

AU BURKINA FASO

ORGANISATIONS PAYSANNES ET MARCHÉS INSTITUTIONNELS

Entretien avec Estelle Dandoy (Acting for Life)



L'ONG Acting For Life (AFL), la Confédération paysanne du Faso (CPF) et l'Association pour la promotion de la petite et moyenne entreprise, agriculture/artisanat (APME2A) ont utilisé le « Coup de Pouce » Pafao en 2017 pour construire une stratégie de changement d'échelle et accompagner les organisations paysannes de la région des Cascades à répondre aux commandes publiques.

Estelle Dandoy, chargée de programme au sein d'AFL, témoigne des défis à relever par les OP au Burkina Faso pour écouler leurs productions auprès d'acheteurs institutionnels.

Dans le cadre d'une initiative portée par :



*La Confédération
paysanne du Faso (CPF)*



*Acting For Life
(AFL)*



*Association pour la promotion
de la petite et moyenne
entreprise,
agriculture/artisanat (APME2A)*

Quelles ont été les suites du « Coup de Pouce » ?

Le « Coup de Pouce à la construction de stratégies de changement d'échelle » a donné lieu à la mise en place d'une action intitulée « Accompagnement des acteurs sur les marchés institutionnels agricoles » (Amiagri). Alors que le Coup de pouce visait à accompagner les organisations paysannes (OP) dans l'accès aux marchés institutionnels de manière générale, Amiagri s'est focalisée exclusivement sur l'approvisionnement des cantines scolaires par les OP. Portée conjointement par la CPF, Inades formation et AFL, cette initiative prend place à l'échelle territoriale de la région des Cascades dans l'optique d'assurer une certaine durabilité des actions. Cette expérience constitue la

première étape d'un potentiel essaimage à l'échelle nationale. D'ailleurs, de nouvelles initiatives, s'inscrivant dans la continuité des actions menées jusqu'alors, sont à l'ordre du jour.

Pourquoi ce choix des cantines scolaires pour développer les marchés institutionnels ?

En 2016, un arrêté législatif a été signé pour transférer le budget d'achat des repas scolaires du ministère de l'Éducation nationale vers les communes. Cette nouvelle réglementation a constitué la base des initiatives qu'AFL et la CPF ont accompagnées.

Le budget de l'État pour les repas scolaires est très faible : ce qui est transféré aux communes pour un an correspond à deux mois et demi de fonctionnement des cantines. Les cantines endogènes ne fonctionnent généralement pas, en raison des faibles revenus des familles qui peinent à apporter les cotisations pour financer les repas. Or, la possibilité de manger sur place a un réel rôle à jouer dans l'éducation des enfants : lorsque ces derniers rentrent le midi pour déjeuner, ils ne reviennent pas toujours pour les classes de l'après-midi.



Cantine scolaire organisée dans une école de la commune de Douna © Rasca Production/Martin Demay

L'intérêt est donc autant alimentaire qu'éducatif. En outre, il s'agirait d'un débouché commercial important pour les coopératives agricoles du territoire, qui seraient capables de répondre à la demande. La région des Cascades produit par exemple 20 000 tonnes de riz chaque année alors que le besoin des cantines scolaires est d'environ 3 500 tonnes.

Quelles autres institutions publiques avez-vous ciblé ?

Bien souvent, il n'y a pas de distribution alimentaire dans les hôpitaux : les familles apportent à manger aux patients. Quelques repas préparés sont parfois distribués dans certains hôpitaux, mais cela reste assez rare. Du côté des prisons il existe également un vrai potentiel. Des négociations sont actuellement en cours pour des commandes en denrées brutes.

Nous avons étudié les différentes procédures en fonction des institutions. En travaillant à l'échelle territoriale, nous avons remonté des données chiffrées pour évaluer les besoins des cantines scolaires, mais la tâche s'est avérée plus difficile pour les hôpitaux et les prisons. Recueillir de plus en plus de données économiques sur les institutions publiques devient essentiel pour négocier des contrats avec ces potentiels clients, ce qui diversifierait les débouchés.

Quels sont les produits recherchés par les acteurs institutionnels ?

Les commandes des institutionnels concernent soit des produits bruts soit des plats préparés. Les marchés institutionnels sont intéressants car ils ne s'adressent pas seulement aux OP, mais aussi aux transformateurs, et restaurateurs. Les besoins en produits transformés sont aussi importants, par exemple en farines infantiles, notamment au niveau des hôpitaux ou des centres de santé.

Un arrêté portant sur « l'achat des produits alimentaires locaux par les structures étatiques dans le cadre de leur approvisionnement » a été instauré en 2017¹. Il concerne une dizaine de produits, mais le projet Amiagri cible uniquement les produits achetés par les écoles. Aucune OP membre de la CPF n'étant productrice d'huile, nous nous sommes focalisés sur le riz et le niébé.

Qui sont les acteurs concurrents des OP sur les marchés institutionnels ?

Jusqu'à présent les approvisionnements par le ministère de l'Éducation se faisaient sur la base d'appels d'offre nationaux qui étaient remportés presque exclusivement par des commerçants. Bien que les budgets aient été décentralisés, la situation est encore problématique puisque 90 % des volumes sont encore distribués par les commerçants². Ceci est d'abord dû au fait que les communes connaissent très peu les OP présentes sur leur territoire. Ensuite, et surtout, elles privilégient les offres des commerçants qui parviennent à proposer des prix particulièrement bas, sont mieux organisés, ont plus d'expertise en négociation et mobilisent de plus gros volumes.

Une des forces du commerçant réside dans sa capacité à livrer par ses propres moyens, ce qui réduit ses coûts de transports. À l'inverse, faute de véhicule, une OP fait face à des coûts supplémentaires, en sous-traitant la livraison.

En outre, les OP subissent généralement une pression de la part de ces commerçants. Une partie des produits locaux distribués par les commerçants proviennent des OP, mais ont été achetés à prix très bas, et souvent en dessous des coûts de production.

À titre d'exemple, les étuveuses de Douna et de Karfiquéla ont été sollicitées par des commerçants pour acheter leur riz à un prix compris entre 200 et 275 FCFA par kilo, pour le revendre ensuite auprès des communes plus du double (entre 425 et 575 FCFA). Or, pour couvrir les coûts de production et réaliser une faible marge, les étuveuses devraient vendre leur riz entre 350 et 400 FCFA³. Les commerçants sont puissants et arrivent donc à négocier en leur faveur auprès des OP.



Étuveuses de riz de la commune de Douna © Rasca Production/Martin Demay

¹ https://lefaso.net/IMG/pdf/arrete_produits_locaux_2.pdf

² D'après les données relevées dans le cadre du projet Amiagri, dans les 17 communes des Cascades en 2019

³ Données Acting For Life collectées dans le cadre du projet Amiagri, 2019

Enfin, les commerçants achètent beaucoup de produits importés, dont le prix est souvent en dessous de celui des denrées produites localement. En ce qui concerne le riz, c'est pour satisfaire le goût des consommateurs qu'ils privilégient le riz importé, pourtant légèrement plus cher que le riz local⁴.

Les difficultés à commercialiser se traduisent-elles en pertes ?

Concernant les denrées non périssables ou à durée de vie longue comme les céréales, les pertes physiques sont généralement faibles. Tout surplus est généralement revendu sur les marchés locaux ou part pour la capitale pour alimenter les autres marchés du pays. La région des Cascades est très grande productrice de riz et de maïs, que l'on ne trouve pas forcément dans d'autres régions du pays. Dans d'autres cas, les surplus de production sont stockés dans les magasins d'OP en attendant la remontée des prix. Cependant, les pertes financières pour les producteurs peuvent être très importantes. La multiplication des intermédiaires lorsque les produits sont acheminés vers d'autres territoires entraîne une faible rémunération des producteurs qui ne couvre souvent pas les coûts de production, tout comme la vente à des prix bradés aux commerçants. En revanche, pour les produits périssables, la question des pertes physiques reste entière.

Et la qualité, est-ce un point de blocage pour les OP ?



Les OP ont les capacités d'être compétitives en termes de prix et de volumes mais le problème de la qualité leur est souvent reproché par les communes. Ceci s'explique par un contrôle qualité très peu ou mal appliqué en interne.

Récemment, de nombreuses OP ont été retoquées car le taux de brisure du riz a été dépassé de plus de 50 % (pour une fourchette de tolérance fixée entre 15 et 35 %). Cette décision est assez discutable, car le taux de brisure fixé par le gouvernement burkinabè est quasi inaccessible et qu'il varie beaucoup en fonction des pays. Par exemple, au Sénégal ou en Mauritanie, c'est la brisure du riz qui est prisée. Grâce au plaidoyer, la tolérance a été élargie, ce qui permettrait aux OP de vendre leur riz en quantités nettement plus importantes lors de la prochaine campagne agricole. En revanche, 95 % du niébé produit par les OP n'a pas été accepté en raison de trop nombreuses impuretés, surtout dues au manque d'équipement des unités de transformation pour calibrer et nettoyer les grains.

Décortiqueur de riz © Rasca Production/Martin Demay

⁴ Un sac de 25 kilos de riz importé coûte au consommateur entre 11 000 et 12 000 FCFA et l'équivalent en riz local coûte entre 10 000 et 10 500 FCFA

Comment vous et vos partenaires avez-vous choisi d'accompagner les OP ?

Plusieurs critères ont guidé nos choix : des statuts à jour, une gouvernance saine, un nombre suffisant de membres capables de répondre aux commandes volumineuses des marchés institutionnels, la qualité et la régularité de production.

Comme peu d'OP rassemblent toutes ces caractéristiques, nous avons sélectionné celles qui affichaient de solides compétences de production et avons orienté l'accompagnement sur la commercialisation. Le travail d'AFL, de la CPF et d'APME2A dans le cadre du Coup de pouce Pafao s'est donc centré sur un renforcement des capacités des OP à négocier avec les communes, à livrer, à transformer, et à améliorer la qualité, dans l'objectif final de répondre aux commandes des marchés institutionnels.

Quelles stratégies pour renforcer les capacités de commercialisation des OP ?

Les OP ont les capacités et les compétences pour produire, c'est moins le cas au niveau de la commercialisation. Elles ne disposent pas de personnel dédié aux actions de communication, ont un faible pouvoir de négociation et manquent cruellement d'organisation pour les opérations de distribution. Cependant, une OP ne peut pas non plus tout maîtriser.

Nous nous sommes interrogés sur le lancement d'une dynamique de mutualisation entre les OP, par exemple pour communiquer ou faire du marketing. Cependant, qui dit mutualisation, dit contraction d'un intermédiaire pour la mise en place de ces services et donc prélèvement d'une commission. Nous étions confrontés à la même interrogation lorsque nous avons appuyé l'Organisation pour l'alimentation et le développement local (Oadel) au Togo pour la création d'une centrale de distribution de produits locaux transformés. L'idée est d'offrir les services de distribution, de communication, d'amélioration des emballages aux transformateurs n'ayant pas les moyens de développer ces aspects eux-mêmes. Cette mutualisation s'avère pertinente car la centrale Oadel est aussi une entreprise sociale et solidaire, qui veille à ce que la répartition de la plus-value soit juste et équitable pour les fournisseurs. Mais le résultat aurait-il été le même avec un autre intermédiaire (à la recherche de bénéfices, et appliquant une marge plus élevée) ? Aurait-il plutôt fallu pousser les OP à acquérir toutes les compétences ?

Au Burkina Faso, avec la CPF, nous nous sommes lancés dans une mutualisation des tâches au niveau des OP, et en particulier pour répondre aux appels d'offres. Lorsqu'une commune lance un appel d'offres, il est plus aisé pour elle de faire un unique lot incluant les commandes de riz, de niébé et d'huile. Un commerçant sera donc davantage capable de répondre à cet appel d'offres, ayant les 3 produits à disposition. Afin d'être plus compétitives, les OP ont tout intérêt à travailler ensemble pour présenter une offre complète aux communes. Des ateliers inter-OP ont donc été réalisés, mais la collaboration n'a pas toujours abouti, certaines donnant la priorité à leur propre développement.

Quelles actions pour inciter les communes à se fournir auprès des OP ?

Nous incitons les communes à travailler davantage ensemble. La mise en place d'inter-collectivités pour centraliser les contrôles de qualité ou le stockage ou encore la distribution des denrées permettrait l'économie de coûts importants. En outre, ceci alimenterait le processus de capitalisation par rapport aux marchés institutionnels. Nous avons remarqué par exemple que les communes rédigeaient des appels d'offres inaccessibles aux OP simplement car les lots n'étaient pas séparés. Or, s'ils étaient distincts (un concernant le riz, l'autre le niébé), les OP, en général productrices d'une seule denrée, auraient la capacité de répondre à un lot spécifique de ces appels d'offres.

Venue compléter l'arrêté sur les achats des produits locaux par les acteurs institutionnels, une nouvelle législation entrée en vigueur au Burkina en 2017 représente une autre opportunité de taille. Il est désormais possible qu'une commune entre en procédure directe avec les OP pour

l'approvisionnement des cantines scolaires. Comme les communes ne sont pas toutes au courant de cette nouvelle réglementation, des ateliers sur ces procédures de passation de marchés pour les communes ont été organisés, pour les inciter à inclure des clauses favorisant les OP du territoire.



En 2019, à l'issue de ces réunions, les participants ont élaboré une vision commune : « D'ici à 2025, au moins 1/3 des organisations de producteur.rices de l'agriculture familiale contractent 70 % des volumes stables ou croissants de marché institutionnel ». Ces procédures d'entente font cependant courir un risque de création de relations exclusives entre certaines OP et les communes, et peuvent engendrer des effets de corruption, déjà très présents aujourd'hui.

Atelier de réflexion sur les enjeux de la commande institutionnelle des produits agricoles, regroupant les maires de 17 communes et leurs adjoints
© Rasca Production/Martin Demay

Quelles actions de sensibilisation ont été organisées ?

Dans le cadre du projet Amiagri, nous avons appuyé la CPF et Inades formation pour des missions, dans les écoles, de sensibilisation des élèves et des professeurs sur la thématique du consommer local. En lien avec notre précédente initiative de développement du maraîchage pour servir des repas plus diversifiés dans les cantines scolaires, nous avons participé à l'installation de petits jardins dans les écoles. Ce type d'initiative marche particulièrement bien pour sensibiliser les élèves, et les aider à diversifier leur alimentation. Pour obtenir des résultats concluants, ces actions de sensibilisation sont toujours menées de pair avec l'ensemble des acteurs de la chaîne : acheteurs, fournisseurs, vendeurs et consommateurs.



Une femme de la commune de Douna, formée par Inades formation, sensibilise les élèves sur le consommer local © Rasca Production/Martin Demay

Comment se sont organisées les actions de plaidoyer ?

Plusieurs outils de plaidoyer et de communication à destination des collectivités et des communes ont été développés pour les inciter à acheter des produits locaux. Une plaquette de plaidoyer, qui ciblait en priorité les communes, a aussi été utilisée pour s'adresser à toutes les institutions publiques (hôpitaux, prisons, etc.). Aux côtés de la CPF, nous avons également conçu un répertoire des OP dans la région des Cascades, pour communiquer sur leurs volumes moyens de production auprès des institutions publiques, afin que ces dernières aient accès à une base de fournisseurs.

En plus des petites actions menées au niveau territorial, la CPF conduit des opérations de plaidoyer de plus grande envergure auprès des différents ministères (Commerce, Agriculture et Élevage, etc.) pour obtenir des résultats à plus grande échelle.

En quoi les actions de plaidoyer à l'échelle nationale sont-elles primordiales pour développer les marchés institutionnels ?

Dans de nombreux pays de l'Afrique de l'Ouest, l'enjeu des importations est économique, mais aussi très politique. Malgré les déclarations du gouvernement burkinabè sur des initiatives de développement de l'agriculture nationale, de nombreux points de blocage politique persistent. Ces dix dernières années, l'État burkinabè a subi une très forte pression de la part des pays asiatiques, qui cherchent à écouler leurs productions. Dans le cas du riz, le gouvernement japonais fait des dons ou subventionne son importation au Burkina Faso. Ces stocks de riz viennent compléter les réserves alimentaires du pays gérés par la Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (Sonagess), et sont par la suite distribués aux personnes vulnérables ou revendus dans les boutiques témoins de la Sonagess à prix très bas.

Ces importations déstabilisent alors les marchés locaux, en provoquant des effets de concurrence déloyale à l'échelle nationale du territoire. C'est pourquoi le plaidoyer porté au niveau national est primordial pour inverser la tendance. Actuellement, tous les chefs d'États ouest-africains laissent librement entrer les denrées agricoles alors qu'ils disent tout mettre en œuvre pour développer leur secteur agricole national.

À travers les récentes législations, le Burkina Faso est sur la bonne voie par rapport au développement des marchés institutionnels pour les OP, mais elles restent encore peu appliquées et se sont avérées insuffisantes. Il faut aller encore plus loin et prendre des arrêtés filière par filière, pour limiter les importations dans le respect des règles internationales, par exemple en augmentant les taxes à l'importation. De gros efforts sont à entreprendre du côté des gouvernements ; à notre niveau, seules des actions de plaidoyer sont possibles. Ces dernières ne présentent pas toujours de résultats concluants mais il ne faut pas lâcher.

L'accès difficile aux marchés institutionnels par les OP est-il propre au Burkina Faso ? D'autres pays ouest-africains sont-ils confrontés à la même situation ?

À titre de comparaison, les marchés institutionnels sont moins développés au Togo qu'au Burkina Faso, en raison d'un contexte législatif moins favorable et d'une gestion très centralisée des budgets par l'État. Pourtant des débouchés de plus grande envergure existent, puisque le Togo détient la réserve alimentaire de la sous-région. Mais de gros blocages politiques empêchent le développement de ces marchés potentiels. Des évolutions du contexte législatif sont néanmoins perceptibles, tel ce décret en 2019 demandant l'introduction de farine locale dans la composition du pain togolais⁵.

⁵ Voir la brève *Togo : coup de pouce aux produits locaux*, janvier 2020

Faciliter l'accès aux marchés privés fait-il partie de vos objectifs d'accompagnement ?

Les grandes entreprises ou les organisations humanitaires, comme le Programme alimentaire mondial (Pam), représentent aussi des opportunités de débouchés importants pour les producteurs et les transformateurs. En raison de la législation de 2016, nous avons axé notre accompagnement sur l'accès aux marchés publics, mais nous commençons à nous intéresser aux commandes avec les marchés privés burkinabè, aux côtés de l'AFD qui a débloqué des fonds pour mettre en place le Projet d'agriculture contractuelle et transition écologique (Pacte), initiative visant à développer la contractualisation entre OP locales, entreprises de transformation, et entreprises privées.

Propos recueillis et édités par Alice Moreau (CFSI), avril 2020.

Pour creuser le sujet :

- Vidéo Acting For Life, *Améliorer l'approvisionnement des cantines au Burkina Faso*, 2020
- David Eloy, Gianluca Ferrera, Tahirou Traoré, *Achats institutionnels : un défi stratégique*, 2019
- Acting For Life, *Étude sur les produits agricoles locaux en vue d'un passage à l'échelle de la commande institutionnelle*, 2018
- Synthèse de discussion, *Les achats institutionnels au service de l'agriculture familiale*, 2017

Cette initiative a bénéficié d'un financement du CFSI et de l'AFD dans le cadre du programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) appel de 2017 (n°140).

Le programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) est porté par la Fondation de France et le CFSI. Il bénéficie de la contribution de la Fondation JM.Bruneau (sous égide de la Fondation de France) et de l'Agence française de développement. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.



**FONDATION
JM.BRUNEAU**
SOUS L'ÉGIDE DE LA
FONDATION DE FRANCE



RÖPPA
Afrique Nourricière