce cas à rassembler les stocks pour les vendre au meilleur prix, en réduisant le nombre d'intermédiaires et en négociant des prix plus élevés que si chaque producteur assurait individuellement la commercialisation de ses produits. L'intérêt de la commercialisation groupée pour les groupements est de pouvoir réduire les coûts, mieux valoriser les céréales commercialisées, améliorer le revenu des producteurs et assurer la pérennité financière de l'organisation de producteurs (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013).

Les OP gérant ces stocks de proximité fournissent généralement des services à leurs membres, tels que des crédits en nature au cours de la période de soudure, remboursés après la récolte (comme pour les banques de céréales) ou des crédits monétaires au moment de la collecte des grains (remboursés au moment de la vente) (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013). Des formes de contrats plus ou moins formels sont ainsi passées entre l'OP et ses membres ; ceci implique que l'OP dispose également de crédit auprès d'une institution financière. Les contrats de livraison trouvés par l'OP constituent des garanties pour l'obtention de lignes de crédit (SOS Faim, 2016). La SONAGESS est généralement le principal client institutionnel pour la commercialisation groupée en termes de volume, les autres clients, non institutionnels, étant les commerçants et les transformateurs (Issala, 2016).

Le warrantage

Le système de gestion du warrantage est sensiblement le même pour toutes les OP au Burkina Faso. Les stocks de proximité sont constitués par la collecte des grains, organisée par le groupement de producteurs auprès des producteurs membres. Les sacs sont entreposés dans un magasin avec un système de double cadenas : le groupement de producteurs et l'institution financière (banque ou Caisse populaire) ont chacun une clé. Le groupement de producteurs contracte un prêt auprès de l'institution financière et peut octroyer une avance correspondant à 80% de la valeur monétaire des stocks²⁰. La garantie auprès de l'institution financière est constituée par la valeur des stocks immobilisés en magasin. Les producteurs reçoivent cette avance au moment de la récolte et peuvent l'utiliser à différentes fins : achats d'intrants, financement d'activités génératrices de revenus, besoins

²⁰ Le fait de ne pas mettre 100% des stocks en garantie auprès de l'institution financière est une mesure de prudence, pour se prémunir contre les retournements de marché.

de liquidités, etc. Au bout de trois à six mois, après remboursement du crédit et après accord conjoint du groupement de producteur et de l'institution financière, le magasin est ouvert, les stocks warrantés sont libérés. Les producteurs récupèrent leurs stocks et peuvent, là encore, les utiliser à différentes fins : les vendre et ainsi profiter de la hausse saisonnière des prix, et/ou les consommer.

Le warrantage a plusieurs avantages pour les producteurs : il leur permet de conserver dans de bonnes conditions leurs récoltes et de pouvoir disposer de sacs de céréales au moment de la soudure ; de satisfaire leurs besoins financiers (pour la santé, l'habillement, la scolarisation des enfants, etc.) par l'obtention de prêts auprès de la banque ou de la Caisse populaire, notamment en attendant le paiement du coton qui est la principale source de revenu pour nombre d'entre eux ; d'éviter de brader leurs récoltes ; et de mener des activités rémunératrices.

Il existe encore peu d'études sur la contribution du warrantage à la sécurité alimentaire des ménages qui le pratiquent mais cette contribution est potentiellement importante. Pala (2012) souligne, à partir de l'analyse d'une expérience dans le Sud-Ouest du Burkina Faso, qu'une majorité de producteurs utilisent les sacs récupérés à des fins alimentaires. Ils savent qu'ils pourront compter sur ces sacs mis en dépôt pour satisfaire les besoins alimentaires de leurs familles en période de soudure. Ghione et al. (2013) montrent que le warrantage est aussi un moyen pour les producteurs de se protéger d'une pression sociale qui les pousse à ponctionner régulièrement une partie de leurs récoltes²¹ ; certains producteurs déposent leurs sacs sans même demander de crédit et principalement pour éviter les « tentations ».

5.2 Des enjeux différents en zones excédentaires et déficitaires

Les quatre types de stocks de proximité présentés ont des modes de fonctionnement différents. Les enjeux sont aussi différents suivant que les stocks sont situés en zones excédentaires ou déficitaires, comme le révèlent les entretiens menés dans les deux zones.²²

En zones excédentaires

La constitution des stocks de proximité dans les zones de production peut être vue comme une stratégie de *gestion des récoltes* en vue pour les producteurs d'améliorer leurs revenus, notamment en tirant partie de la variation saisonnière des prix. L'enjeu pour les producteurs est de différer les ventes – ne pas vendre immédiatement après la récolte au moment où les prix sont bas – et attendre la période de soudure afin de bénéficier de prix plus élevés. Cette stratégie est un pari sur le cycle de prix. Ce cycle est habituellement marqué par une hausse saisonnière des prix en juillet-août, mais il peut parfois se révéler anormal ou inversé, notamment en raison des interventions d'assistance alimentaire (Issala, 2016).

²¹ La solidarité intrafamiliale ou intra-communautaire, mais cette solidarité est différée et peut s'exprimer pleinement au moment de la soudure, période où les personnes les plus démunies en ont le plus besoin (Ghione et al., 2013).

²² Pons Cortès et Gomez Carrasco (2013) classent les stocks de proximité suivant leurs objectifs, plutôt sociaux, autour de la sécurité alimentaire ou plutôt commerciaux autour de l'amélioration des revenus des producteurs. SOS Faim (2016) distingue les systèmes d'approvisionnement groupé et les systèmes de commercialisation groupée, respectivement en zones déficitaires et excédentaires.

La commercialisation groupée permet de disposer de lignes de crédit qui sont avancées aux membres au moment des emblavements (forme de crédit intrants en fonction des engagements de livraison des producteurs), de payer les membres au moment de la récolte, et de donner une ristourne au moment des ventes groupées après déduction de l'ensemble des charges (Issala, 2016). Certaines organisations de producteurs engagées dans la commercialisation groupée accompagnent leurs membres dans la détermination des excédents pouvant être mis en marché ; c'est le cas de l'Union des groupements pour la commercialisation des produits agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM).

Encadré 1. L'UGCPA/BM investie dans la commercialisation groupée et le warrantage

L'UGCPA/BM est une union de 3600 producteurs qui dispose de 8 centres de collecte (capacité de 1800 tonnes) et de magasins centraux d'une capacité totale de 4650 tonnes (SOS Faim, 2016).

L'union réalise en début de campagne (au mois de mai) des enquêtes terrain permettant d'avoir les prévisions de stocks pour la campagne prochaine. Une évaluation des rendements et des besoins en consommation permet d'estimer les excédents de productions de chaque membre qui décide de la quantité à vendre en fonction de cet excédent. Cette technique d'estimation de l'excédent existe depuis la création de l'Union en 1993. Cette estimation étant prévisionnelle, sa fiabilité dépend en grande partie du rendement du producteur qui est lui-même fortement tributaire du déroulement de la campagne.

Pour le warrantage, l'UGCPA/BM donne une avance de 20 FCFA/Kg à la constitution du stock. Le prix au producteur est fixé de façon transparente par le Conseil d'administration de l'Union, il est environ de 500 CFA par sac supérieur à celui des commerçants (SOS Faim, 2016). Sur la base de ses intentions de vente, l'Union contracte un prêt avec les banques afin de pouvoir financer l'achat des intrants agricoles pour ses membres. Elle contractualise ensuite avec ses membres pour fixer les normes de qualité et assurer une traçabilité (SOS Faim, 2016).

Au sein d'autres OP telles que la Fédération des professionnels agricoles du Burkina de la région des Hauts-Bassins (FEPAB/HB), qui regroupe les Unions provinciales des professionnels des produits agricoles (UPPA) du Houet, du Tuy et du Kénédougou, les stocks sont gérés de manière individuelle par les membres. Les agrégations ne se font qu'en cas d'obtention d'un contrat de livraison obtenu et géré par l'Union.

Le warrantage fait également partie des stratégies de bonne gestion des récoltes. Les quantités de stocks warrantés varient d'une union à une autre en fonction de la taille de l'OP. Elles sont également fonction des récoltes selon qu'elles soient bonnes ou mauvaises. Si certains Groupements/Unions ont la possibilité de suivre le prix du marché et de décider de la date de vente pour l'obtention d'un meilleur prix (FEPAB/HB), la vente des stocks warrantés de certaines OP (Groupement des producteurs de Passakonko, GPCO/SP) est conditionnée par l'obtention de l'argent du coton pour le remboursement du prêt à la banque. Le montant avancé aux membres varie en fonctions des OP (voir le cas de l'UGCPA/BM dans l'encadré).

En zones déficitaires

Dans les zones déficitaires, l'accessibilité en céréales est souvent réduite par rapport aux zones de production. La mise en place de stocks communautaires a, entre autres avantages, de favoriser l'accès des ménages aux produits de base à des prix inférieurs à ceux du marché. L'enjeu des stocks de proximité dans les zones déficitaires est donc de pouvoir acheter les produits après la récolte à bas prix (auprès des producteurs excédentaires ou, le plus souvent, dans les zones de production), afin de pouvoir revendre en période de soudure à un prix en-dessous de celui du marché (voir la coopérative VIIM BAORE, **Error! Reference source not found.**).

Encadré 2. Stratégie d'achat de la coopérative VIIM BAORE

La coopérative VIIM BAORE à Ouahigouya, qui gère un réseau de 300 greniers de sécurité alimentaire (GSA) dans la région Nord du Burkina Faso, suit un certain nombre de principes dans sa politique d'achat, en particulier : une évaluation des besoins, plusieurs rotations par an si la capacité de stockage ne suffit pas, l'organisation d'une bourse d'échange et d'un système d'information sur les marchés. Les achats sont d'abord des achats locaux dans la zone, puis des achats groupés dans les unions des zones excédentaires et en dernier lieu les achats auprès des commerçants. La coopérative a bénéficié d'un fonds de roulement qui lui permet d'octroyer chaque année des crédits aux GSA en fonction de leur demande et de leur solvabilité. Le taux de remboursement est très élevé (plus de 95% en moyenne) ce qui lui permet de maintenir son capital quasiment intact (SOS Faim, 2016).

La viabilité financière des stocks de proximité est théoriquement assurée dans la mesure où les grains ont été achetés à bas prix, mais il faut pouvoir acheter au bon moment les quantités suffisantes car les coûts augmentent lorsque l'approvisionnement intervient trop tard (Issala, 2016). En outre, les prix de vente ne doivent pas non plus trop bas et doivent être supérieurs aux prix d'achat avec en sus une marge couvrant les frais de stockage et de gestion (entretien, gestion, amortissement, etc.). Il s'agit donc de concilier une fonction sociale, avec des objectifs d'accessibilité des ménages pauvres aux vivres, et une fonction socioéconomique pour assurer l'équilibre économique du stock de proximité et sa viabilité financière. Ce lien entre les fonctions n'est pas toujours aisé. Lorsqu'une banque de céréales vend au sac, c'est souvent trop cher pour les ménages pauvres, et lorsque la banque de céréales vend au détail, c'est exigeant pour ses gestionnaires en termes de manutention des produits, comptabilité, ouverture plus fréquente, etc. (Issala, 2016).

La question des taux d'intérêt est également centrale pour les banques de céréales ou les GSA situés en zones déficitaires. Ces institutions de stockage ont besoin de fonds pour acheter les produits au moment opportun, auprès des producteurs des zones de production ou des commerçants, et ont recours pour cela au crédit bancaire. Les taux d'intérêt pèsent sur le niveau des prix de revente des produits (SOS Faim, 2016).

Certaines organisations, bien qu'étant en zone déficitaire, constituent des stocks de proximité avec les producteurs excédentaires de la zone pour la commercialisation groupée ou pour le warrantage²³.

²³ Les produits stockés sont cependant différents suivant les zones : des céréales dans les zones excédentaires (maïs, riz, sorgho) et des cultures de rente dans les zones déficitaires (niébé, arachide, sésame) dont la vente en période de soudure permet l'achat de céréales (Ghione et al., 2013).

C'est le cas de l'Association Formation Développement et ruralité (AFDR/Ouahigouya) et de la Coopérative agricole professionnelle (CAP/Yako).

Encadré 3. Commercialisation groupée et warrantage en zones déficitaires

L'AFDR est une fédération de groupements (77 OP) située dans les régions du Nord et du Centre-Nord qui pratique la commercialisation groupée. Elle dispose de magasins collectifs apportés par le PAM qui est son principal acheteur. Elle fait du warrantage avec du sorgho, des arachides et du niébé. L'OP envisage de vendre le sorgho pour acheter du maïs afin de tenir compte des changements des habitudes alimentaires et de la préférence pour le maïs.

Pour le cas de CAP/Yako, une partie de son stock est constitué par le remboursement en nature des prêts intrants contractés par les membres via la coopérative. La principale garantie de la coopérative à la banque demeure les contrats ou conventions de livraison de coopérative avec l'acheteur (PAM, SONAGESS, etc.). Ces stocks sont constitués principalement de niébé (pour lequel elle fait aussi du warrantage), de sésame et d'arachides. Elle ne dispose pas de céréales.

5.3 Des logiques de commercialisation collectives et individuelles

Les stocks de proximité fonctionnent par ailleurs avec des logiques de commercialisation différentes, qui peuvent être collectives ou individuelles.

Le système de warrantage fonctionne avec une logique de commercialisation individuelle au sens où, même si le stockage est collectif et la date d'ouverture des magasins collectivement décidée, chaque producteur propriétaire d'un stock décide de l'utilisation de son stock. A charge pour le producteur de trouver un client pour la vente de son stock, de négocier le prix, ou bien de garder son stock plutôt que de le vendre. Dans la pratique néanmoins, il est fréquent que le groupement de producteurs, qui dispose de la clé du magasin, trouve des clients et propose à ses membres des ventes groupées.

La commercialisation groupée renvoie par définition à une stratégie de commercialisation collective. L'un des principaux objectifs des stocks de proximité dans ce cas est l'augmentation des revenus des producteurs par la vente à prix rémunérateur de leur production. Après la mise en commun des intentions de ventes, les responsables de l'Union/groupement (UGCPA/BM, ADFR/Ouahigouya, CAP/Yako) recherchent des marchés pour écouler leurs stocks. Ils répondent généralement aux appels d'offres proposés par les institutions, notamment le PAM. En cas d'obtention d'un marché d'une grande capacité, l'Union a recours aux membres pour collecter les quantités manquantes afin de pouvoir exécuter le marché. En plus de faciliter l'accès au marché, la vente collective a pour avantage de permettre aux membres d'avoir des micro crédits qu'il n'est pas possible d'avoir individuellement à cause des exigences de garantie par les institutions financières.

La politique de fixation des prix est sensiblement la même pour l'ensemble des groupements. Les prix de vente sont déterminés par les prix du marché, la marge qualité (vannage, entretien, stockage...) et la marge bénéficiaire. Aussi, les prix pratiqués par les unions et les groupements sont dans la plupart des cas supérieurs au prix du marché avec des écarts allant de 10% à 20% dans les zones excédentaires. Dans le cas des GSA, en zone déficitaire, la coopérative VIIM BAORE exige que les prix pratiqués dans

les greniers soient inférieurs à ceux du marché. Les recettes des ventes doivent cependant permettre le remboursement des fonds à la coopérative et prendre en charge les coûts de gestion. L'atteinte de ces objectifs par les GSA nécessite une bonne organisation du comité de gestion qui doit prendre les dispositions nécessaires pour constituer les stocks au meilleur prix.

Les prix de vente des stocks des OP varient cependant d'une OP à une autre en fonction des coûts de stockage dont la moyenne est estimée à 50 FCFA par sac de 100 kg. A ces coûts s'ajoutent les taxes fiscales et les taxes d'enregistrement des marchés (3% du montant) en fonction des clients. Selon l'UGCPA/BM, ces coûts varient de 37,5 FCFA/Kg à 40 FCFA /Kg en fonction du client. Les marchés de la SONAGESS sont ceux qui occasionnent le plus de charges (40 FCFA/Kg).

Les clients des organisations paysannes sont prioritairement les institutions telles que le PAM et la SONAGESS. Des consommateurs individuels, motivés par la qualité des céréales vendues, s'approvisionnent directement auprès de certaines Unions (UPPA-H, UGCPA,...) malgré les prix relativement plus élevés que ceux pratiqués sur marché.

6. Interactions positives et négatives entre stocks de proximité et stocks publics

L'initiative de la CEDEAO autour des trois lignes de défense appelle à mieux articuler stocks de proximité et stocks publics nationaux. Cette articulation est loin d'être évidente : ce qui est bénéfique pour la SONAGESS (par exemple des achats locaux peu chers) ou bien la vente à prix social n'est pas forcément bénéfique pour les stocks de proximité et le soutien des prix aux producteurs. La littérature tend à mettre en évidence les effets négatifs des interventions d'urgence des sociétés de gestion des stocks publics comme des acteurs humanitaires sur les stocks de proximité. Les interactions négatives entre stocks publics et stocks de proximité sont principalement de deux ordres :

- la *concurrence* entre les types de stocks publics et stocks de proximité. Issala (2016) par exemple souligne que les stocks de proximité peuvent être délaissés par les ménages, qui leur préfèrent les produits vendus à prix social. Ceci entraîne que les stocks de proximité sont obligés soit de s'aligner sur les prix des distributions d'urgence, d'où une baisse des prix et des pertes financières, soit de laisser les grains en stock ce qui implique une dégradation des stocks et des pertes de vivres.
- l'*impact* des stocks publics sur les prix de marché. Les différents stocks de proximité fonctionnent en effet tous sur la réalisation d'un cycle de prix « normal » (prix bas à la récolte et prix hauts à la soudure). Toute intervention contribuant à perturber ce cycle est donc susceptible d'avoir des impacts négatifs sur le fonctionnement des stocks de proximité.

A partir des données du terrain et de la SONAGESS, cette section présente des expériences « heureuses et malheureuses » d'interaction entre stocks de proximité et stocks publics. Schématiquement, ces interactions se situent à deux niveaux de la gestion des stocks publics : (1) à l'achat et (2) à la vente des stocks publics.

6.1 A l'achat des stocks publics

Les achats locaux pour la (re)constitution des stocks publics sont généralement vus comme positifs pour les stocks de proximité : i) ils constituent des débouchés potentiellement rémunérateurs pour les producteurs ; ii) les volumes collectés peuvent limiter la baisse des prix aux producteurs post-récolte.

L'opportunité de marchés sécurisés

Le mode d'approvisionnement des stocks publics varie en fonction du type de stocks, mais le mode privilégié demeure cependant les appels d'offres ouverts ; les autres procédures (appels d'offre restreints, entente directe, collecte bord champ) sont exceptionnelles. Dans le cadre de la constitution du SNS et du SI, 20% des quantités à livrer sont réservés aux OP sous la forme d'appels d'offre, tandis que le SCR est constitué à 80% par des achats directs auprès des organisations de producteurs et transformatrices à travers la signature de conventions/contrats. La SONAGESS privilégie en effet les OP dans la constitution de ce stock de régulation, les conventions ou contrats servant de garantie aux groupements/unions pour obtenir des crédits auprès des institutions financières, en particulier les caisses populaires.

Les procédures d'entente directe n'étant pas très contraignantes, la constitution du SCR serait la meilleure opportunité de vente des stocks de proximité, mais les volumes achetés sont relativement faibles. En outre, la SONAGESS tente de minimiser les coûts de constitution du SCR. Cela implique notamment de ne pas acheter auprès des groupements de producteurs à des prix trop élevés comme le souhaitent ces derniers. De fait, pour l'ensemble des organisations rencontrées, les prix proposés par la SONAGESS ne leur sont pas favorables en ce sens qu'ils ne prennent pas en compte de « marge qualité » des céréales.

Des marchés SONAGESS comparés à ceux du PAM

Les informations collectées au sein de la SONAGESS pour ces deux dernières années montrent qu'un nombre relativement limité d'OP²⁴ sont en capacité de répondre aux appels d'offre ouverts de la SONAGESS (voir plus loin les facteurs limitant). Les OP rencontrées (CAP/ Yako, l'AFDR, UGCPA, FEPAB,...) ont souvent fait la comparaison entre les procédures d'achat de la SONAGESS et celles du PAM, le Programme Progress for Purchase (P4P) du PAM étant donné comme un exemple à suivre. Les principaux avantages du PAM par rapport à la SONAGESS qui ont été relevés sont les suivants :

- 1) Des prix d'achat plus rémunérateurs. Pour le niébé par exemple, alors que la SONAGESS proposait l'achat à 260 FCFA/kg le PAM achetait à 357 FCFA/kg la même année, en 2015 ; soit une différence de 97 FCFA/kg. Aussi, à l'exception de l'UGCPA, qui a déjà bénéficié des achats directs de la SONAGESS pour le SCR, les quinze autres OP appuyées par le PAM n'ont pour l'instant pas bénéficié de contrat dans le cadre de la constitution des stocks publics. Les prix proposés par la SONAGESS ont été jugés non rentables pour ces OP qui ont décidé de déclinier le marché.

²⁴ Plusieurs OP ont bénéficié de conventions ou de contrats directs avec la SONAGESS (UDTR, les membres de l'UNERIZ, i.e. les étuveuses de riz de Fonzin, de Bagré, de Bama, etc.), d'autres ont participé à des appels d'offre restreint (par exemple le CICB, Faso Dembe, Groupement NAFA, Groupement des centres de formation biblique) et trois OP ont de plus participé aux appels d'offre ouverts du SNS et/ou SI (UGCPA, URPS et UPSH).

- 2) Contrairement à la SONAGESS, les producteurs n'ont pas à livrer le produit, c'est le PAM qui se charge de l'enlèvement des produits.
- 3) Les délais de paiement sont plus courts : il n'est pas rare que les OP soient payées plusieurs mois après la livraison au lieu du délai prévu de un mois. Selon les OP rencontrées, le PAM respecterait davantage ce délai. Comme indiqué par CAP/Yako, les contrats du PAM passent alors bien mieux auprès de la banque que les contrats de la SONAGESS, celle-ci étant réputée pour ne pas toujours payer à temps²⁵. La SONAGESS souligne quant à elle que les procédures d'achat sont souvent très longues²⁶.
- 4) le PAM apporte un appui aux groupements de producteurs. Pour que la SONAGESS puisse faire de même, il faudrait une révision des missions de la SONAGESS car cet appui relève de la Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale (DGPER) au sein du Ministère de l'agriculture et des Aménagements Hydrauliques.

Encadré 4. Le P4P du PAM érigé en modèle à suivre

Le programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM), à travers son projet P4P, est un soutien aux organisations de producteurs par le renforcement de leurs capacités, et surtout par l'achat à prix rémunérateurs de leurs stocks. Il remporte un grand succès au Burkina Faso : commencé en 2009 avec 7 OP, il travaille aujourd'hui avec 16 OP (voir en annexe) réparties sur tout le territoire ; les achats ont été de 4 500 tonnes de 2009 à 2014 mais sont en très forte progression avec 2 000 tonnes réalisées uniquement pour l'année 2014 et 2 600 tonnes en 2015.

Les procédures d'appels d'offres du PAM sont jugées accessibles aux petites organisations de par leur simplicité et, surtout, offrent des prix jugés rémunérateurs. Trois modalités d'achat existent aujourd'hui : i) les achats directs qui consistent à négocier un prix avec l'OP (en se basant sur les prix SIM et en considérant la qualité des céréales) ; unique modalité au démarrage du programme elle est encore utilisée aujourd'hui lorsqu'il y a des problèmes de disponibilité ; ii) les contrats à terme, mis en œuvre en 2012 pour s'assurer des vivres à l'horizon 6-8 mois voire 12 mois ; si le prix du marché est supérieur au prix du contrat au moment de la livraison le PAM réajuste à la hausse, sinon c'est le prix du contrat qui est retenu ; iii) l'appel d'offre simplifié (par rapport à celui destiné aux commerçants).

D'autre part, le P4P aide les groupements engagés dans le projet à assurer la qualité de leurs grains en fournissant une formation et des équipements, et en rémunérant la qualité (on parle de « prime à la qualité » dans le prix proposé à l'achat). Un petit kit (appelé la « boîte bleue ») contenant un équipement de base pour vérifier la qualité du grain (matériel de calibrage, outil pour le test d'aflatoxine) est fourni aux groupements (entretiens ; Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013).

²⁵ Il faut souligner qu'en 2014, le changement de Direction Générale à la SONAGESS a amené à une analyse approfondie des contrats signés avec les OP, ce qui a conduit à des retards de paiement jusqu'à 15 mois. Ce problème de retard de paiement est aujourd'hui en voie d'être résorbé.

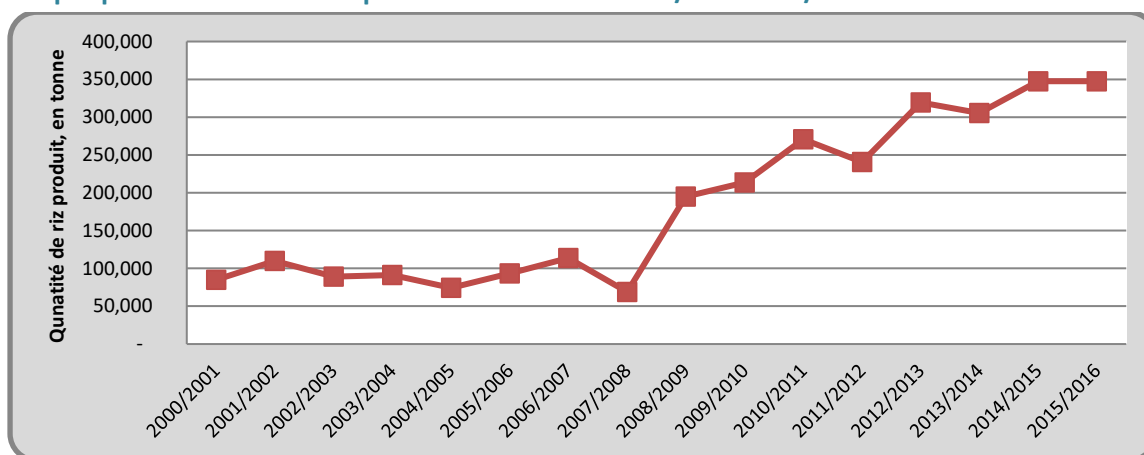
²⁶ La SONAGESS indique que pour pouvoir acheter à la meilleure période, en janvier, il faut commencer les procédures en septembre et compter minimum 3 mois pour qu'une procédure aboutisse.

Vu les faibles quantités achetées par le PAM²⁷, et le caractère irrégulier des achats du PAM (CAP/ Yako) dans le cadre du P4P, les OP rencontrées ont souhaité que le modèle du PAM soit suivi par la SONAGESS qui achète des quantités plus importantes. Par exemple, alors que la SONAGESS prévoit d'acquérir 8°140 tonnes de céréales et de niébé en 2016 uniquement au titre du SCR, le PAM ne prévoit que 2°500 tonnes dans le cadre du P4P. L'UGCPA, qui travaille avec le PAM, indique que 60% à 65% de ses céréales sont vendues à la SONAGESS. La SONAGESS et le PAM ont des échanges réguliers mais à notre connaissance il n'existe pas de coordination des approches pour le moment.

Des commandes institutionnelles pour les producteurs et transformateurs de riz

Depuis la hausse mondiale du prix du riz en 2008, le gouvernement encourage la production de riz à travers la distribution et la subvention d'intrants et de semences améliorées et la SONAGESS a été instruite d'acheter la production du riz paddy en 2009 auprès des producteurs qui désirent vendre leur production. Chaque Direction régionale de l'agriculture indique les disponibilités en riz dans la région et les agents de la SONAGESS collectent les sacs de riz.

Graphique 3. Evolution de la production du riz de 2000/01 à 2015/16



Source : auteurs à partir des données CPSA.

L'achat de riz se fait à deux niveaux : la SONAGESS achète le riz paddy aux producteurs²⁸, qui se signalent auprès des Directions Régionales de l'agriculture, et paye des unités de décortiquage ; si les quantités achetées sont insuffisantes, elle réalise des conventions avec les organisations de producteurs et de transformation de riz pour l'achat de riz décortiqué et étuvé.

L'UNERIZ, qui réunit les étuveuses de riz de Banzon, de Bama, etc., voit son riz étuvé acheté par la SONAGESS à 320 000 CFA la tonne. Les détaillant maliens achètent le riz plus cher que la SONAGESS mais l'UNERIZ préfère livrer à la SONAGESS principalement pour les raisons suivantes : l'argument de la « cause nationale » et le fait que les contrats SONAGESS permettent d'obtenir des crédits pour des activités rémunératrices autres que le riz. L'UDTR/ Banzon par exemple indique que « *grâce aux conventions avec la SONAGESS, l'Union n'enregistre pas de mévente, mais les procédures de la SONAGESS et les délais de paiement nous sont défavorables. Le seul avantage que l'Union tire de la*

²⁷ Les OP engagées dans le P4P ne vendent pas uniquement au PAM. Elles ont vendu 15 000 tonnes en 2015, principalement à la SONAGESS.

²⁸ En 2008, la SONAGESS a acheté le riz paddy à 128 CFA/ Kg. Elle l'achète aujourd'hui à 150 CFA/Kg.

collaboration avec la SONAGESS est la présence de la convention qui permet d'avoir des prêts au niveau de la banque, toute chose qui permet de développer nos activités ». Les fruits de la vente arrivent en fin de contrat, mais l'argent du crédit permet à chaque membre individuellement de réaliser des activités rémunératrices.

Des facteurs limitant au niveau des OP pour répondre aux achats publics

Plusieurs facteurs limitant peuvent être identifiés pour des achats locaux destinés à la constitution des stocks publics :

i) La faiblesse des capacités de stockage des OP

L'une des difficultés des unions ou groupements à participer aux appels d'offres de la SONAEGSS est la faiblesse de leur capacité de stockage. Les quantités achetées par la SONAGESS dans le cadre des reconstitutions de ses stocks sont généralement supérieures à la capacité de stockage de nombreuses OP. A titre d'exemple, la quantité attribuée aux OP pour la reconstitution des stocks en 2016 est de 7 750 tonnes. L'UGCPA/BM qui est l'une des plus grandes Unions de commercialisation des céréales a une capacité de stockage d'environ 4000 tonnes.

En cas d'obtention d'un marché important, certaines unions sont parfois contraintes de collecter les quantités restantes auprès des membres et des commerçants. Elles font alors face à des prix relativement élevés de la part des commerçants qui sont également attributaires de marché.

ii) Les difficultés de collecte

Du fait de l'insuffisance de leurs infrastructures de stockage et de leurs contraintes financières, les OP sont obligées d'attendre d'obtenir un marché pour collecter auprès de leurs membres. Le contrat d'obtention du marché leur permet de demander des crédits à la banque, mais les délais de réponse de la banque se heurtent aux délais de livraison à la SONAGESS (généralement 45 jours).

Ces difficultés de stockage et de collecte conduisent à des retards de livraison fréquents de la part des OP. Elles amènent aussi certaines personnes interviewées à douter du statut d'OP des attributaires de marchés SONAGESS ciblés sur les OP. On nous rapporte ainsi qu'il y a *« des accointances entre commerçants et producteurs du fait que les appels d'offre des OP sont plus favorables que ceux des commerçants (...) l'enjeu est de différencier les vrais des faux producteurs (...) si une OP va acheter auprès des commerçants sur le marché ce n'est plus une OP ! »* ; *« il n'y a pas de vrais producteurs au Burkina capables d'avoir des stocks importants, ils alignent leurs prix sur ceux des commerçants pour les réponses aux appels d'offre, ce qui oblige la SONAGESS à acheter à 17 000 voire 20 000 CFA le sac de céréales. En considérant le sac à 7 000 CFA au moment de la récolte et en ajoutant des frais de conservation de 2%, une marge de 10-20%, on arrive tout au plus à 13 000 CFA. En réalité ce sont les commerçants qui font les stocks des producteurs ! »* ; *« la SONAGESS devrait procéder à une vérification de la disponibilité des céréales chez les soumissionnaires avant de leur attribuer les marchés »* (entretiens).

iii) L'enjeu de la « loyauté » des membres à l'égard de leur OP

Le sentiment d'appartenance des membres à l'OP est un élément essentiel du respect des engagements de l'OP aux contrats d'achats publics (Issala, 2016). CAP/Yako explique par exemple que les intentions de vente des membres peuvent être différentes au début et à la fin d'un contrat, certains

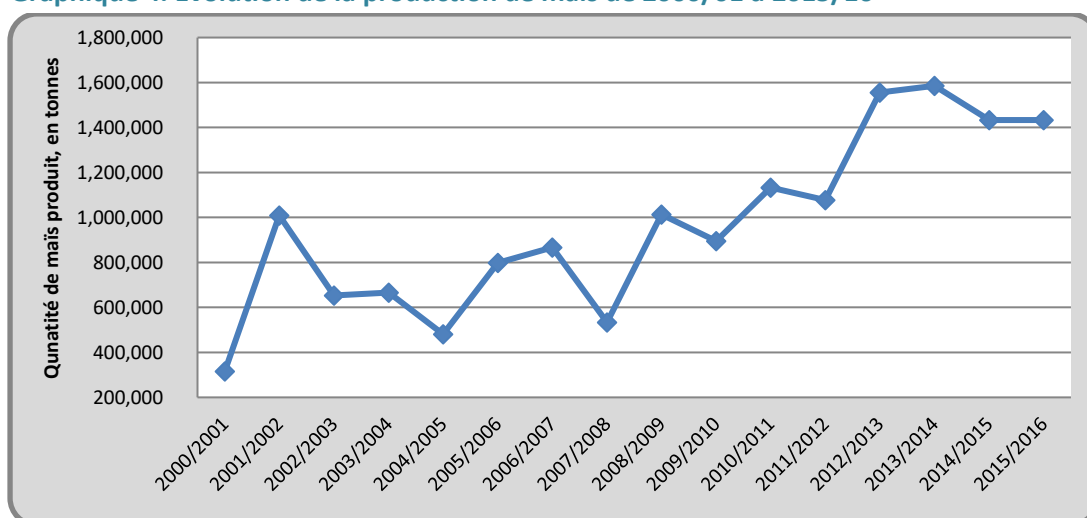
préférant profiter d'autres opportunités se présentant sur le marché plutôt que d'honorer leurs engagements vis-à-vis de l'OP. Par rapport à ce problème, la FEPAB distingue ainsi trois catégories de membres : i) ceux qui peuvent attendre le paiement à la fin de l'exécution du marché ; ii) ceux qui ont besoins d'avance ; et iii) ceux qui ont besoin de liquidités tout de suite. Cela implique pour elle d'être dans l'obligation d'avoir des fonds. Les appuis d'ONG dont elle bénéficie lui permettent de faire face à cette obligation.

Des prix rémunérateurs avec la Collecte en zone excédentaire mais un effet de concurrence

Des opérations exceptionnelles telles que la *Collecte en zone excédentaire* (CZE), organisée par le gouvernement en 2011/12 en vue d'approvisionner les zones déficitaires, constituent des opportunités pour les producteurs. Cette année, la production nationale a baissé de 19,61% par rapport à la campagne précédente (CPSA, 2012), mais certaines régions ont enregistré de fortes production ; d'où la décision du gouvernement d'acheter bord champ à prix rémunérateur dans les zones excédentaires et de vendre les céréales à prix social dans les zones déficitaires. Des agents de la SONAGESS sont passés par les mairies pour sensibiliser et informer les producteurs de l'opération de collecte de la SONAGESS et pour que les producteurs ayant des disponibilités puissent se signaler. Les achats se sont ensuite effectués directement auprès de ces producteurs en cash.

Le fait que l'Etat achète directement auprès des producteurs a cependant suscité des critiques : l'Etat incitait à la vente de céréales alors qu'il y avait crise alimentaire. Le prix proposé s'est révélé particulièrement attractif en raison d'une surenchère provoquée par les commerçants. La SONAGESS avait proposé un prix de 13 000 CFA le sac de maïs de 100 kg car le prix sur le marché était de 12 000 CFA. Il y a eu des spéculations de la part des commerçants, qui proposaient d'acheter à 14 000 CFA, pour pouvoir revendre à 15 000 CFA. L'Etat a été contraint d'augmenter son prix d'achat au producteur à 15 000 CFA. Si cela a constitué un coût pour la SONAGESS, il faut souligner que ce prix a été une forte incitation pour les producteurs. Sans pouvoir tirer de conclusion car de nombreux facteurs entrent en jeu dans la détermination du niveau de production, on observe que la production de maïs a augmenté de 45% la campagne suivante en 2012/13 (Rapport CPSA, 2013).

Graphique 4. Evolution de la production de maïs de 2000/01 à 2015/16



Source : auteurs à partir des données CPSA

Par ailleurs, l'opération a posé un problème de concurrence pour les stocks de proximité. Les achats se faisant directement auprès des producteurs, ces derniers ont préféré vendre individuellement et rentrer immédiatement en possession de leur argent plutôt que de passer par les OP. Celles-ci n'ont en conséquence pas pu répondre à la demande d'achat de céréales de la SONAGESS car elles ne pouvaient pas disposer des quantités demandées. La SONAGESS a eu recours aux stocks commerçants afin de collecter les quantités demandées. La quantité achetée auprès des commerçants était d'environ 39 000 tonnes de céréales.

Un effet potentiel haussier sur les prix

Les (re)constitutions des stocks publics ont certainement un impact sur les marchés par la ponction de l'offre qu'elles exercent sur les marchés, mais la question est de savoir si l'effet haussier potentiel est réellement significatif et localisé ou non. Il est difficile de répondre à cette question car la SONAGESS ne réalise pas de suivi des volumes achetés. Entre autre, la constitution des stocks institutionnels, qui intervient en principe le premier trimestre de l'année, tend à s'étaler sur toute l'année en raison du retard dans les appels d'offre²⁹. On ne peut donc pas rapprocher les données mensuelles de prix sur les différents marchés suivis par la SONAGESS avec les volumes livrés dans ces mêmes zones.

Selon Beaujeu et Coste (2013), les achats locaux peuvent contribuer à minimiser l'effondrement du prix au producteur dans les grands bassins de production traditionnellement excédentaires. Pons Cortès et Gomez Carrasco (2013) relèvent également que, dans les zones où les prix sont relativement élevés, réaliser des achats locaux sur de gros volumes peut contribuer à augmenter les prix sur les marchés, à l'avantage des producteurs excédentaires (mais au détriment des plus démunis qui achètent sur le marché même en période de récolte).

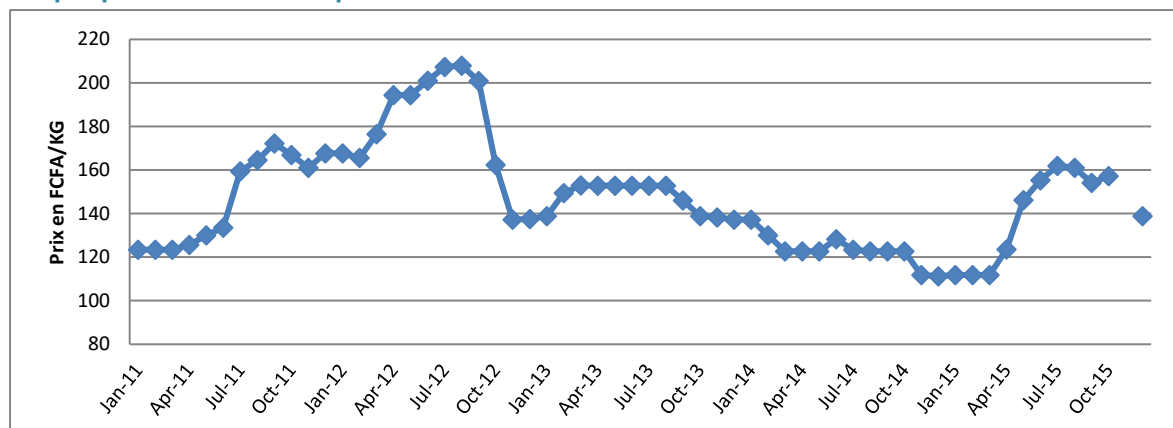
L'analyse des données de prix à la consommation pour le maïs sur le marché de Bobo Dioulasso montre une augmentation des prix lors de la période de stockage public sur le premier trimestre en 2012 et 2013 (SONAGESS), mais cette hausse n'est pas systématique. La SONAGESS (mission conjointe, 2015) indique que le premier trimestre est souvent une période de forte demande, qui se traduit par une relative hausse des prix, qui varie de 5% à 10% en fonction de la disponibilité céréalière et selon le niveau de production. En 2012, la hausse est particulièrement importante car il s'agit d'une année de crise alimentaire. C'est également l'année de mise en œuvre de la CZE. La collecte a commencé en décembre 2011 et a pris fin en septembre 2012, avec une quantité totale collectée de 58 217,62 tonnes (Rapport d'activité SONAGESS, 2012). La vente quant à elle a commencé en mars 2012. L'ampleur inhabituelle des prix sur le premier trimestre 2012 s'explique sans doute par les faibles récoltes mais l'opération CZE a peut-être également accentué cette hausse.

Par ailleurs, les enquêtes-marché réalisées lors des missions conjointes de la SONAGESS et de ses partenaires indiquent que les commerçants attendent avec impatience les achats de la SONAGESS pour la reconstitution de ses stocks publics, car ces achats constituent pour eux une opportunité de vendre à un prix plus élevé. Cela laisse supposer qu'en période d'achat public les prix à la consommation seraient un peu plus élevés que sans les achats publics. Il est vrai que lorsque les commerçants obtiennent des contrats d'approvisionnement de la SONAGESS, ils augmentent les prix

²⁹ Des livraisons ont par exemple été effectuées en février 2016 pour des appels d'offre de 2015.

aux producteurs pour les inciter à vendre, mais ils peuvent augmenter les prix à la consommation dans une proportion bien supérieure. Les autres commerçants peuvent avoir tendance également à augmenter leurs prix.

Graphique 5. Evolution du prix du maïs à Bobo-Dioulasso de 2011 à 2015



Source : auteurs à partir des données de la SONAGESS

Pour les stocks de proximité visant à vendre au meilleur prix, l'effet haussier sur les prix au producteur et les prix à la consommation apparaît positif. Mais Yaméogo et Guissou (2014) soulignent le problème de concurrence des achats publics sur les opérations de collecte des OP. Ils notent que la période de stockage public a un impact négatif sur l'ampleur de la pratique du warrantage au sein des OP : ils observent une baisse du nombre moyen des producteurs pratiquant le warrantage par OP de 48% ainsi qu'une baisse de la quantité moyenne des produits warrantés par OP de 75%. Mais ils reconnaissent que l'achat direct aux producteurs entraîne une hausse du prix moyen du kg en FCFA de 16%.

Pour les stocks de proximité en zones déficitaires qui doivent acheter des céréales peu cher, un effet haussier sur les prix de marché des achats des stocks publics perturbe leur approvisionnement. Les faibles capacités de stockage de ces stocks de proximité les amènent déjà à effectuer plusieurs rotations de stocks et donc à acheter à des périodes moins favorables qu'au moment de la récolte. Une hausse des prix en période post récolte du fait des achats publics viendrait donc accroître leurs difficultés d'approvisionnement.

6.2 A la vente des stocks publics

Les ventes opérées par la SONAGESS sont des ventes à prix social qui ont pour objectif de faciliter l'accès des populations des zones déficitaires aux céréales et de contenir l'inflation des prix.

Un effet baissier des ventes à prix social sur les prix de marché

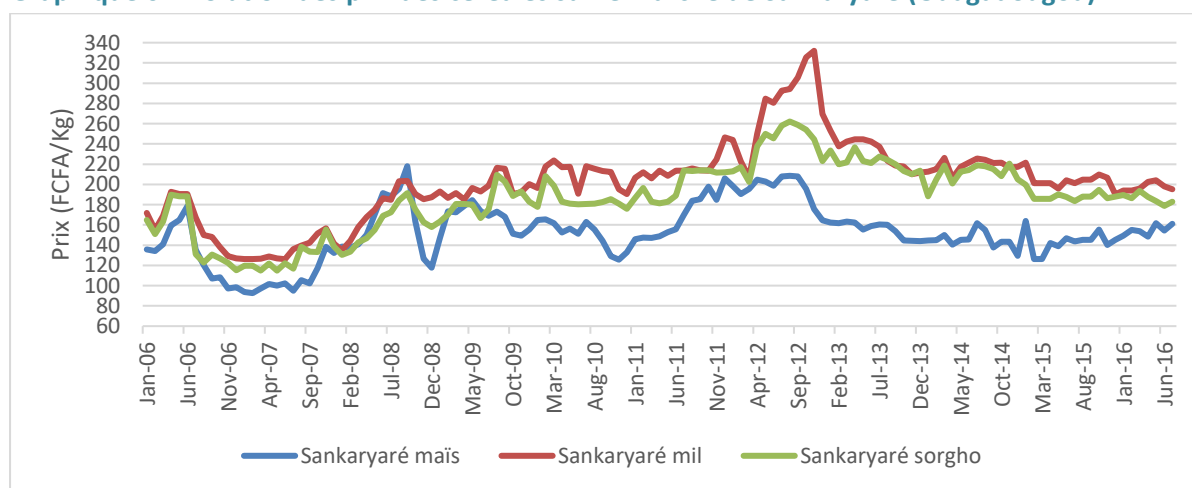
I En mettant à disposition des populations des céréales à prix réduit face à une demande relativement stable, les ventes à prix social ont en principe un effet baissier sur les prix. Les volumes mis sur le marché par la SONAGESS sont cependant trop faibles –et s'étalent désormais toute l'année– pour entraîner une baisse significative des prix. En revanche, il est possible que le prix de la SONAGESS influe sur les prix de marché et joue le rôle de prix directeur.

Dans le cas des boutiques témoins de la SONAGESS, plusieurs études indiquent que cette mesure a eu un impact baissier sur les prix des marchés : cette baisse varie de 5% selon les commerçants dans Sanchez et al. (2015) et elle est de 10% selon la SONAGESS. L'étude commanditée par la SONAGESS et réalisée par Vigi-cert (2015) sur l'évaluation de l'impact des mesures sociales du projet PASA fait en effet ressortir une baisse du prix du maïs (principale céréale vendue dans les boutiques témoins) de 12,4% par rapport à la moyenne quinquennale sur le plus grand marché céréalier de Ouagadougou (Sankaryaré). Cette baisse est encore plus accentuée pour les prix au producteur, à savoir 18,5%. Cette baisse peut cependant être nuancée par le fait que la période de comparaison a été marquée par de fortes hausses de prix, notamment en 2010 et en 2012. Les enquêtes-marché de la SONAGESS révèlent aussi que lorsque les commerçants sont informés³⁰ qu'il y aura une vente à prix social, ils tendent à différer leurs ventes car ils savent qu'ils ne vont pas pouvoir vendre à un prix aussi élevé que souhaité³¹.

Pour les organisations de producteurs qui stockent dans le but de vendre à prix rémunérateur pendant la période de soudure, la baisse des prix des céréales en cette période est défavorable. Les distributions alimentaires peuvent contribuer à une éventuelle inversion du cycle de prix (ou retournement du marché) dommageable pour les producteurs.

L'effet baissier sur les prix ne se vérifie cependant pas systématiquement. En 2012, malgré l'ouverture à partir de mars de boutiques appelées « boutiques communales » dans 214 communes déficitaires, pour vendre à prix social les quantités collectées dans le cadre de l'opération CZE, les prix de marché sont restés relativement élevés. A Ouahigouya, où il y a eu vente à prix social en 2012, les prix sont aussi élevés que ceux de Ouagadougou, où il n'y a pas eu de boutiques communales en 2012 ; témoignant ainsi de la faible ampleur des baisses de prix liées aux ventes à prix social (**Graphique 6** et **Graphique 7**).

Graphique 6. Evolution des prix des céréales sur le marché de Sankaryaré (Ouagadougou)



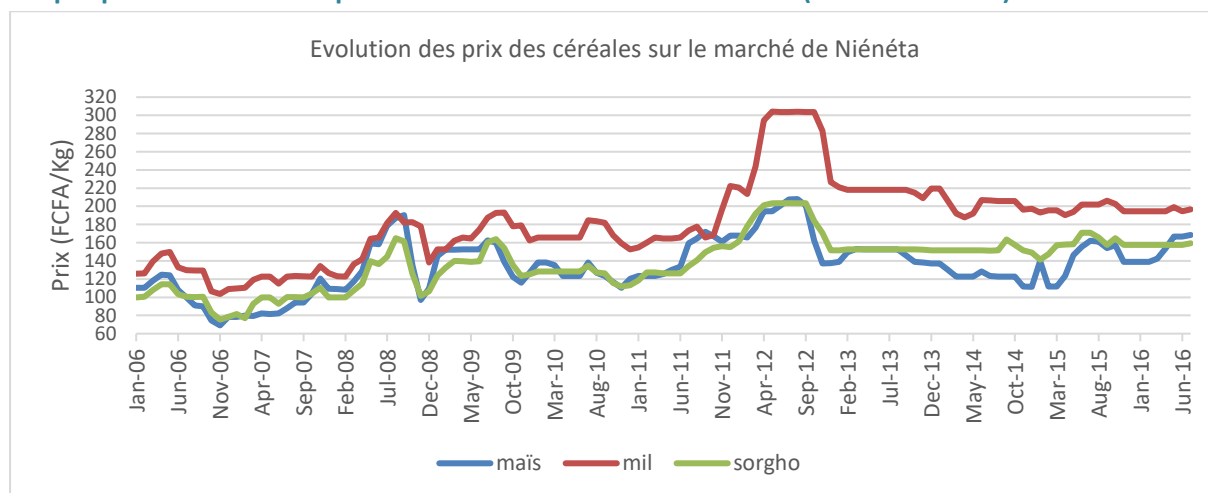
Source : auteurs à partir des données de la SONAGESS

³⁰ L'information se fait par des canaux informels, la SONAGESS ne communiquant pas de façon publique sur ses opérations d'achat ou de vente.

³¹ Cependant, pour réduire les coûts de stockage et éviter la dégradation des stocks, certains commerçants sont contraints de vendre à perte ; cela a été le cas en 2013 avec l'ouverture des boutiques témoins.

On remarque une baisse des prix à partir de 2013, qui peut s'expliquer en partie par la présence permanente des boutiques témoins dans un contexte de reprise de la production. La conjonction de campagnes excédentaires et de la présence permanente des boutiques témoins à partir de 2013 peut contribuer à expliquer l'absence de pics des prix en 2014 et 2015.

Graphique 7. Evolution du prix du maïs sur le marché de Nieneta (Bobo-Dioulasso)



Source : auteurs à partir des données de la SONAGESS

Les limites de l'ouverture des boutiques témoins

L'impact des boutiques témoins sur les prix de marché n'est pas facile à apprécier. Un entretien à la SONAGESS indique que « d'un côté, il semble que les boutiques témoins tirent les prix vers le bas, les commerçants tendent à diminuer leurs prix. On voit en effet que la moyenne des prix ces dernières années est plus faible que chez les pays voisins. D'un autre côté, les boutiques témoins représentent environ 50 000 t/ an, alors que la commercialisation moyenne de céréales est de 1 million de t/ an ; cela ne représente donc qu'une part minime, trop faible pour peser sur les marchés. » Les données du SIM montrent que les prix en 2014 étaient à un niveau anormalement bas au Burkina, comparativement aux autres années où il y avait déjà des ventes à prix social et aux autres pays. Ce bas niveau peut éventuellement être attribué à l'effet des boutiques témoins.

Pour toutes les OP interrogées, 2013 est une année marquante : l'ouverture des boutiques témoins est vue comme un facteur de baisse des prix des céréales. Pour l'URPS par exemple « les prix pratiqués sur le marché ne nous permettent pas de faire des bénéfices, en ce sens que nous faisons face à des coûts qui nous obligent à vendre à des prix un peu plus élevés que ceux du marché ». L'UPPA/ Mouhoun indique qu'il y a eu une démotivation et un retrait de certains membres suite à la perte enregistrée par l'Union en 2013.

Lorsqu'en septembre 2013 l'Etat décide l'ouverture des boutiques témoins dans le cadre du PASA, le contexte est défavorable pour au moins trois raisons : les prix en 2013 sont relativement peu élevés (les prix à Ouagadougou par exemple n'étaient pas si élevés, et dans les zones de production les prix du maïs pouvaient s'avérer inférieurs à ceux des boutiques témoins) ; septembre est le début de la récolte ; les boutiques ont été ouvertes sur tout le territoire, y compris dans les zones de production.

Il faut donc resituer cette décision dans le contexte pré-électoral de l'époque pour comprendre les intérêts qu'elle a pu servir. Cette opération a été profitable aux maires, qui recevaient 50 000 CFA par mois pour la supervision des boutiques. Les commerçants fournisseurs de céréales ont bénéficié de prix rémunérateurs : la tonne de maïs a été acquise par la SONAGESS entre 180 000 et 200 000 FCFA. Les jeunes qui ont été recrutés pour les ventes dans les boutiques ont également bénéficié de cette opération. L'ensemble de ces acteurs avaient intérêt à militer pour le maintien de cette opération au moment de son évaluation, alors qu'elle ne devait durer que trois mois.

Pour les organisations de producteurs qui cherchent à tirer profit de la hausse saisonnière des prix, la stabilisation des prix au profit des consommateurs peut cependant être défavorable (Vigi-cert, 2015). Le caractère urgent de cette opération (décidée en Conseil de ministre le 11 septembre 2013), n'a pas permis aux OP de prendre des dispositions pour écouler leurs stocks à temps. Ainsi, toutes les organisations de producteurs interrogées disent avoir vendu à perte leurs stocks cette année 2013. Par exemple, certaines unions de la FEPAB disposaient de stocks constitués pour 12°000 FCFA le sac de 100 kg et tardaient à les vendre car elles pensaient pouvoir bénéficier de nouveau de l'opération CZE en 2012/2013, mais elles ont fini par les vendre à 10°000 voire 9°000 CFA pour certaines en 2013.

En outre, de nombreux consommateurs n'ont plus eu recours aux marchés pour leurs besoins céréaliers et les prix de vente dans les boutiques témoins ont exercé une pression à la baisse des prix. Il faut aussi souligner que l'ouverture des boutiques témoins s'est réalisée à grand renfort de communication (spots télévisés, déplacements de ministres pour l'ouverture de boutiques, etc.), ce qui a suscité un engouement très important de la part des populations.

Ainsi, l'union nationale des étuveuses et transformatrices (UNERIZ) indique que leurs ventes baissent durant les foires depuis l'ouverture des boutiques témoins³². L'UDTER/ Banzon estime que leurs ventes baissent de 30 tonnes à 5 tonnes pendant les foires ou bourses agricoles à cause des boutiques témoins. En effet, le sac de 25 kg de riz dont le prix normal varie de 9°500 à 10°000 FCFA est vendu à 7°500 FCFA dans les boutiques témoins. Soit une subvention de 2°000 à 2°500 FCFA de l'Etat.

Il apparaît clairement que, contrairement à l'opération CZE menée en 2012 et dont l'objectif était d'acheter à prix rémunérateur au producteur et vendre à prix modéré au consommateur, le PASA n'a pas pris en compte la question de la rémunération du producteur. Cette expérience a conduit la SONAGESS à revoir l'organisation de l'opération boutique témoins en 2015 avec une autre dénomination : opération d'appui à la sécurité alimentaire (OASA). Dans la mise en œuvre de l'OASA, l'ouverture des boutiques a été fonction des besoins et des prix des céréales sur les marchés. Ainsi, les zones de production dans lesquelles les prix étaient inférieurs ou égaux au prix de vente de la SONAGESS, n'ont pas bénéficié de boutiques témoins (Houndé, Sindou). Le nombre de boutiques a été réduit (Tableau 1).

Cependant, l'impact négatif des boutiques témoins sur les producteurs doit aussi être nuancé en prenant en considération au moins deux éléments. Le premier est que les producteurs participent de

³² Les foires sont un moment particulièrement attendu par les groupements de producteurs et par les consommateurs, lesquels profitent habituellement de cette occasion pour s'approvisionner en riz local. Depuis l'ouverture des boutiques témoins, les consommateurs peuvent trouver du riz local à tout moment de l'année et n'attendent plus spécifiquement les foires.

l'approvisionnement des boutiques témoins via le SI et donc profitent des opportunités de marché que cela offre. Ainsi, pour la présidente l'UNERIZ, *« ce ne sont pas les boutiques témoins le problème, elles n'ont pas d'impact négatif, au contraire leurs approvisionnement devrait être une aubaine pour les unions pour la promotion de leurs activités »*. L'autre élément est qu'un certain consensus se dégage parmi les acteurs interviewés pour dire que les boutiques témoins ont eu le mérite de contribuer à éviter une crise alimentaire en 2013, 2014 et 2015. Le Burkina Faso aurait échappé à une situation alimentaire tendue en comparaison des autres pays de la région en partie grâce à ce mécanisme. Ainsi, cette mesure est jugée opportune par l'étude de l'impact des mesures sociales pour l'amélioration des conditions de vie des populations effectuée par le Vigi-cert (2015) en ce sens qu'elle intervient dans un contexte après crise 2012.

Le warrantage perturbé par les ventes sociales

L'effet baissier sur les prix des ventes à prix social est particulièrement négatif pour le warrantage, dont le fonctionnement repose sur l'anticipation de la hausse saisonnière des prix. Selon Yaméogo et Guissou (2014), les opérations de dénouement des stocks publics ne tiennent pas en compte des intérêts des promoteurs des stocks de proximité et des exigences techniques du warrantage du fait que le déstockage se fait au moment de la libération des stocks warrantés. Il y aurait une forme de *compétition* entre stocks publics et stocks de proximité aussi bien en période de stockage que de déstockage public : *« en période de récolte les achats directs aux producteurs sont observés au niveau des stocks publics tandis que le warrantage s'attèle à organiser des opérations de stockage des produits au sein des OP ; en période de soudure, les stocks publics font des ventes à prix social alors qu'au niveau du warrantage c'est la période de dénouement pour profiter du niveau élevé des prix »* (Yaméogo et Guissou, 2014 : 36).

La vente à prix social ferait baisser le niveau du prix moyen au producteur de 22%, ce qui réduit la marge nette du warrantage et fait peser une incertitude sur les producteurs à rentabiliser leurs activités de stockage (Yaméogo et Guissou, 2014). Ils soulèvent ainsi la contradiction des objectifs de politiques publiques avec d'un côté l'appui aux producteurs dans la pratique du warrantage (par exemple le Programme d'amélioration de la productivité et de la sécurité alimentaire, PAPSA) qui doit assurer des prix rémunérateurs en période de soudure, et de l'autre des ventes à prix social visant à assurer des prix accessibles aux consommateurs également en période de soudure. La FEPAB nous indique aussi que les ventes à prix social, en particulier les boutiques témoins, ont eu un impact négatif sur le warrantage : *« l'année où a débuté l'opération boutiques témoins cela a occasionné auprès des producteurs une vente à perte des stocks warrantés. La mise en marché de céréales sur toute l'étendue du territoire a occasionné une baisse des prix et les producteurs ont dû vendre les stocks avec des pertes allant de 2 000 à 3 000 FCFA. »*

Le problème de la prévisibilité des opérations de la SONAGESS est également mis en avant : la majorité des OP enquêtées (68%) dans l'étude de Yaméogo et Guissou (2014) déclare ne pas être informée à l'avance des opérations de déstockage. Le manque de communication de la SONAGESS sur ses opérations ne permet pas aux groupements de producteurs d'anticiper les impacts de ces opérations sur les prix et de déterminer leur stratégie de commercialisation en conséquence.

La FEPAB et le Groupement de Passakonko engagés tous deux dans le warrantage ont signalé les difficultés qu'ils ont rencontrées avec des prix particulièrement bas au moment de la libération de

leurs stocks warrantés en 2013. La Graphique 5 montre en effet que les prix sont restés stables de mars à août 2013. Les OP ont attribué cette stabilisation des prix à l'ouverture des boutiques. Mais celles-ci ont été ouvertes en septembre 2013 et la stabilisation des prix est plus certainement liée à la très forte augmentation de la production de maïs durant la campagne de 2012/13 par rapport à la campagne précédente.

Une expérience positive d'intégration entre le CONASUR et des GSA

Les interactions entre opérations de vente des stocks publics et stocks de proximité ne sont cependant pas toujours jugées négatives. Certaines unions (UGCPA/BM) saluent la vente à prix social mais souhaitent être associées à l'approvisionnement des stocks publics. Cela leur permettrait d'écouler leurs productions et de bénéficier de crédits auprès des banques grâce aux contrats signés avec la SONAGESS.

Pour les stocks de proximité de type greniers de sécurité alimentaire, qui visent à protéger les plus démunis dans les zones déficitaires, les ventes à prix social et leur effet baissier sur les prix peuvent se révéler complémentaires de leurs actions. A Ouahigouya par exemple, les entretiens avec VIIM BAORE ont montré que le fait que le CONASUR ait confié la vente à prix social des stocks aux GSA dans certaines communes, a été particulièrement apprécié. Cependant, dans les localités où les ventes se faisaient séparément avec d'un côté les GSA et les ventes à prix, les GSA ont eu du mal à écouler leurs produits.

Les membres de la coopérative VIIM BAORE encouragent donc la coopération entre les GSA et la SONAGESS dans le cadre des boutiques témoins. La vente à prix social dans les GSA serait une opportunité de faire connaître l'existence de ces greniers par les populations qui continueraient à les fréquenter même après l'opération de ventes à prix social. Par ailleurs, une meilleure communication sur les périodes de dénouement des stocks publics et sur les produits vendus à prix social permettraient aux gestionnaires des GSA de mieux programmer leurs activités afin d'éviter une quelconque incidence négative de la vente à prix social sur le fonctionnement des GSA. Dans un souci de complémentarité, ils pourraient ainsi gérer des produits autres que ceux vendus à prix social. On voit que lorsqu'elle est bien menée, l'intervention publique apparaît dès lors comme un complément des stocks de proximité.

Cependant, les stocks de proximité en zones déficitaires ont aussi besoin que les prix ne baissent pas trop car ils doivent revendre les céréales achetées à un prix suffisamment élevé pour tenir compte de l'ensemble de leurs coûts de gestion. Le problème des interventions sociales qui engendrent des baisses de prix en dessous du prix de revient pour les banques de céréales ou les GSA est donc soulevé (SOS Faim, 2016). Les années de crise alimentaire apparaissent particulièrement difficiles à gérer pour ces institutions locales. Les autorités nationales et leurs partenaires mettent en place des plans de réponse aux crises impliquant des ventes à prix social qui peuvent les conduire à ne plus pouvoir écouler leurs stocks au-dessus du prix d'achat. Les entretiens avec VIIM BAORE soulignent que le dynamisme des comités de gestion est crucial pour collecter en temps opportun et vendre ensuite à un prix en-dessous du marché mais qui permet néanmoins de dégager une marge pour assurer la pérennité de l'organisation.

7. Conclusions et recommandations

Nous avons souligné la diversité des stocks existants, aussi bien publics que de proximité, dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. Au niveau des stocks publics, le Stock National de Sécurité (SNS), qui était le seul stock géré par la SONAGESS et ses partenaires lors de sa création en 1994, a été complété par un Stock d'Intervention (SI) en 2005 en raison de la rigidité des règles de déclenchement du SNS, et par un Stock Commercial de Régulation (SCR) en 2010. Il y a donc aujourd'hui de nombreux instruments, dont les noms laissent à penser que les objectifs poursuivis ne sont plus seulement centrés sur la sécurité alimentaire mais visent aussi la régulation des marchés. En pratique cependant, les volumes de ces stocks sont faibles (environ 80 000 tonnes de capacité de stockage) par rapport aux volumes commercialisés de la production céréalière (environ 1,5 millions sur 5 millions de tonnes de production). Ils n'ont pas les moyens d'assurer véritablement une fonction de régulation, qui a surtout été affichée dans un contexte international de regain d'intérêt pour la régulation des marchés et la stabilisation des prix.

L'ensemble des stocks publics coexistent et sont mobilisés en même temps que les différents stocks de proximité, sans qu'il y ait de réflexion approfondie sur les possibilités de complémentarité ou d'interférence négative. Les critiques qui sont généralement adressées à la SONAGESS renvoient à la concurrence de l'approvisionnement en direct des stocks publics (pour le SCR) avec les opérations de collecte des stocks de proximité, et à l'impact des stocks publics sur les prix et les stratégies de commercialisation des stocks de proximité. L'impact des stocks publics sur les marchés ne découle pas des volumes stockés et déstockés – trop faibles – mais se joue davantage au travers de l'influence des prix de la SONAGESS sur les comportements des acteurs du marché (OP, commerçants).

L'étude montre d'une part qu'il est difficile d'apprécier précisément l'impact des stocks publics sur les marchés, les prix aux producteurs et à la consommation. D'autre part, l'étude met en évidence la complexité des interactions entre stocks de proximité et stocks publics : elles se situent ainsi à la fois au niveau des achats et des ventes des stocks publics, et peuvent être aussi bien positives et négatives. A l'achat, les stocks publics peuvent constituer des *opportunités* pour les stocks de proximité gérés par des groupements de producteurs dont l'objectif est d'améliorer les revenus des membres. Mais les achats pour la reconstitution des stocks publics peuvent parfois rentrer en *concurrence* avec les collectes des OP. L'effet haussier sur les prix de marché des achats publics peut aussi avoir un *impact négatif* pour les stocks de proximité visant à acheter des céréales peu chères pour les vendre aux plus vulnérables. A la vente, les stocks de proximité du type warrantage peuvent être perturbés par les ventes à prix social et leur effet baissier sur les prix au moment de la soudure. Des *synergies* peuvent au contraire exister dans l'organisation de ces ventes avec les stocks de proximité ciblant les plus démunis.

Il s'agit ici de proposer des pistes de recommandations pour que les stocks publics et de proximité agissent de manière complémentaire, cohérente et intégrée pour contribuer à la sécurité alimentaire. Trois ordres de recommandations sont ainsi proposés : i) pour une *complémentarité d'action* en organisant l'articulation des stocks dans l'espace et dans le temps; ii) pour une *synergie d'action* par le renforcement de l'intégration des stocks ; iii) pour un *renforcement des stocks de proximité* pour que ces derniers soient en complémentarité et en synergie avec les stocks publics.

Ces recommandations sont valables pour le cas du Burkina Faso mais il ne faut pas perdre de vue que le pays s'inscrit dans un vaste marché régional et que l'initiative de mieux articuler stocks publics et de proximité se situe au niveau de la CEDEAO. Cela implique d'envisager les recommandations pour le stockage public dans une optique régionale et d'avoir un minimum d'harmonisation des règles de gestion des stocks publics entre les pays. La coordination entre les partenaires techniques et financiers qui interviennent en soutien des stocks publics dans les pays de la région est également un enjeu important.

7.1 Pour une complémentarité d'action entre stocks publics et de proximité

1. Mieux connaître les stocks de proximité

Une première recommandation, relativement évidente pour penser l'articulation entre stocks de proximité et stocks publics, est de mieux comprendre le fonctionnement et les stratégies de chacun des types de stocks. Aucune réflexion n'a en effet été menée pour le moment sur l'estimation des stocks de proximité au sein de la SONAGESS et sur la façon d'articuler stocks de proximité et stocks publics.

Aujourd'hui, la SONAGESS n'a pas d'information consolidée sur les stocks de proximité. L'estimation des besoins de consommation (ou taux de couverture céréalière) par le Comité de prévision de la situation alimentaire (CPSA) ne tient pas compte des stocks de proximité ; l'estimation se fait simplement par le rapport entre la production locale et les besoins de consommation sur la base de la norme de 190 kg de céréale/ personne. Les stocks de proximité étant considérés comme intégrés dans le niveau de la production, il s'agit d'éviter un double comptage. Lorsque les premiers résultats de la campagne sont connus et que les zones à risque sont identifiées, les stocks publics sont mobilisés, là encore sans tenir compte des stocks de proximité.

Il est recommandé que la SONAGESS établisse des contacts plus étroits avec les groupements de producteurs qui gèrent des stocks de proximité, afin de mieux estimer leurs volumes et de mieux prendre en compte leur fonctionnement dans la réalisation de ses opérations. Cela permettra aussi de contribuer à lever les interrogations concernant la qualification d'OP des attributaires de contrats SONAGESS. Les réflexions en cours au sein de la SONAGESS sur la création d'un répertoire et une base de données des groupements et de leurs organisations faitières avec des informations sur leurs capacités de stockage vont dans ce sens. De même, le projet Ecoagris de la CEDEAO piloté par le CILSS a entrepris de réaliser une cartographie des stocks de proximité dans le Sahel (géolocalisation de stocks) et un système de suivi des stocks de proximité est en cours avec Oxfam (<http://www.foodreserves.org/?lang=fr>).

2. Stabiliser les règles de gestion des stocks publics et améliorer leur prévisibilité

Les interventions publiques sont d'autant plus dommageables qu'elles sont imprévisibles, l'imprévisibilité des opérations de la SONAGESS se rajoutant aux aléas de la production et du marché et renforçant la méfiance des banques et institutions financières décentralisées (Blein, 2009). Les règles de déclenchement ne sont véritablement claires que pour le SNS, les règles des autres stocks étant plus changeantes et connues seulement du gouvernement et de la SONAGESS.

Une meilleure connaissance à l'avance des opérations de la SONAGESS à l'achat et à la vente permettrait aux stocks de proximité de mieux anticiper ces opérations dans leurs stratégies de stockage et déstockage. Il s'agit d'une recommandation que l'on retrouve fréquemment dans la littérature sur les instruments de gestion de la volatilité des prix (voir par exemple Maître d'Hôtel et al. 2013 au sujet des instruments tarifaires). C'est aussi une des recommandations fortes de l'étude sur l'impact de la gestion des stocks publics sur le warrantage de Yaméogo et Guissou (2014). Cela doit permettre aux acteurs du warrantage de prendre des dispositions pour éviter les effets néfastes que peut causer la vente à prix social sur leurs activités en période de dénouement.

L'expérience montre cependant que la communication sur les interventions publiques peut, parfois, avoir des effets pervers en suscitant des stratégies de spéculation. C'est par exemple ce qui a été reproché aux commerçants lors de l'Opération Vie Chère (OVC) organisée par le gouvernement en 2011. L'Etat avait annoncé que des boutiques de commerçants, également appelées boutiques témoins, allaient être identifiées pour la vente d'une variété de riz à 16 000 FCFA/Kg, l'Etat subventionnant la différence avec le prix de marché. Des contrôles devaient être menés pour vérifier que les prix de vente étaient bien respectés. Il s'est avéré que nombre de commerçants ont fermé leurs magasins en indiquant qu'ils n'avaient plus de riz alors qu'ils avaient déplacé le riz dans d'autres lieux et bénéficié de la subvention.

3. Organiser l'articulation stocks publics et de proximité dans l'espace et dans le temps

Le principe de subsidiarité qui prévaut pour l'articulation stocks de proximité/ stocks publics implique de laisser d'abord les stocks de proximité jouer leur rôle en cas de crise alimentaire et faire en sorte que la SONAGESS n'intervienne que là où et quand c'est nécessaire.

Il est ainsi recommandé que les ventes à prix social non ciblées et permanentes telles que les boutiques témoins soient réservées aux zones déficitaires pour ne pas perturber les stocks de proximité visant à améliorer les revenus des producteurs ; ce qui a commencé d'être fait avec la réorganisation des boutiques témoins en 2014. Cela va également dans le sens de Pons Cortès et Gomez Carrasco (2013) qui recommandent que les magasins à prix modérés se développent là où il y a peu ou pas de stocks de proximité. Il importe aussi pour qu'il y ait une conjugaison des ventes à prix social et des boutiques témoins pour éviter les redondances.

Il ne faudrait cependant pas considérer que les zones de production n'ont pas besoin de ventes à prix social. Nombre de ménages vulnérables dans ces zones ont besoin d'une aide permanente pour leur consommation alimentaire. Cela peut être d'abord le rôle des stocks de proximité de type greniers de sécurité alimentaire que de gérer ces situations. Des ventes à prix social peuvent être utiles en complément des stocks de proximité, en particulier en période de soudure, dès lors qu'elles sont *ciblées* sur ces populations vulnérables.

Les ventes à prix social organisées toute l'année pouvant avoir des effets négatifs sur les stocks de proximité, on peut envisager de les limiter à la période de soudure. Au niveau des achats publics, réaliser les appels d'offre ciblés sur les OP avant ceux destinés aux commerçants (et non simultanément comme aujourd'hui) permettrait de mieux leur donner la priorité, de leur offrir des prix plus élevés (les procédures d'appel d'offre sont moins exigeantes pour les OP que pour les commerçants mais les prix sont aussi moins élevés) et de mieux assurer la loyauté des membres vis-

à-vis de leurs OP. Enfin, des opérations ponctuelles telles que l'opération CZE devraient être organisées de telle sorte qu'elles ne rentrent pas en concurrence avec les collectes organisées par les OP pour la constitution de leurs stocks.

4. Renforcer la concertation entre la SONAGESS et les groupements de producteurs

Au niveau des achats locaux, il existe une décision par arrêté³³ en 2015 de créer un « Cadre de concertation pour l'accès des petits producteurs aux marchés agricoles » (article 1) ; l'objectif étant « d'accroître la part des petits producteurs dans les achats locaux de l'Etat, du PAM et des autres partenaires ». Ce Cadre de concertation réunit notamment une douzaine d'OP, dont la faîtière Confédération paysanne du Faso (CPF), des ONG, des acheteurs institutionnels et autres acheteurs (SONAGESS, P4P, etc.), des agences onusiennes (PAM, FAO), les ministères concernés et des institutions de financement.

Pour les ventes à prix social en revanche, la concertation avec les groupements de producteurs se fait de façon ponctuelle (il y a par exemple eu des rencontres avec les mairies et les OP lors de l'ouverture des boutiques témoins). Or, cette concertation apparaît essentielle que ce soit pour en limiter les impacts négatifs (par exemple sur la libération de stocks warrantés) ou pour les articuler avec les greniers de sécurité alimentaire (à l'image de la coopérative VIIM BAORE qui souhaite connaître les produits vendus à prix social pour collecter des produits complémentaires). Cette recommandation est aussi celle de l'UGCPA/BM, pour qui il est important que le dialogue entre l'Etat et les OP soit renforcé : les OP devraient être impliquées dans les décisions liées au marché céréalier.

7.2 Pour une synergie d'action entre stocks publics et stocks de proximité

5. Améliorer les modalités d'achats locaux pour la constitution des stocks publics

Le recours aux stocks des OP pour constituer les stocks publics est une forme d'intégration entre stocks publics et stocks de proximité. L'expérience montre que les achats publics sont des opportunités de marchés sécurisés pour les producteurs, mais avec au moins trois limites au niveau de la SONAGESS : i) des prix aux producteurs jugés trop faibles (notamment en comparaison avec ceux offerts par le P4P du PAM) ; ii) des volumes limités pour le SCR, qui offre les modalités d'achat souples (achats directs au lieu d'appels d'offre) ; iii) les retards de paiement de la SONAGESS liés au problème de décaissement au niveau du budget de l'Etat. Il apparaît nécessaire de réaliser des progrès sur ces trois points. Le développement des commandes institutionnelles (ministères, cantines scolaires, prisons, etc.) gérées au travers du SCR est une voie dans ce sens.

Les contrats avec la SONAGESS pourraient également comporter des formes de soutien aux OP sur le modèle du P4P et de la boîte bleue : accompagnement dans l'entretien des stocks de proximité, la qualité et la standardisation des grains (taille des grains, taux de brisure, taux d'humidité, présence d'aflatoxines, de moisissures ou d'insectes), etc. (Issala, 2016).

D'autres facteurs limitant ont été identifiés au niveau des OP dans la réponse aux achats publics (voir recommandations N°7).

³³ Arrêté n°2015/094/MARHASA/CAB portant création, attribution, composition et fonctionnement du Cadre de concertation pour l'accès des petits producteurs aux marchés agricoles.

6. Contractualiser avec les stocks de proximité pour les ventes à prix social

Les stocks de proximité situés dans les zones déficitaires et visant à vendre aux populations vulnérables en période de soudure (par ex. les GSA) assurent la même fonction que les ventes à prix social. En cas de crise alimentaire, ils sont plus rapidement mobilisables que l'organisation par la SONAGESS du transfert des céréales des zones excédentaires vers les zones déficitaires pour les ventes à prix social (même si une partie des stocks de la SONAGESS est pré-positionnée dans les zones déficitaires).

Une forme de contractualisation entre la SONAGESS et les stocks de proximité pour que ces derniers vendent leurs stocks au prix social proposé par la SONAGESS permettrait de gagner en efficacité. La SONAGESS couvrirait la différence entre le prix social et le prix auquel les stocks de proximité envisageaient de vendre, qui doit couvrir le prix de revient ; cela constituerait donc une forme de subventionnement des stocks de proximité.

Cette recommandation rejoint celle faite par Yaméogo et Guissou (2014) d'un partenariat entre les OP pratiquant le warrantage et la SONAGESS pour que les stocks warrantés soient utilisés dans les ventes à prix social avec une option de prix d'achat au producteur. Elle rejoint également les propositions de Issala (2016) concernant les banques de céréales. Il suggère qu'une société nationale de gestion des stocks publics telle que la SONAGESS puisse confier à des banques de céréales la gestion de son intervention, en lui allouant un volume de vivres que la banque de céréales intégrerait dans sa stratégie de commercialisation et de distributions ciblées vers les ménages vulnérables (ciblage que ne fait pas la SONAGESS). Il propose également d'envisager un subventionnement des stocks de proximité lorsque les conditions de sécurité alimentaire obligent à vendre en-dessous du prix de revient des stocks de proximité. Enfin, cette recommandation était également en germe dans Alpha et al. (2010) concernant l'idée de stocks privés détenus par des OP et des commerçants sous contrat avec les sociétés nationales de gestion des stocks publics.

Si une telle modalité d'intégration entre stocks publics et stocks de proximité permettrait de lever les coûts de transferts des céréales, il ne faut pas négliger les coûts de contrôle qu'elle implique pour vérifier que le prix social est bien respecté par les OP. Il faut également tenir compte du fait dans la détermination du prix que le warrantage et l'approvisionnement des stocks se font principalement dans les zones excédentaires alors que les ventes à prix social interviennent dans les zones déficitaires. Cette modalité pourrait être proposée dans un premier temps aux OP avec lesquels la SONAGESS a déjà une expérience de collaboration et pourrait monter en puissance au fur et mesure que s'organise un processus formel de concertation.

On trouve également dans la littérature l'idée que la SONAGESS puisse fournir des dotations aux stocks de proximité ou que des mécanismes de renflouement soient mis en place à partir des réserves nationales – par exemple lorsque des chocs climatiques empêchent la reconstitution des stocks de proximité (Pons Cortès et Gomez Carrasco, 2013). Cette modalité d'intégration se heurte cependant aux capacités de stockage limitées des stocks de proximité et nécessiterait donc au préalable que ces capacités soient renforcées (de même que l'entretien des stocks, etc.). Elle peut aussi avoir pour effet pervers d'appuyer les stocks de proximité qui se vident, laissant penser qu'on donne une « prime à la mauvaise gestion » (Issala, 2016).

Une autre recommandation est de permettre aux stocks de proximité de louer des magasins disponibles appartenant aux sociétés nationales de gestion des stocks publics à prix préférentiel et en sous-traitant leur expertise pour l'entretien des stocks. Issala (2016) souligne en effet que ces sociétés nationales disposent souvent de capacités de stockages supérieures à leurs besoins, qu'elles proposent à la location pour les commerçants, le PAM, des ONG ou déjà des OP. Il semble cependant que la SONAGESS ne dispose plus aujourd'hui de cette marge de manœuvre et est amenée elle-même à louer des locaux chez les commerçants par exemple compte tenu de l'augmentation du nombre et du niveau de ses stocks.

7.3 Pour un appui structurel aux stocks de proximité

7. Renforcer les capacités des stocks de proximité

Une montée en puissance des stocks de proximité apparaît nécessaire pour qu'ils s'articulent avec les stocks publics – sachant que ces derniers ont vu leur niveau augmenter au fil des années (le SNS par exemple passant en 2015 de 35 000 à 50 000 tonnes). Il est donc recommandé qu'un appui structurel soit apporté aux stocks de proximité pour lever les facteurs limitants de leur bon fonctionnement. Cette recommandation s'adresse aux services du ministère de l'agriculture³⁴), ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers qui s'intéressent à l'appui aux OP. Elle s'aligne sur les propositions de la réserve régionale de la CEDEAO et reprend les réflexions en cours pour un appui au passage à l'échelle des stocks de proximité.

Il s'agit en particulier d'investir pour :

- Développer les capacités de stockage des stocks de proximité : nouveaux magasins, formations et kits pour l'entretien des magasins, etc.
- Fournir des fonds de roulement aux stocks de proximité pour l'achat de céréales, dans les zones déficitaires.
- Appuyer la maîtrise des coûts : formations des comités de gestion, échanges de bonnes pratiques, etc.
- Développer les démarches qualité : appui à la traçabilité, au respect des normes et standard de qualité.

Les organisations paysannes sont quant à elle invitées à réaliser des efforts pour pallier le caractère atomisé des stocks de proximité et faire en sorte que la SONAGESS aient des interlocuteurs structurés dans les processus de concertation. Les stocks de proximité sont en effet le plus souvent isolés au niveau des villages et leur gestion par des OP constitue plus une exception que la règle. La structuration des stocks de proximité est donc une nécessité. Elle peut passer par la mise en place de réseaux qui pourraient également permettre de partager certaines fonctions telles que la mutualisation de fonds, la gestion de l'information, des outils de formation, l'échange de bonnes pratiques, etc. (SOS Faim, 2016).

³⁴ La Direction du Développement des marchés agricoles et la Direction des Normes et de la métrologie au sein de la Direction Générale de la Promotion de l'économie rurale sont particulièrement concernées.

Bibliographie

- Alpha A., Broutin C., Coulter J., Diagne A., Kaboré C., Ki Y., Konaté S., Wade I., 2010. Etude relative à la définition des instruments régionaux de régulation des marchés agricoles dans le cadre de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP). Gret, juin 2010.
- Amidou G., Adama S., Lesaffre D., Les Greniers de sécurité alimentaire au Burkina Faso, Grain de sel n° 59-62 — juillet 2012 – juin 2013, pp. 14-15.
- Beaujeu R. et Coste J. (coord), 2013. Les stocks alimentaires et la régulation de la volatilité des marchés en Afrique. Agence Française de Développement (AFD), collection A savoir, n°23, novembre 2013, 210 pages.
- Blein R., 2009. Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites. Le cas des pays du Sahel. In ressources de Inter-Réseaux Développement rural.
- Burkina Faso, 2003. Stratégie nationale de sécurité alimentaire.
- CEDEAO (en collaboration avec UEMOA, RESOGEST, CILSS), 2012. Réserve régionale de sécurité alimentaire. Juillet 2012.
- CPSA, 2013. Première Session du Comité de Prévision de la Situation Alimentaire et nutritionnelle 2013.
- Lourme-Ruiz A., 2016. Consomme-t-on ce que l'on sème ? Relations entre diversité de la production, revenu agricole et diversité alimentaire au Burkina Faso. A paraître dans Cahiers agricoles.
- ENIAM, 2008. Enquête nationale sur l'insécurité alimentaire et la malnutrition.
- Enquête Smart, 2015. L'Enquête nutritionnelle SMART de novembre à décembre 2015.
- Galtier, 2009. Comment gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement ? Working Paper Moisa, N°4, novembre 2009.
- Ghione A., Kambou F., Le Cotty T., Maître d'Hôtel E. et Malnoury G., 2013. Le warrantage pays, outil de protection des ressources. Inter-Réseaux Développement rural. Grain de sel, N°59-62, juillet 2012-juin 2013, pp. 17-18.
- Gross J. et Mees M., 2016. Les Greniers de Sécurité Alimentaire au Burkina Faso, un impact confirmé. SOS Faim.
- Issala (bureau), 2016. Notes de synthèse introductives par thématique. Atelier SOS Faim et Oxfam, Assurer la viabilité et promouvoir le développement des systèmes de stockage alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest. Ouagadougou, 23-25 février 2016.
- Maître d'Hôtel E., Le Cotty T. and Jayne T., 2013. Trade Policy Inconsistency and Maize Price Volatility: An ARCH Approach in Kenya, African Development Review Vol. 25, No 4, pp. 607-620.
- Millogo F., 2015. Analyse de l'efficacité des mesures sociales mises en œuvre par le gouvernement du Burkina-Faso : Cas des boutiques témoins de la SONAGESS.
- Ministère de l'agriculture et des aménagements hydrauliques, Direction Générales des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS), Résultats définitifs de la campagne agricole et de la situation alimentaire et nutritionnelle 2015/2016.
- Mission conjointe, 2015. Rapport de suivi et d'évaluation des marchés et de la situation alimentaire des ménages du Burkina Faso, février 2015.
- Pala L., 2012. L'impact du warrantage : tentative d'évaluation sur le bien-être socioéconomique des ménages bénéficiaires des provinces du Tuy et Ioba, Burkina Faso.
- Pémou B., 2016. Etude pour établir une situation de référence pour les stocks des commerçants et les stocks institutionnels du Burkina Faso. CILSS. Rapport provisoire, janvier 2016.
- Pons Cortès G. et Carrasco G., 2013, Première ligne de défense, évaluation du potentiel des stocks de proximité dans le Sahel. Rapport de recherche Oxfam, juillet 2013.
- PNSAN, 2013. Politique Nationale de Sécurité alimentaire et Nutritionnelle, octobre 2013.
- PNSR, 2012. Programme National du Secteur Rural, octobre 2012.

- Poussart-Vannier M., 2006. Jeux d'acteurs dans le système alimentaire Burkinabé. Normes, conflits et compromis dans le marché céréalier et la gestion de l'aide alimentaire d'urgence. Thèse de doctorat en sociologie, IEDES-Université Paris I Panthéon-Sorbonne, décembre 2006.
- Sanchez I. S., Garrido E. S. et Celestino C. P., 2015. Protection Sociale et Sécurité Alimentaire au Burkina Faso. Les boutiques témoins. Rapport de recherche Oxfam, avril 2015.
- SONAGESS, 2009. Contrat/ Plan N°3 Etat/ SONAGESS 2010-2012. Septembre 2009.
- SONAGESS, 2013. Rapport annuel des activités de la SONAGESS de l'année 2012, mars 2013.
- SOS Faim, 2016. Stocks de proximité en Afrique de l'ouest, les organisations paysannes en première ligne. Dynamiques paysannes 39-40, avril 2016.
- Vigi-cert, 2015. Evaluation de l'impact des mesures sociales pour l'amélioration des conditions de vie des populations du projet « Appui à la sécurité alimentaire – action 2013, boutiques témoins ». MARHASA, juillet 2015.
- Yaméogo S. et Guissou R., 2014. Impact de la gestion des stocks publics des produits vivriers sur le warrantage au Burkina Faso, février 2014.

Annexe 1. Liste des structures et des personnes rencontrées

| | Structure/Groupement | Personne rencontrée/Fonction |
|----|--|---|
| 1 | Union des Groupements de Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM) | ZOMA Soumabéré/ Secrétaire Général |
| 2 | Union Nationale des Producteurs de Semences du Burkina (UNPSB) | BICABA Kani/ Président |
| 3 | Union provinciale des professionnels agricoles du Mouhoun (UPPA) | KOHOUN Bartélémy/ Président |
| 4 | Fédération des groupements paysans du Nayala (FGPF) | Traoré Issiaka/ Président |
| 5 | Union des groupements des producteurs céréaliers (UGPCER) | Ki Drissa/ Président |
| 6 | Groupement des Producteur de Passakonko (GPCO/SP) | BONBIRI Sezin/ Président |
| 7 | Organisation Catholique pour le Développement et la Solidarité (OCADES) Dédougou | Ab. KI Jean Paulin/SE; Mme DABIRE Giselle, Kahoun Vincent |
| 8 | Union provinciale des professionnels agricoles du Houet (UPPAH) | TRAORE Aboubacar/ Coordonnateur régional FEBAB-Bobo-dioulasso |
| 9 | Union nationale des étuveurs de riz du Burkina (UNERIZ) | SAWADOGO Mariam/ Présidente |
| 10 | Union départementale des étuveuses de riz de Banzon (UDTER-Banzon) | SANON Salimata/ Secrétaire Générale |
| 11 | Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPCB) | TRAORE Karim/ Président |
| 12 | Union provinciale des professionnels agricoles du Kénédougou (UPPAK) | TRAORE Madiara/ Présidente |
| 13 | Union provinciale des professionnels agricoles du Tuy (UPPAT) | TANI Oumou/ Secrétaire Générale |
| 14 | Union Provinciale des Associations pour la promotion de l'alphabétisation | TANI Dofinita Justin |
| 15 | Union départementale des étuveuses de riz de Founzan (UDEFR-Founzan) | OUEDRAOGO Lizeta/ Présidente |
| 16 | Association Formation Développement Ruralité (AFDR) | OUATTARA Amidou/ Directeur Exécutif |
| 17 | Coopérative Agricole du Passoré (CAP/ Yako) | SANKARA Noufou/ Président |
| 18 | Groupement NAAM : Coopérative VIIM BAORE | TRAORE Estelle/ Animatrice |
| 19 | SONAGESS | DABO Louise/ Chef de service Approvisionnement |
| 20 | SONAGESS | SAWADOGO Abdoulaye/ Chef de Service Vente et Marketing |
| 21 | SONAGESS | BERTE Bourahima/ Auditeur interne (Ex-coordonnateur PASA) |
| 22 | SONAGESS | TAGNAN Alain/ Conseiller Technique |
| 23 | P4P/PAM | AKLAMAVO Yves/ Coordinateur du P4P |

Annexe 2. Liste des OP engagées dans le P4P du PAM en 2016

| | | |
|----|------------------|---|
| 1 | AFDR | Association Formation Développement Ruralité |
| 2 | CAP | Coopérative Agricole du Passoré |
| 3 | FNZ | Fédération NIAN ZWE |
| 4 | UGCPA/BM | Union des Groupements de Commercialisation de Produits Agricoles/ Boucle du Mouhoun |
| 5 | UGCPR | Union des Groupements des Producteurs de Céréales du Nayala |
| 6 | UPPA Houet | Union Provinciale des Professionnels Agricoles du Houet |
| 7 | UPPA Kéné Dougou | Union Provinciale des Professionnels Agricoles du Kéné Dougou |
| 8 | UPPA Léraba | Union Provinciale des Professionnels Agricoles de la Léraba |
| 9 | UPPA Mouhoun | Union Provinciale des Professionnels Agricoles du Mouhoun |
| 10 | UPPA Namentenga | Union Provinciale des Professionnels Agricoles du Namentenga |
| 11 | UPPA Ziro | Union Provinciale des Professionnels Agricoles du Ziro |
| 12 | APMR | Association Promo Monde Rural |
| 13 | URGCC/ BM | Union Régionale des Groupements de Commercialisation des Céréales de la Boucle du Mouhoun |
| 14 | UGPCC | Union des Groupements Paysans de Commercialisation de Céréales Namentenga |
| 15 | UGPRB | Union des Groupements des Producteurs de Riz de Bagré |
| 16 | UPPN | Union Provinciale des Producteurs de Niébé du Burkina du Sanmatenga |