

Burkina Faso

Le Défi de la Diversification des Exportations dans un Pays enclavé

*Étude diagnostique sur l'intégration commerciale
pour le programme du Cadre Intégré*



Septembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

PREFACE.....	<u>VIII</u>
SOMMAIRE EXÉCUTIF ET MATRICE D' ACTIONS	<u>IX</u>
1. CROISSANCE, COMMERCE ET PAUVRETÉ	1
Les performances macroéconomiques récentes	1
Le défi de la compétitivité internationale	2
La structure de l'économie	4
Le défi de l'intégration commerciale	6
Les acquis récents dans la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso	11
La contribution du commerce à la lutte contre la pauvreté au Burkina	12
2. LE COTON: UNE CRISE GACHANT DES SUCCES ANTÉRIEURS	15
Le système de production	15
Le problème du prix	16
Accroître la productivité	21
Quelles leçons tirées de l'expérience du coton?	23
Les perspectives.....	24
3. L'ELEVAGE : LE DEUXIEME PILIER	25
L'environnement de la production animale et de l'exportation	25
Comment accroître les exportations d'animaux vivants	29
L'exportation de la viande : l'avenir de la filière élevage ?	30
4. LES OPTIONS DE DIVERSIFICATION AGRICOLE	34
Les oléagineux.....	34
Les céréales et le niébé.....	40
Les fruits et légumes.....	44
5. LES MINES: LES PETITES ET LES GRANDES	58
Etat des lieux de l'exploitation minière au Burkina Faso	58
Perspective d'avenir.....	59
Contraintes du développement du secteur minier	61
Plan d'actions de développement du secteur minier	62
6. LES PRODUITS INDUSTRIELS ET TRANSFORMÉS	66
Les corps gras	67
Les cuirs et peaux	68
Les textiles	69
Autres produits manufacturiers	71
L'artisanat.....	73
7. LE CADRE DES AFFAIRES	76
Un contexte difficile.....	76

Le cadre réglementaire	77
Les coûts des facteurs.....	82
8. LE TRANSPORT ET LA FACILITATION DU COMMERCE	86
Les secteurs du transport.....	86
Une logistique peu coûteuse mais des pratiques tirées vers le bas.....	88
Le cadre administratif et réglementaire.....	89
Le cycle des procédures.....	90
Le coût des opérations de transit	92
L'impact économique du transit	93
Comment améliorer la chaîne de transit ?	94
Conclusions et recommandations	96
9. LES DOUANES	98
La facilitation du commerce	98
Les relations particulières avec les commissionnaires en douane.....	102
La lutte contre la fraude	103
La lutte contre la corruption	106
L'informatisation douanière	107
La production statistique.....	108
Optimisation du contrat de pré-inspection	108
La maîtrise de la valeur en douane	109
10. LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS D'APPUI AU COMMERCE	111
La politique commerciale.....	111
Les politiques régionales.....	112
Les accords préférentiels	113
Les structures d'appui	114
Quelques instruments pour promouvoir les exportations	118
Une vision, une volonté, et une voie.....	121
BIBLIOGRAPHIE	123

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : Performances macroéconomiques du Burkina Faso.....	1
Tableau 1.2 : Compétitivité internationale des pays de l'UEMOA, 1994-2005.....	2
Tableau 1.3: L'appréciation de l'euro et la crise du secteur cotonnière.....	4
Tableau 1.4 : Burkina Faso : Structure de l'économie, 1997-2004.....	4
Tableau 1.5 : Burkina Faso : Croissances sectorielles, 2001-2004 (%)	5
Tableau 1.6 : Taux d'exportation moyen annuel sur la période 1998-2004.....	6
Tableau 1.7 : Évolution de l'Intégration Commerciale des pays émergents	6
Tableau 1.8 : Orientation géographique des exportations, moyenne 1998-2000	11
Tableau 1.9 : Burkina Faso : Évolution du Taux de pauvreté	11
Tableau 1.10 :Taux de pauvreté urbain et rural dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest.....	12
Tableau 1.11 :Évolution du Taux de pauvreté au Ghana et en Ouganda	13
Tableau 3.1 : Valeur estimée des exportations d'animaux vivants du Burkina, 1999-2005	26
Tableau 4.1 : Production et commerce des céréales du Burkina, 1995-2005.....	41

Tableau 4.2 : Exportations de mangues vers l'UE à partir de pays non UE (2005).....	46
Tableau 4.3 : Le Burkina est-il prêt à développer ses exportations horticoles vers l'UE ?	53
Tableau 5.1 : Projections de la production minière industrielle, 2007 à 2010	60
Tableau 6.1 : Structure des Coûts directs de la FILSAH.....	70
Tableau 6.2 : Structure des coûts des filatures de quelques pays	70
Tableau 6.3 : Quelques exportations de produits manufacturiers.....	72
Tableau 6.4 : Exportations de produits artisanaux	73
Tableau 7.1 : Contraintes majeures pour les entreprises formelles	77
Tableau 7.2 : Appréciation portée sur les coûts des facteurs par les industriels (en %).....	82
Tableau 7.3 : Taux d'intérêt réels dans les différents pays en 2004 (en %)	83
Tableau 7.4 : Données sur le facteur travail	83
Tableau 7.5 : Coûts des télécommunications	84
Tableau 7.6 : Coût de l'eau.....	84
Tableau 8.1 : La structure du coût de transit	93
Tableau 10.1 : Les institutions d'appui aux exportateurs.....	115

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1.1 : La Structures des Exportations du Burkina Faso : Des faits difficilement saisis	8
Encadré 2.1 : Initiative coton, négociations OMC et coton GM	22
Encadré 3.1 : La nécessité de coordonner la collecte des statistiques animales.....	28
Encadré 4.1 : Note sur le niébé (ou dolique)	43
Encadré 4.2 : Blue Skies – réussite de l'exportation maraîchère au Ghana	51
Encadré 4.3 : SOBFEL (Société burkinabé de fruits et légumes)	52
Encadré 9.1 : Un exemple de la facilitation du commerce	100
Encadré 10.1 : Ce qui est nécessaire pour la réussite d'une agence de promotion des exportations	116
Encadré 10.2 : Promotion des exportations – la démarche tunisienne	118

LISTE DES GRAPHES

Graphique 1.1 : Taux de croissance en Afrique de l'Ouest.....	1
Graphique 1.2: Recettes d'exportation par tonne du coton fibre.....	3
Graphique 2.1: Indice A par kg en FCFA constants et courants	17
Graphique 2.2 : Indice A et Prix au producteur par KG de fibre en 2003 CFAF.....	18
Graphique 3.1 : Les exportations d'animaux.....	27
Graphique 4.1 : évolution es exportations de sésame du Burkina 95-04.....	35
Graphique 4.2 : Production brute de céréales au Burkina, 1996-2005 (en milliers de tonnes)	40
Graphique 4.3 : Exportation burkinabé de haricots verts er tendances UE, 1996-2005.....	45
Graphique 7.1 : Flux d'IDE en pourcentage du PIB (1994-2003).	76
Graphique 7.2 : Coût comparés de l'électricité entre le Burkina Faso et les pays d'intérêt	85

Photo du traitement de l'or sur la page de couverture utilisée avec la permission de High River Gold Mines Ltd. qui a ouvert la nouvelle mine de Taparko-Bouroum en 2007.

EQUIVALENCES DES MONNAIES (taux de change au 29 mai, 2007)

Monnaie = Franc CFA
1.00 \$US = 487.6 FCFA

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AfSS	Afrique subsaharienne
AGOA	(US) <i>Africa Growth and Opportunity Act</i>
APE	Accord de partenariat économique
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
BTP	Bâtiment et Travaux publics
BUMIGEB	Bureau des Mines et de la Géologie du Burkina
CASEM	Conseil d'administration du secteur ministériel
CBC	Conseil Burkinabè des chargeurs
CBMP	Comptoir Burkinabè des Métaux Précieux
CDE	Centre de développement des entreprises
CEBV	Communauté économique du Bétail et de la Viande
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMOB	Compagnie d'exploitation de mines d'or au Burkina
CIC	Comité interprofessionnel des céréales
COMIDOK	Compagnie minière Dohoun'Kieré
CONAPEM	Corporation nationale des petits exploitants miniers
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DEMPEC	Direction de l'exploitation minière à petite échelle
ECI	Évaluation du Climat des Investissements
EVP	Équivalent Vingt Pieds (Conteneur)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FMI	Fonds monétaire international
GEOMAN	<i>Geological Management Consultancy Limited</i>
GM	Génétiquement modifié
GPMB	Groupement Professionnel, des Miniers du Burkina
HACLC	Haute autorité de coordination et de lutte contre la corruption
IDE	Investissement direct étranger
IGAME	Inspection générale des Activités minières et énergétiques
INERA	Institut de l'environnement et de recherches agricoles
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydrologie et des Ressources Halieutiques
MCE	Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie
MCPEA	Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat
MEBA	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
MEBF	Maison de l'Entreprise de Burkina Faso
MECV	Ministère de l'Environnement et de l'Amélioration du Cadre de Vie
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MESSRS	Ministère des enseignements secondaire supérieur et de la recherche scientifique
MID	Ministère des Infrastructures et du Désenclavement
MRA	Ministère des ressources animales
MS	Ministère de la Santé
MT	Ministère des Transports
OCDE	Organisation pour la coordination et le développement économique

OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
ONAC	Office national du commerce extérieur
ONATEL	Office national des télécommunications
ONEA	Office national de l'Eau et de l'Assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
OTRAF	Organisations des transporteurs routiers du FASO
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancés
PPTTE	Pays pauvres très endettés
PRECAGEME	Projet de renforcement des capa. nat. du secteur minier et de gestion de l'environnement
PSP	Postes de santé primaires
PVD	Pays en Voie de Développement
SMG	Société des mines de Guiro
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SMP	Société des mines de Poura
SOBFEL	Société burkinabé de fruits et légumes
SOFITEX	Société des Fibres textiles
SOMICOB	Société minière Coréo burkinabé
SOREMIB	Société de recherche et d'exploitation minière du Burkina
SOVIMPEC	Société voltaïque d'intervention minière à petite échelle
TEC	Tarif extérieur commun
TRIE	Transport routier inter États
TSA	Tout sauf les armes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNPCB	Union nationale des producteurs de coton burkinabés

La carte du Burkina Faso



PREFACE

Répondant à une demande du Gouvernement du pays, l'Étude diagnostique sur l'intégration commerciale (EDIC) du Burkina Faso a été élaborée dans le cadre du programme Cadre intégré (CI) pour l'Assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés.¹ L'objectif ultime de cette étude est de poser les bases d'une accélération de la croissance en renforçant l'intégration de l'économie du pays dans les marchés régionaux et mondiaux.

Des missions préliminaires se sont rendues dans le pays en juillet et en novembre 2005 pour débattre des objectifs et des priorités de l'étude et pour assurer une bonne appropriation du processus par les autorités. Les termes de référence ont été rédigés et transmis au Gouvernement pour approbation. La mission principale, composée de consultants nationaux et internationaux, s'est rendue au Burkina Faso en janvier 2006. Un atelier technique a été réuni en décembre 2006 dans le but d'étudier l'avant-projet de rapport. Une seconde présentation a été faite en février 2007 pendant la Semaine de Réflexion organisée par la Banque mondiale. L'étude est passé en revue interne à la Banque mondiale et à travers les agences participant au CI et par certains bailleurs de fonds. Le rapport et sa Matrice d'Actions ont été discutés pendant un atelier de validation, tenu le 21-21 juin, 2007, et ils ont été révisés pour tenir compte des suggestions reçues.

Voici les membres de la mission principale et leurs responsabilités respectives : Philip English (Banque mondiale, chef d'équipe), François Arvis (Banque mondiale, transports et facilitation des échanges), Serge Duhamel (Organisation mondiale des douanes, douanes), Mombert Hoppe (Banque mondiale, données commerciales), Charles Ncho-Oguie, (consultant, macroéconomie), Joseph Ouedraogo (consultant, secteur minier), Jan-Hendrik van Leeuwen et Abdoulaye Zonon (consultants, développement du secteur privé et institutions commerciales), et enfin David Wilcock et Salifou Konaté (consultants, agriculture). Emmanuel Diarra (Banque mondiale, développement du secteur privé) et Siaka Coulibaly (Banque mondiale, macroéconomie) ont également participé à la mission principale. Louis Goreux (consultant) a rédigé l'avant-projet de rapport sur le coton. Christophe Ravry (Banque mondiale) a contribué à la mise à jour de l'analyse sur le coton et l'horticulture. Mulumba Kamuanga a fourni un apport complémentaire pour la section sur l'élevage. Michel Valois a fait la traduction en français des chapitres initialement rédigé en anglais.

L'équipe de l'étude tient à remercier le Gouvernement du Burkina Faso et notamment le Directeur général de la Promotion du secteur privé, Ministère du Commerce, de la Promotion des entreprises et de l'Artisanat, Lancina Ki, pour son soutien au processus EDIC. Nous remercions également tous les membres du Comité national de pilotage qui ont enrichi l'étude par leur active participation aux diverses réunions et aux ateliers. Enfin, nous devons des remerciements particuliers à Josette Percival et à Suzane Rayaise pour leur dévouement et leur appui professionnel administratif tout au long de ce processus.

¹Le programme CI réunit plusieurs agences et plusieurs bailleurs de fonds pour promouvoir l'intégration des Pays moins développés à l'économie mondiale. Les agences participantes sont le FMI, le CCI, la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale et l'OMC. Pour plus de détails voir <http://www.integratedframework.org/>.

SOMMAIRE EXÉCUTIF ET MATRICE D' ACTIONS

1. Le Burkina Faso présente un paradoxe intéressant. Ce pays est l'un de ceux de l'Afrique de l'Ouest qui obtient les meilleurs résultats économiques, alors que son intégration dans l'économie mondiale est parmi les plus faibles, si on la mesure par sa performance en commerce extérieur et en investissement étranger reçu. Sa croissance économique a été forte — en moyenne plus de 5,5 pourcent par an pendant les dix dernières années — plus élevée que celle de tous les autres pays de la sous-région. Encore, ce résultat a-t-il été atteint malgré des sécheresses et des invasions de crickets et malgré les troubles de la Côte d'Ivoire, et ceci sans l'aide du pétrole ou d'autres exportations minières importantes. Le Burkina Faso a constamment mené une gestion macroéconomique rigoureuse et maintenu son inflation à un bas niveau. Pourtant, son ratio exportations/PIB ne représente qu'un tiers de ceux du Sénégal ou du Mali et ses flux d'investissement direct étranger (IDE) sont restés très au-dessous de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (0,3 pourcent du PIB contre 2,5 pourcent). À un moment où la mondialisation détermine le sort des nations, le Burkina Faso semble être sur la touche et pourtant il s'en tire assez bien.

2. Une partie de l'explication réside dans le fait que le Burkina Faso bénéficie des échanges et des flux financiers internationaux, mais d'une façon différente. D'importants échanges ont lieu de façon informelle avec les pays voisins, qui n'apparaissent pas dans les données officielles. Surtout, d'importants afflux d'argent arrivent sous la forme de transferts effectués par des particuliers, dont beaucoup viennent de l'intérieur de la zone franc CFA. En outre, le Burkina Faso a bénéficié d'un soutien généreux des bailleurs de fonds, impressionnés par ses solides résultats économiques. Mais, si le pays veut élever son taux de croissance économique au niveau nécessaire pour réduire sa pauvreté et sa dépendance de l'aide, il doit, sans aucun doute, améliorer ses performances en matière d'exportations et d'investissement étranger.

Le coton

3. Un autre facteur important expliquant le paradoxe burkinabé est l'engagement du pays à développer un secteur exportateur : le coton. Ce n'est pas tellement le volume des exportations qui est important pour le développement d'un pays mais leur nature, notamment leur intensité en travail et en particulier la participation d'une main d'œuvre pauvre. Au Burkina Faso, la production de coton concerne aujourd'hui environ 250.000 petits agriculteurs, dont la plupart vivent près du seuil de pauvreté ou au-dessous. D'ailleurs, l'augmentation de la production a impliqué de nombreux nouveaux participants. De ce fait, les bénéfices se sont largement diffusés dans l'économie rurale, bénéficiant aux agriculteurs, à ceux qui leur vendent des biens et des services, aux transporteurs d'intrants ou de la récolte, et aux ouvriers des usines d'égrenage, des raffineries d'huile graine de coton, aux négociants de pesticides et même aux banques qui offrent des crédits à toutes ces activités. En outre, le coton a permis la croissance de la production de maïs, grâce à l'effet résiduel des engrais épandus sur les champs de coton (ou tout simplement grâce au détournement d'une partie des engrais pour la culture du maïs) et grâce à l'entrée de l'association des cultivateurs de coton, bien organisée, dans la fourniture directe d'engrais pour le maïs.

4. La croissance des exportations de coton a été en fait impressionnante : 17 pourcent par an en moyenne au cours des dix dernières années. Le Burkina Faso est maintenant le plus gros exportateur de coton de l'Afrique subsaharienne : ses ventes se montent à 147 milliards de FCFA (294 millions \$US). Le taux de pauvreté des ménages travaillant au coton est tombé d'environ 62 pourcent en 1994 à 47

pourcent en 2003, tandis que celui des autres ménages ruraux est resté de 57 pourcent. Il y a encore de la marge pour une importante croissance des exportations de coton, qui pourraient doubler dans les dix prochaines années. Les progrès réalisés pendant les premières étapes de la libéralisation augurent bien d'une poursuite de l'expansion, notamment dans le centre et l'est du pays. Cependant, ce secteur se heurte à de sérieuses difficultés internes et externes qui requièrent une immédiate attention si l'on veut préserver cet élément essentiel de l'économie du pays. Notre premier message ne devrait donc pas surprendre. *Faire ce qu'il faut pour résoudre ces difficultés nouvelles et créer un secteur rentable et soutenable.*

5. Le plus gros problème rencontré par le secteur du coton est la baisse continue du prix du coton exprimé en FCFA, dû initialement au déclin des cours mondiaux en dollar dans les années 1990s, mais aggravé récemment par la baisse du dollar par rapport à l'euro auquel le franc CFA est rattaché. Les subventions américaines et, dans une moindre mesure, européennes à leur coton aggravent incontestablement le problème et le Burkina Faso doit continuer à se battre sur ce front à l'OMC. Toutefois, même une totale élimination de ces subventions ne résoudrait par le problème. En effet, la production mondiale augmente plus vite que la demande, tirée en partie par la culture croissante de variétés génétiquement modifiées (GM) qui réduisent le nombre d'applications de pesticide et ainsi réduisent les coûts tout en augmentant les rendements. Si l'euro reste au même niveau par rapport au dollar, ou gagne encore en valeur, la compétitivité du secteur pourrait être remise en question.

6. Plusieurs actions sont nécessaires pour préserver cette principale source de revenu pour des centaines de milliers de paysans. Le Burkina Faso a finalement décidé d'exploiter les semences GM ; il faut étendre leur utilisation sans tarder pour éviter de se retrouver distancé par la concurrence. Il faut améliorer l'efficacité de la production agricole par un renforcement de la recherche, des services de vulgarisation, de l'emploi des animaux de trait, du stockage, des routes rurales et de la protection de la fertilité du sol. Les sociétés d'égrenage doivent aussi améliorer leur efficacité et leur maîtrise des risques liées au taux de change. Elles doivent reconnaître leur responsabilité pour leur propre rentabilité, sans recours aux subventions.

7. Le nouveau mécanisme de fixation des prix est un pas en avant important pour que ceux-ci reflètent l'évolution des cours mondiaux et envoient le bon signal à la fois aux agriculteurs et aux égreneurs, à savoir qu'il est indispensable d'accroître la productivité. Ce mécanisme devrait être encore amélioré afin de garder son viabilité dans le cas d'une chute majeure du prix.

8. En dépit des problèmes actuels, et tenant compte du fait que chaque secteur obéit à des facteurs spécifiques, la réussite du coton donne quand même des leçons utiles :

- Tous les liens de la filière ont fait l'objet d'une attention soigneuse, dans le cadre, ici, d'un monopole verticalement intégré.
- Les risques des producteurs ont été réduits au minimum.
- Les agriculteurs se sont bien organisés et ont participé activement à la gestion du secteur
- Un investisseur étranger stratégique a fourni l'expertise en production, des liens en marketing ainsi que l'accès à des crédits à faible coût.
- L'État a fourni un appui technique et politique cohérent
- La réforme a été progressive, donnant le temps aux parties prenantes de s'adapter.
- Mais le secteur n'a pas bénéficié de la participation d'un véritable acteur privé, ce qui a endommagé sa soutenabilité financière.

9. Il est temps d'adapter ces leçons à d'autres secteurs de l'économie afin de réduire sa dépendance du coton. Le coton représente maintenant environ 57 pourcent des exportations du Burkina Faso, selon nos calculs – même plus si on utilise les chiffres officiels. Cette prédominance n'est pas saine, surtout lorsqu'il s'agit d'une denrée agricole, car elle expose l'ensemble de l'économie aux chocs inévitables résultant des aléas des conditions météorologiques et du marché mondial et d'autres. Il est par ailleurs probable que certains cultivateurs de coton marginaux s'en sortiraient mieux s'ils trouvaient d'autres moyens de gagner leur vie. Notre second message n'est pas surprenant non plus : ***identifier quelques autres sous-secteurs, élaborer pour eux une stratégie et leur donner autant d'attention qu'on en a accordé à la filière coton.***

Les produits animaux

10. Le second pilier de l'économie est le secteur de l'élevage. Les exportations d'animaux vivants ont été gênées par les problèmes de la Côte d'Ivoire qui était leur principal marché. Les chiffres officiels montrent une importante chute des ventes (descendues à 3,3 milliards de FCFA) en 2004. Mais, la nature informelle de ce négoce fait qu'il est difficile d'obtenir des données exactes et notre analyse montre que les exportations sont beaucoup plus robustes qu'elles n'en ont l'air. Dans cette étude, les exportations d'animaux vivants sont estimées à 36 milliards de FCFA (72 millions \$US) en 2005, tandis que celles de cuirs et peaux se sont montées, elles, à 23 milliards de FCFA (46 millions \$US). Cet écart constitue un problème majeur qui doit être résolu rapidement si le Gouvernement veut pouvoir orienter sa politique en toute connaissance de cause. Les chiffres officiels courent le risque de générer le scepticisme alors que notre évaluation indique que le secteur mérite une haute priorité dans les stratégies de développement du Gouvernement. En effet, la demande de viande devrait croître fortement dans la sous-région et le Burkina Faso devrait avoir un avantage compétitif dans l'approvisionnement de ces marchés voisins.

11. À court terme, il faudrait se centrer sur l'amélioration de la productivité de l'élevage, en augmentant le taux de rendement des animaux, en améliorant leur qualité, en promouvant des exploitations semi-intensives et intensives, en développant la compétence des associations interprofessionnelles, en réduisant le rôle des intermédiaires et en réduisant la taxe à l'export sur les animaux vivants.

12. À moyen et long terme, cependant, les principales possibilités se trouvent dans l'augmentation de la valeur ajoutée en abattant les bêtes dans le pays, afin de lui permettre de se lancer dans l'exportation de viande, ce qui parallèlement accroîtra l'offre de cuirs et peaux. Mais cela nécessitera une restructuration majeure du secteur, notamment pour rendre l'organisation de la filière beaucoup plus structurée, plus officielle et plus complexe. En plus des améliorations de l'élevage déjà évoquées, cela nécessitera la création d'exploitations destinées à l'embouche des animaux, la réalisation d'études de marché fines, la mise en place d'un système d'information sur les marchés, l'établissement d'un dispositif de financement de l'exportation, la rénovation des abattoirs et l'élaboration d'une stratégie basée sur de nouveaux opérateurs privés du secteur moderne. ***Le secteur de l'élevage mérite une haute priorité étant donné le nombre de pauvres concernés et le potentiel d'évolution vers l'exportation de la viande.***

Les autres cultures possibles

13. La nécessité d'une nouvelle génération d'opérateurs modernes ressort comme un des grands thèmes du développement des exportations de produits maraîchers, de sésame, de noix de cajou, de noix de karité et d'autres produits agricoles. Le négoce de tous ces produits est, de façon

prédominante, dans les mains de commerçants nationaux de petite taille et souvent informel. Or ils manifestent leurs limites dans le négoce outre-mer et constituent un sérieux obstacle aux échanges régionaux. Cela a été la cause la plus évidente de la fin des exportations burkinabé de fruits et légumes frais. Le marché européen a évolué rapidement, exigeant constamment une qualité de plus en plus haute, le respect de normes et un approvisionnement constant des chaînes de supermarchés en vente directe. Les exportateurs burkinabé ont eu des réussites modestes dans le passé mais ils se sont révélés incapables de répondre à l'accroissement des exigences du marché. ***Il faudra développer des opérateurs privés différents, et attirer des investisseurs étrangers, pour relancer le secteur dans des nouvelles directions***, avec des nouvelles idées et normes de travail que les autres pourraient adopter par la suite. Les possibilités offertes par le marché régional devraient être étudiées attentivement car elles peuvent être les plus faciles à exploiter, notamment en ce qui concerne les légumes, mais il vaut la peine de poursuivre celles offertes par l'énorme marché européen, notamment pour les mangues.

14. ***Le sésame présente l'opportunité la plus intéressante pour une diversification des exportations agricoles susceptible de concerner un grand nombre d'agriculteurs pauvres.*** Sa production croît depuis cinq ans et la demande internationale est forte, notamment celle du Japon. Sa culture ne nécessite pas d'irrigation, la plante pouvant résister à des déficits pluviométriques. Un doublement des exportations au cours des cinq prochaines années, à partir du niveau actuel de 10 millions \$US, semble une ambition réaliste si l'on prend des mesures appropriées. Mais il faut résoudre certains problèmes de ce secteur si l'on veut concrétiser le potentiel : contrôle de la qualité, respect des normes, organisation d'une association interprofessionnelle, entrée d'une entreprise moderne comme leader du secteur, études de marché et adoption puis exécution d'une stratégie cohérente.

15. La culture de l'arachide concerne un grand nombre de petits agriculteurs et sa production a connu une rapide croissance. Les chiffres officiels des exportations ne montrent que des flux très modestes, mais c'est probablement une sous-estimation car les exportations vers les pays voisins passent surtout par des canaux informels. Cependant, les perspectives de marché pour l'arachide sont moins prometteuses que celles du sésame. L'orientation actuelle privilégiant les variétés permettant la production d'huile doit être remplacée par une orientation vers les arachides comestibles, compte tenu de la forte concurrence d'autres huiles végétales moins chères comme l'huile de palme. Il faut obtenir davantage d'informations sur les opportunités offertes par la région aux produits à base d'arachide.

16. La noix de karité a fait l'objet d'une grande attention, peut-être disproportionnée quant à son rôle et son potentiel. Comme la production se fonde sur la collecte de fruits d'arbres poussant naturellement, les possibilités de la contrôler et de l'accroître sont restreintes. En outre, une partie importante de la valeur ajoutée réside dans la transformation en beurre, qui est effectuée surtout en Europe et, dans une moindre mesure, dans des villes côtières de l'Afrique de l'Ouest, en raison de la domination de quelques grandes sociétés européennes et à cause des risques de dégradation courus par le beurre au cours d'un transport sur longue distance. Il faut particulièrement insister sur l'importance de la recherche pour permettre le développement de plantations.

17. La noix de cajou est une exportation émergente dont le potentiel est modeste. La demande internationale est forte, mais la concurrence aussi. Les exportations burkinabé supportent des coûts de transport plus élevés que celles des pays côtiers d'Afrique concernés, notamment ceux d'Afrique de l'Est qui sont beaucoup plus près de l'Inde qui est le marché principal. Néanmoins, l'entrée d'un grand investisseur indien qui aurait des plans pour l'établissement d'une plantation et d'une unité locale de transformation est une bonne nouvelle.

18. Tous ces sous-secteurs ont en commun trois exigences conditionnant leur réussite : i) des entreprises modernes ayant accès à des sources de financement et aux marchés, ii) une coordination verticale de la filière et/ou une forte organisation interprofessionnelle et iii) un État qui lève les obstacles, facilite la coordination, promeuve le secteur privé et soutienne la recherche.

19. Évolution récente et plus controversée, le début de l'exportation d'une grande céréale, le maïs. Pour de bonnes raisons, l'objectif historique de la production de céréales a toujours été la réduction du déficit national afin d'assurer la sécurité alimentaire du pays. Mais, pour le maïs, la production a progressé plus vite que la demande intérieure au point qu'il y a maintenant des excédents, au moins les années où la pluviométrie est normale, et l'on a des raisons de penser que cette tendance va se poursuivre. Une restriction des exportations de maïs nuirait aux cultivateurs en faisant baisser les prix intérieurs ce qui découragerait la production et n'avantagerait personne. *Il est temps de promouvoir un négoce régional des céréales pour aider tous les pays de la sous-région à gérer les hauts et les bas de leurs récoltes.* La famine de 2004 au Niger a illustré dramatiquement ce qui se passe lorsque les priorités nationales conduisent à des politiques protectionnistes. Tous les pays de la CEDEAO doivent respecter la politique communautaire de libre circulation des produits primaires. On peut assurer la sécurité alimentaire de façon plus efficiente et effective sur une base régionale.

Les produits miniers

20. L'extraction et l'exportation de l'or concerne un grand nombre de personnes au Burkina Faso, à peine moins que le secteur du coton et pourtant ces activités sont l'objet de bien moins d'attention. C'est incontestablement parce que ce secteur est dominé par des opérateurs informels, offre des emplois qui, pour la plupart sont subalternes et dangereux et est associé à un milieu social peu structuré, voire chaotique. Le potentiel de croissance des exploitations minières à petite échelle semble par ailleurs restreint. Pourtant, on ne peut pas parler de commerce et de pauvreté au Burkina Faso sans mentionner les quelques 200.000 personnes qui, selon les estimations, tâchent de vivre de l'extraction d'or. Le chiffre annoncé des ventes ne représente probablement que 15 pourcent des exportations effectives.

21. Il ne fait aucun doute que ce secteur doit évoluer à long terme vers un système plus structuré mais, entretemps, on ne peut pas remplacer l'exploitation minière artisanale par l'exploitation industrielle à grande échelle. Une solution intermédiaire est préférable pour conserver l'emploi de la majorité des personnes travaillant dans ce secteur, tout en élevant leur productivité et leur part de la rente et en réduisant les dangers et les coûts sociaux. Dans ce processus de transformation, il sera crucial que les opérateurs adoptent de nouveaux équipements de traitement pour accroître le taux de recouvrement de l'or, qui n'est actuellement de 30 à 40 pourcent, pour l'amener à près de 90 pourcent. Cela accroîtra le montant des ressources disponibles et des revenus, puisque dans la pratique actuelle une partie importante de l'or qui n'est pas récupéré est définitivement perdu. Ces équipements pourraient par ailleurs permettre d'améliorer le contrôle sur les ventes. Ils pourraient être loués ou vendus à une nouvelle classe d'opérateurs miniers semi-officiels détenant des autorisations d'exploitation minière artisanale, qui seraient plus facilement contrôlés.

22. Ceci étant, le potentiel de croissance du secteur minier repose essentiellement sur les exploitations minières industrielles à grande échelle. Du fait de la récente hausse des cours mondiaux de l'or, des opérateurs réalisent actuellement d'importants investissements. Si ces cours se maintiennent, les exportations d'or pourraient dépasser 300 millions \$US en 2011, ce qui est à peu près la valeur des exportations de coton aujourd'hui. Le zinc pourrait ajouter 280 millions \$US.

Le profil du Burkina Faso en ce qui concerne l'exportation (et l'IDE) va probablement changer substantiellement au cours des cinq prochaines années. Le pays aura un ensemble d'exportations plus diversifié et un ratio exportations/PIB plus sain. Cependant, l'effet de cette évolution sur la population pauvre pourrait être décevant à moins que la part de l'État ne soit utilisée sagement – et de façon transparente. L'État aura sans doute la tentation de pressurer les sociétés minières pour s'approprier une bonne part de la rente, mais ne devra pas oublier la nature risquée de l'activité minière et la concurrence mondiale pour l'accueil de l'investissement minier. Les ministères des Finances et des Mines devront harmoniser leurs interprétations du Code minier et de son application et établir un dialogue ouvert avec le secteur privé. Le Gouvernement devrait signer l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives, et la mettre en œuvre. *L'extraction minière industrielle représente une nouvelle source majeure de devises et de recettes publiques qui doivent être soigneusement gérées. Cependant elle créera peu d'emplois et devra être complétée par d'autres secteurs dynamiques.*

Les produits transformés et manufacturés

23. Alors que la plupart des exportations de produits primaires n'impliquent pas d'activités de transformation, ou peu, le coton nécessite un égrenage, les peaux doivent subir un premier stade de tannage et la canne à sucre doit être transformée avant exportation. Le processus de nettoyage, de tri, de conditionnement et d'expédition des fruits et légumes frais devient de plus en plus exigeant et ne peut plus être caractérisé comme une exportation simpliste de denrées brutes. Bien sûr, les mines industrielles sont à forte intensité de capital. Ce secteur de l'exportation contribue donc à la base industrielle de l'économie. Il n'en reste pas moins vrai que l'avantage comparatif du Burkina Faso reste fondé sur des produits tirés de ses ressources naturelles. Des niveaux plus évolués de transformation resteront limités pendant encore un certain temps par le coût élevé de l'électricité, le caractère enclavé du pays et la plus grande attractivité des grands centres urbains de la côte.

24. De nombreuses études ont confirmé que la production textile ne serait pas efficiente au Burkina Faso et nécessiterait des subventions non-justifiables. Par contre, il y a des possibilités d'accroître la production d'huile de graine de coton et de tourteau pour le marché local et régional. La possibilité la plus intéressante pour remonter la chaîne de valeur se trouve dans l'exportation de viande et le Gouvernement doit recentrer ses efforts sur ce secteur, mais dans le but de faciliter – et non dupliquer – le rôle du secteur privé. Cela aura également d'importants avantages pour l'activité cuirs et peaux.

25. Même si les exportations artisanales ne représentent qu'une moindre portion des recettes en devises, le secteur a déjà créé un grand nombre d'emploi et a le potentiel d'une importante expansion. Un programme soutenu d'appui au secteur a produit l'infrastructure physique et humaine qui pourrait servir comme plateforme pour une accélération d'exportations. Mais le Village Artisanal, qui est au cœur du secteur et qui pourrait jouer un rôle clé dans sa croissance, est handicapé par une dualité des missions qui sont difficile à combiner. Tandis que sa mission plutôt sociale pourrait être confiée à une structure ONG, sa mission purement commerciale demande une gestion privée, car elle nécessite une réactivité aux tendances du marché, une innovation constante dans la conception et fabrication des nouveaux produits, et une commercialisation dynamique. Des exemples de réussites d'exportations artisanales privées existent. Il faut en tirer les leçons et les appliquer à l'ensemble du secteur.

Le climat de l'investissement

26. Le climat de l'investissement laisse clairement à désirer. Les grands problèmes identifiés par l'Évaluation du Climat des Investissements (ECI) sont le financement (coût et accès), la fiscalité (niveau et administration), la corruption, les transports, l'électricité et la concurrence déloyale du

secteur informel. Cependant, il faut faire très attention en interprétant ces contraintes. Les taux d'intérêt ne sont pas plus élevés au Burkina Faso que dans beaucoup d'autres pays de la région. Le financement peut être restreint parce que les banques jugent que les projets proposés ne sont pas rentables, ou que les emprunteurs manquent de garanties. Dans le cas des exportations de mangues, les échecs passés ont découragé les établissements financiers. Les sociétés étrangères ont nettement moins de problèmes de financement, probablement par ce qu'elles sont considérées comme plus fiables, parce qu'elles utilisent leurs propres capitaux ou parce qu'elles ont accès à un crédit moins cher à l'étranger. Améliorer les autres aspects du climat de l'investissement et attirer davantage d'investisseurs étrangers, est peut-être le meilleur moyen d'éliminer cette contrainte.

27. De même, les niveaux d'imposition ne sont pas très différents de ceux du reste de l'UEMOA et la pression fiscale globale est relativement faible. Cependant, l'administration fiscale pose clairement problème : procédures trop longues, paiements mensuels, fréquents audits et long délais pour le remboursement de la TVA. ***Ces délais de remboursement de la TVA sont devenus une taxe sur les exportations et sur les investissements miniers qui peut facilement être supprimée.*** Personne ne dénie l'importance de la contrainte créée par le coût et le manque de fiabilité de l'électricité pour les activités économiques, mais il faudra beaucoup plus de temps pour supprimer cet obstacle.

28. Grâce à son focus sur les entreprises urbaines, l'ECI n'a pas mis l'accent sur deux questions qui semblent particulièrement importantes pour les exportateurs. D'abord, la possibilité d'acquérir du terrain est crucial pour les investisseurs intéressés par l'exportation de fruits et légumes, l'élevage intensif et l'embouche. La difficulté d'obtenir des titres fonciers décourage les investissements pour l'irrigation et empêche l'accès au crédit. La réforme foncière est un processus long et compliqué, mais ***il est recommandé que le Gouvernement étudie la possibilité de mettre en place un système spécial pour identifier les terrains à vendre et les doter d'un titre sûr pour les exportateurs.***

29. Deuxièmement, la rigidité du code du travail n'est pas apparue en tant que contrainte majeure dans l'ECI, mais elle est ressortie prioritaire dans les discussions avec les exportateurs. Comme de nombreuses activités d'exportation sont par nature saisonnières (agriculture) ou variables (exploration minière), les opérateurs doivent avoir la liberté de pouvoir embaucher et licencier leurs ouvriers en fonction des besoins de leur entreprise. Actuellement le droit du travail burkinabé est parmi les plus restrictifs de la région sur ce point, et sur d'autres.

30. Une rationalisation du code du travail et de l'administration fiscale et l'accès plus facile à des terrains facilitera la création d'entreprises officielles et réduirait la multiplication des activités informelles. D'autres mesures sont nécessaires dans les domaines des transports et des douanes où les activités informelles se développent et nuisent au développement des pratiques modernes.

Les transports et la facilitation des échanges

31. L'intégration dans l'économie mondiale ne concerne pas seulement les exportations. Elle exige également un accès bon marché et fiable aux intrants et aux consommations intermédiaires importés qui contribuent à la compétitivité des produits exportés ou destinés au marché local. Quant aux importations de produits finis, elles peuvent susciter une saine concurrence et avantager directement les consommateurs. Ceci étant, les règles du jeu doivent être les mêmes pour tout le monde et ne pas pénaliser les entreprises formelles. Des services de transport et des douanes efficaces réduisent le coût des échanges commerciaux. Si, par contre, ils sont déstructurés, ils peuvent nuire à la modernisation de l'économie.

32. Les transports constituent inévitablement un problème pour un pays enclavé comme le Burkina Faso et ils le sont plus encore depuis les troubles en Côte d'Ivoire qui perturbent un axe

majeur d'accès à la côte. Heureusement, d'autres solutions s'offraient en passant par le Ghana, le Togo et le Bénin. En outre le coût direct du transport a été maintenu à des niveaux raisonnables par l'utilisation de vieux camions, par leur surcharge et par les bas salaires payés au personnel du secteur. Cependant, divers frais et démarches inutiles annulent cet avantage, tandis que l'informalité du transport routier crée d'importants coûts indirects et bloque l'évolution du secteur. Cela constitue une difficulté particulièrement pour les importations, ce qui affecte l'approvisionnement en intrants pour les exportateurs et en consommations intermédiaires pour ceux qui fabriquent pour le marché local. Par ailleurs, comme l'informalité facilite les fraudes à la douane, elle conduit à une concurrence déloyale par des importations n'ayant pas acquitté de droits.

33. Les fréquents blocages routiers pour extorquer des paiements illégaux sont bien documentés. Ce que l'on comprend moins c'est le nombre de frais légaux mais sans justification imposés au transport routier. Il y a notamment une assurance obligatoire, des frais de stockage imposés par la Chambre de Commerce, des frais de convoyage même pour des conteneurs scellés et la multiplication de formulaires redondants à remplir. En fait, le montant total de ces frais pouvant être évités dépasse probablement le montant des extorsions alors qu'ils pourraient facilement être éliminés.

34. Mais surtout, le système actuel entraîne divers coûts économiques, tels ceux dus à la nécessité de maintenir des stocks plus importants pour parer au manque de fiabilité des transports, ou tels que les coûts d'entretien supplémentaires dus à la surcharge des camions. Cela entraîne aussi des pertes de recettes douanières et le découragement d'investisseurs effrayés par la complication des opérations de transport dans ce pays. ***Il faut aller vers un système de transport moderne basé sur des conteneurs restant scellés jusqu'à destination et sur des transporteurs choisis sur leurs résultats et non subis parce qu'ils sont dans la file d'attente.*** Cela permettra de disposer de services de transport prévisibles, indispensables à la gestion d'une chaîne d'approvisionnement moderne, encouragera l'investissement dans le transport routier et accroîtra les recettes douanières.

Les douanes

35. Les douanes constituent la porte d'entrée et de sortie entre l'économie burkinabé et l'économie régionale et internationale et ainsi jouent un rôle clé dans la définition des règles du jeu pour les importations comme pour les exportations. Leur rôle traditionnel de prélèvement de droits et de protection des industries locales a quelque peu diminué, alors que leur rôle pour la facilitation et la sécurité des échanges a vu son importance croître. Leur fonction est devenue plus complexe, comme le contexte commercial au Burkina Faso. L'axe traditionnel passant par la Côte d'Ivoire s'est trouvé perturbé, de nouveaux concurrents de marchés émergents offrent des importations moins chères, des importateurs internationaux bien établis sont remplacés par de nouveaux venus ayant des pratiques différentes et l'importance des négociants informels s'est accrue.

36. Cette combinaison de facteurs semble avoir entraîné un problème majeur de fraude. Les sociétés privées officielles se plaignent de leur incapacité à concurrencer les marchandises bon marché importées qui parviennent à échapper à la plupart des droits de douanes et à la TVA. Cela peut conduire à enfoncer davantage l'économie dans l'informalité et à une diminution de l'investissement. Il faut donc que les douanes établissent une base de données des prix des principaux articles importés, en s'appuyant sur les informations fournies par la société de pré-inspection et autant que possible en collaboration avec les pays voisins qui ont les mêmes soucis. Et il faut renforcer le service de répression des fraudes.

37. L'administration douanière du Burkina Faso doit avoir la capacité de différencier les sociétés privées en fonction du degré de risque qu'elles présentent et pouvoir adapter ses actions et contrôles en fonction du profil des importateurs et exportateurs. Certaines sociétés à la réputation bien établie justifient un passage en douane rapide de leurs produits importés ou exportés, tant pour la déclaration en douane que pour la certification de sécurité. Pourtant ce sont celles qui attirent le plus de contrôles de la part des douaniers. Nous recommandons la création d'un nouveau service pour mieux comprendre les clients du secteur privé et concevoir pour eux un traitement adapté. Cela faciliterait la lutte contre la fraude, en orientant les moyens disponibles vers les transporteurs présentant le plus de risque de fraude, tout en facilitant les échanges et en veillant à la sécurité.

38. La prolifération de commissionnaires en douane privés a également aggravé la situation. Leur nombre doit être rationalisé par une élévation des qualifications exigées pour l'obtention de cette fonction et du montant des dépôts de garantie demandés, par une vérification du passé des candidats, par l'exigence d'un seuil minimum d'activité et par l'exclusion de toute personne ayant des liens avec quelqu'un travaillant dans l'administration des douanes.

39. Il ne fait aucun doute que l'accroissement de la fraude est lié à la corruption d'agents des douanes. Il faut y remédier par une combinaison d'actions : formation, contrôles plus étroits, sanctions sévères, encouragement à la dénonciation des corrompus et la fin des liens familiaux avec les commissionnaires. ***Il faut remédier d'urgence à la fraude et à la corruption pour protéger les producteurs légitimes et attirer des investisseurs étrangers sérieux.***

Politiques commerciales et institutions

40. En tant que pays africain moins développé, le Burkina Faso jouit d'un accès privilégié aux grands marchés des pays industrialisés – celui de l'Europe grâce à la Convention de Cotonou et l'accord Tout Sauf les Armes (TSA) et celui des États-Unis grâce à l'AGOA. En outre ses produits primaires et ses articles artisanaux jouissent d'un libre accès aux marchés de la sous-région grâce aux accords commerciaux de l'UEMOA et de la CEDEAO, tout comme ses biens manufacturés ayant un niveau minimum de valeur ajoutée locale. Les normes, qui sont de plus en plus exigeantes, peuvent parfois servir de barrières non tarifaires, mais elles correspondent le plus souvent aux demandes des consommateurs plutôt qu'à des efforts conscients visant à gêner les importations. Les subventions des pays riches, notamment au coton, ont baissé les cours quelque peu, mais elles ne semblent pas avoir gêné la capacité du Burkina Faso à exporter. La bataille pour éliminer les subventions aux exportations et réduire fortement les autres formes de soutien doit être poursuivie dans le cadre des négociations du cycle de Doha. Mais les restrictions de l'accès au marché ne sont pas un obstacle majeur pour les exportations du Burkina Faso.

41. Les trois principales questions à l'ordre du jour du Burkina Faso en ce qui concerne sa politique commerciale aujourd'hui sont les suivantes : i) la négociation du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, ii) la négociation d'un Accord de partenariat économique (APE) avec l'UE et iii) l'application des accords de libre-échange de l'UEMOA et de la CEDEAO. Alors que presque tous les pays ont signé l'accord relatif au TEC, le Nigeria doit encore achever sa période de transition et un certain nombre de modifications de la structure de l'UEMOA doivent encore être décidées. L'APE devrait couvrir un large éventail de questions, sur les biens et les services et sur la concurrence, où l'élaboration d'une position régionale s'avère difficile. Ces négociations ont certes donné une impulsion au tarif extérieur commun de la CEDEAO et à la définition de quelques positions communautaires, tel que pour la concurrence. Il faudra assurer leur appropriation et mise en œuvre au niveau national. Mais en termes d'accès au marché, étant donné le niveau actuel d'accès dont jouit le Burkina Faso, les avantages de l'APE semblent restreints, alors que les coûts d'une ouverture aux importations européennes sont plus évidents. L'application effective des

accords régionaux de libre-échange est décisive dans la préparation d'un APE, notamment pour un pays enclavé qui commerce naturellement beaucoup avec ses voisins.

42. Cela étant, le principal objectif commercial du Burkina Faso doit être d'accroître et diversifier ses exportations. Aux nombreuses mesures sectorielles déjà indiquées, il faut ajouter quelques instruments institutionnels transversaux efficaces. Le ministère du Commerce doit développer sa capacité à coordonner l'agenda commercial entre l'État et le secteur privé. Une condition préalable cruciale sera la création d'une banque de données des exportations fiable pour affiner les réglages de la politique suivie et en suivre les progrès.

43. Il existe une agence de promotion des exportations : l'Office national du commerce extérieur (ONAC). Il faut le restructurer et lui donner comme mission un ensemble d'activités plus retreint et plus gérable, afin qu'il ne soit pas en concurrence avec les prestataires privés, mais devienne un avocat plus efficace des besoins des exportateurs privés. Il faut lui conférer un nouveau statut pour le libérer des contraintes du secteur public et lui permettre de recruter un personnel plus adapté aux tâches à réaliser, de rémunérer celui-ci à un niveau compétitif et pour lui fixer les résultats à atteindre.

44. À l'évidence, la capacité du secteur privé doit être renforcée. Il faut créer un fonds de subventions de contrepartie destinées aux exportateurs. Il est recommandé qu'il s'appuie sur les leçons tirées de la réussite du FAMEX en Tunisie et devrait être hébergé par le MEBF. L'élévation des compétences pourrait être obtenue par une restructuration de la gestion de la taxe patronale d'apprentissage. Actuellement, le produit de cette taxe vient abonder le budget général. Il devrait être versé sur un compte spécial, géré par une petite équipe indépendante de professionnels placée sous la direction d'un conseil d'administration tripartite.

45. Le meilleur programme de développement de capacité n'apportera pas, pour autant, les capitaux, la technologie et les contacts commerciaux que peuvent offrir des investisseurs étrangers compétents. Pour le moment, une agence de promotion des investissements n'est pas souhaitable, mais on pourrait confier à un bureau d'étude expérimenté la mission de trouver des investisseurs stratégiques dans des domaines précis identifiés dans cette étude et dans d'autres. Il faudrait conclure avec lui un contrat basé sur les résultats à atteindre. ***L'expertise en investissement étranger et en gestion sera cruciale pour la diversification.***

46. Enfin, il est recommandé que le Burkina Faso établisse une commission de haut niveau, composée de très hauts responsables politiques, pour veiller à ce que l'importance du programme de développement des exportations soit parfaitement comprise par les différents ministères et administrations liés. Ce serait important de l'associer avec le programme du conseil présidentiel des investisseurs, car les objectifs de la promotion des exportations et de l'investissement étranger sont étroitement connectés. ***Sans un soutien politique de haut niveau, le programme exportation sera trop facilement dévié par la préoccupation que chaque ministère a de ses propres prérogatives.***

Matrice d'Actions

(actions prioritaires pour la première année identifiées en italique foncée)

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Coton				
<i>Accroître la productivité</i>	<i>Renforcer l'appui conseil pour faciliter l'adoption de pratiques culturales améliorées.</i>	<i>UNPCB, MAHRH, sociétés d'égrenage</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Nombre de conseillers aux producteurs augmenté</i>
	Promouvoir l'utilisation de la fumure organique		0-36 mois	Utilisation de fumure organique augmentée
	Améliorer l'équipement des producteurs : bœufs, charrues, charrettes	Idem, institutions financières	0-36 mois	Nombre de producteurs équipés augmenté
	Faire la culture du coton en rotation avec d'autres spéculations (en dehors du maïs) pour protéger les sols et diversifier les revenus	UNPCB, MAHRH, sociétés d'égrenage	0-60 mois	Rotation du coton avec légumes, etc. commencée
	Introduire et promouvoir les semences modifiées génétiquement	Idem, INERA	0-36 mois	Nombre de paysans qui utilisent les semences MG
Améliorer la commercialisation	Améliorer les pistes rurales et les moyens de stockage	MID, sociétés cotonnières, producteurs	0-60 mois	Nombre de pistes et moyens de stockage augmenté
Renforcer la recherche	Effectuer des nouvelles recherches sur la nature et le dosage des engrais à recommander et la protection des sols ; poursuivre les recherches sur les semences génétiquement modifiées	INERA, MAHRH, sociétés d'égrenage	0-60 mois	Budget de recherche pour le coton renforcé aux niveaux publics et privés
<i>Gérer les fluctuations des prix</i>	<i>Modifier et appliquer le nouveau mécanisme pour la détermination du prix</i>	<i>AICB, MAHRH, MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Mécanisme de prix modifié .</i>

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Élevage				
<i>Maîtriser les données sur les exportations</i>	<i>Raffiner la collecte des données par le MRA et coordonner avec les autres agences concernées</i>	<i>MRA, douanes, MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Une seule estimation des exportations utilisée</i>
Augmenter les taux de prélèvement par espèce	<i>Mener des enquêtes rapides pour connaître les possibilités de déstockage du bétail</i>	<i>MRA, ONG</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Enquêtes réalisées.</i>
	Sensibiliser les éleveurs et faciliter leur accès aux marchés à bétail et d'autres contacts directs avec les exportateurs (foires commerciales)	MRA, ONG, organisations des producteurs	0-36 mois	Les taux de prélèvement passent de 11% à plus de 15%
Développer les systèmes d'élevage semi intensifs pour augmenter les exportations d'animaux vivants	(1) Encourager la sédentarisation progressive des pasteurs dans les zones du sud-ouest et en faire des zones de finition ; (2) augmenter les unités de production semi intensive ou intensive, (3) améliorer l'accès à l'alimentation, au financement, et aux services de base, (4) constituer des partenariats public-privé et améliorer les incitations à la production, l'accès plus sûr aux titres de propriété, (5) renforcer la recherche-développement pour valoriser le potentiel des races locales.	MRA, les organisations de producteurs et exportateurs, les institutions financières	0-48 mois	Nombre d'unités semi- intensives créées
Réorganiser et renforcer les associations d'acteurs et professionnels du secteur	Consolider l'autonomie financière des associations (ex l'UNACEB) et mieux les restructurer ; Réduire le rôle des commerçants - intermédiaires et encourager leur reconversion dans d'autres occupations	MRA, ONG	0-60 mois	Une interprofession fonctionnelle
Accroître progressivement les exportations de viande	Mettre en œuvre une stratégie à moyen terme pour l'exportation de viande (1) <i>Études de faisabilité commerciale des exportations sur des marchés ciblés</i> (2) Création d'un système de renseignement commercial pour la viande; (3) Améliorer l'intégration verticale production- transformation- commercialisation ; (4) Audit et mise aux normes des	MRA, MCPEA, UEMOA, CEDEAO, Associations de producteurs et exportateurs,	0-60 mois	Quantité de viande exportée

<u>Objectifs</u>	<u>Actions à engager</u>	<u>Acteurs</u>	<u>Calendrier</u>	<u>Indicateurs</u>
	abattoirs, (5) Former les acteurs, (6) Créer des entreprises compétitives ; (7) Établir un système de financement et un mécanisme d'assurance – crédit à l'exportation.			
<i>Réorganiser les services de statistiques sur les produits animaux exportés</i>	<i>Mettre en place un Comité interministériel de coordination ou restructurer les services existants pour optimiser le processus de traitement de données statistiques</i>	<i>MRA, MCPEA, MEDEV, MEF</i>	<i>0 -12 mois</i>	<i>Des statistiques cohérentes sont disponibles</i>

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
<u>Agriculture et agro-industrie</u>				
<u>Indications générales</u>				
Produire de meilleures informations sur les filières (données sur la production, les marchés à l'export, statistiques des exportations)	Programme quinquennal d'action pour : (1) Diagnostic et conception d'un programme "données et renseignement sur les marchés" ; (2) financement et exécution du projet ; (3) identification de mécanismes durables de financement	MAHRH, MCPEA, Douanes, organisations interprofessionnelles	0-60 mois	Amélioration significative de l'information sur la production et ses coûts, et les marchés d'exportation
Développer des entreprises exportatrices plus fortes	Créer un programme pour la promotion de partenariats d'exportation agricole et un programme « développement d'entreprises » pour accroître la taille et la compétence des entreprises locales	MAHRH, MCPEA, entreprises étrangères et nationales	0-60 mois	Programme étudié, conçu et exécuté avec des objectifs précis de renforcement des entreprises locales et de création de partenariats
<u>Oléagineux : sésame</u>				
Créer une filière plus organisée et plus forte	Soutenir le développement d'une organisation interprofessionnelle des oléagineux	MAHRH, organisations de cultivateurs, secteur privé	0-24 mois	Organisation interprofessionnelle des oléagineux créée et fonctionnant
<i>Encourager le développement d'entreprises privées « leaders de la filière »</i>	<i>Étudier les options pour améliorer les incitations à l'investissement dans les grandes entreprises opérant dans la filière sésame</i>	<i>MAHRH, donateurs collaborant ou projet</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude réalisée comportant des recommandations d'action</i>
Accroître les exportations de sésame du Burkina au Japon	Étudier la faisabilité, puis exécuter le projet pour améliorer l'information sur le marché japonais, soutenir les services, mieux respecter les normes, avoir de plus fortes entreprises et de meilleures relations avec les producteurs	MAHRH, MCPEA, entreprises privés importateurs, organisations des producteurs	0-36 mois	Étude de faisabilité réalisée, voyages d'étude au Japon, projet financé et exécuté, exportations accrues

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Consolider et élargir la position du Burkina sur le marché du sésame organique	Diagnostiquer les forces et faiblesses de la participation du Burkina aux marchés du sésame organique de l'UE ; recommander et engager des actions correctives	MAHRH, entreprises privées au Burkina et UE, et groupes du secteur	0-36 mois	Les volumes exportés de sésame bio
<i>Accroître la part des exportations de sésame conditionnées au Burkina</i>	<i>Étudier les options pour accroître le conditionnement au Burkina pour des marchés spécifiques. Aspects techniques à revoir : nettoyage, tri, emballage, pressage pour l'huile, marchés pour les biscuits</i>	<i>MAHRH</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Accroissement du pourcentage du sésame conditionné à un certain degré au Burkina</i>
Oléagineux : arachide, noix de cajou et karité :				
<i>Améliorer le plan d'action de l'arachide</i>	<i>Effectuer un diagnostic plus fin de la production actuelle et potentielle d'arachide pour bien identifier les marchés national, régional et internationaux, et le potentiel pour l'arachide comestible</i>	<i>MAHRH, groupes d'exploitants, entreprises intéressées</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>Plan d'action pour l'arachide renforcé par une composante 'exportations'</i>
<i>Accroître les exportations rentables de karité</i>	<i>Organiser une conférence pour renforcer l'exportation régionale du karité (centrée sur l'amélioration des profits de la filière pour tous les participants)</i>	<i>MAHRH, CEDEAO, entreprises privées</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Conférence régionale sur l'exportation du karité réalisée ; plan d'action revu</i>
<i>Décider le niveau de soutien à accorder à la filière noix de cajou</i>	<i>Réaliser une étude plus fine (1) du potentiel d'un accroissement des exportations des vergers existants et (2) de l'intérêt de planter de nouveaux vergers</i>	<i>MAHRH, entreprises privées</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Évaluation de la filière réalisée et plan d'action éventuellement révisé</i>
Céréales				
<i>Évaluer le potentiel d'expansion des exportations de maïs</i>	<i>Étude multidisciplinaire de la production actuelle de maïs, des tendances et des possibilités d'expansion des exportations avec des hybrides, un programme de rotation avec le coton, etc.</i>	<i>MAHRH, INERA, sociétés cotonnières, entreprises</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude réalisée, comportant un plan d'action</i>
Meilleure information pour un négoce	Programme pilote dans la région de Bobo pour accroître la qualité des informations (production,	MAHRH, MCPEA, CEDEAO,	0-48 mois	Programme pilote en cours ; exportations de maïs

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
régional accru de céréales	prix, exportations, coût de la production et de la commercialisation)	négociants, CIC-B, autorités des pays voisins		accrues
Accroître les volumes de céréales transformées vendues avec une plus grande valeur ajoutée	Soutien à la création et à la commercialisation de nouveaux produits céréaliers en créant un fond à coûts partagés pour le développement des produits et en facilitant l'accès au crédit à des taux préférentiels	MAHRH, INERA, entreprises, CIC-B	0-36 mois	Nouveaux produits céréaliers développés (ou anciens améliorés) et marchés accrues
Mettre en œuvre les normes burkinabé relatives aux céréales	Financer l'aide pour accroître le négoce des céréales respectant les normes de qualité	MAHRH, entreprises, CIC-B	0-24 mois	Plus grande part du négoce des céréales respectant les normes de qualité et le différentiel de prix
Niébé : relancer le plan d'action de la filière	Financer une évaluation plus ciblée du développement de la filière centrée sur les marchés de la sous-région (notamment Nigeria), les exigences à satisfaire pour accéder à ces marchés et le développement de l'interprofession.	MAHRH, CEDEAO, entreprises privées	0-36 mois	Plan d'action révisé achevé et davantage d'entreprises modernes engagées dans une exportation à grande échelle
Horticulture				
<i>Évaluer et améliorer la compétitivité du Burkina dans l'exportation des produits maraîchers</i>	<i>Organiser le « Sommet de Compétitivité de l'horticulture du Burkina » mettant l'accent sur les marchés de l'UE et de la sous-région, après une étude préparatoire</i>	<i>MAHRH, entreprises régionales et locales</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude de l'horticulture réalisée, sommet tenu avec plan d'action et engagements des donateurs</i>
Accroître les exportations burkinabé de fruits et légumes vers les marchés de la sous-région	Améliorer l'information sur les marchés visés par des diagnostics dans un « cadre de formation » suivi par une mise sous surveillance des marchés et des prix	MAHRH, entreprises	0-36 mois	Diagnostic des marchés réalisé ; collecte des données pour le suivi mise en place
	Améliorer l'organisation interprofessionnelle de filières ciblées	MAHRH, entreprises, associations	0-60 mois	Organisations interprofessionnelles fonctionnelles plus fortes

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
	Promouvoir la création d'entreprises professionnelles de négoce horticole (voir l'action générale pour le « développement d'entreprises »)	MAHRH, entreprises, associations	0-60 mois	Création et bon fonctionnement du nombre visé d'entreprises renforcées ou de partenariats à l'export
Accroître les parts de marché du Burkina sur les marchés européens des produits maraichers	<i>Résoudre le problème structurel de conflit d'intérêts de la SOBFEL</i>	<i>MAHRH, SOBFEL</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>La SOBFEL s'est fixé des objectifs plus clairs et non contradictoires</i>
	<i>Étude professionnelle du marché potentiel à l'UE pour une expansion des exportations de haricots verts, de mangues et les prochains produits prometteuses et révision du plan d'action des filières</i>	<i>MAHRH, entreprises maraichères de l'UE et locales</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>Études de marché conjointes réalisées, plans d'action révisés et formation éventuelle de joint-ventures</i>
	Promouvoir le développement de partenariats d'entreprises maraichères européennes et burkinabé	MAHRH, entreprises locales et de l'UE	0-60 mois	Création de partenariats UE-Burkina dans chaque filière clé ayant la taille, la compétence, la logistique et les moyens financiers pour devenir des acteurs sérieux
	Élaborer un plan d'action à long terme pour engager une participation plus active des instituts publics de recherche en agriculture et alimentation au développement des filières horticoles exportatrices	MAHRH, MESSRS, instituts de recherche, associations	0-60 mois	Étude, plan d'action, atteinte des objectifs de participation
	Élaborer un plan d'action pour transformer Bobo-Dioulasso en un centre d'exportation maraichère de la sous-région	MAHRH, entreprises exportatrices, partenariats	0-60 mois	Étude, plan d'action, investissement et création d'un projet pilote CEDEAO
Mines				
Accroître l'efficacité des mines artisanales	Appuyer des ateliers locaux pour améliorer et fabriquer des unités de traitements	MCE	0-36 mois	Nombre d'unités fabriquées
	Fourniture de ces unités dans 50 sites			Nombre d'unités installées

<u>Objectifs</u>	<u>Actions à engager</u>	<u>Acteurs</u>	<u>Calendrier</u>	<u>Indicateurs</u>
	Encadrement et sensibilisation des artisans miniers	MCE	0-48 mois	Nombre d'artisans et de sites atteints
	Appui aux structures d'encadrement (BUMIGEB) et de suivi (DEMPEC, IGAME) au Ministère	MCE	0-36 mois	% des ventes d'or du secteur artisanal qui passe par les voies officielles
Améliorer les conditions de vie des artisans miniers	Dotation de 50 sites en infrastructures sociales	MCE, MS, MEBA	0-48 mois	Nombre d'écoles et des dispensaires établis
Améliorer les conditions de vie des communautés locales	Créer un fonds pour le financement des projets communautaires dans les zones minières	État, sociétés minières, collectivités locales	0-24 mois	Nombre de projets financés
Améliorer la gestion du secteur	<i>Éliminer les délais pour le remboursement de la TVA ou exonérer les sociétés minières</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Le remboursement se fait en moins de 2 mois en moyenne</i>
	<i>Formation du personnel de l'administration sur la stratégie minière, la loi, et comment l'appliquer</i>	<i>MCE, MEF, Douanes,</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Nombre de plaintes des sociétés minières réduites</i>
	Formation de longue durée de spécialistes	MCE, MEF, MESSRS	0-60 mois	Nombre de cadres spécialisés formés
	Réunions régulières de la commission mixte de concertation MCE-MFB-GPMB	MCE, MEF, GPMB	permanent	Nombre de réunions par an, nombre de participants du secteur privé
	Signer et mettre en œuvre l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives	MCE,	0-24 mois	Initiative signée et ratifiée
<u>Objectifs</u>	<u>Actions à engager</u>	<u>Acteurs</u>	<u>Calendrier</u>	<u>Indicateurs</u>

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Produits industriels et transformés				
Augmenter la valeur ajoutée des sous-produits du coton	Promouvoir la transformation des graines en huile et tourteaux pour l'alimentation de bétails	MCPEA, MRA	0-36 mois	Production de l'huile de coton et des tourteaux augmentée
Développer la transformation des produits agricoles (jus, séchés, huile)	Organisation des acteurs des filières, facilitation de l'accès à la technologie, collecte, traitement et diffusion de l'information commerciale, promotion de la qualité et de la certification	MCPEA, CNRST, CEAS, CDS	0-48 mois	Volume des ventes
	Créer une zone agroalimentaire pour les PME	CCI-BF	0-24 mois	Zone établie et nombreuses PME installées
Augmenter les exportations de beurre de karité sur la niche cosmétique	Attirer un ou des investisseurs stratégiques pour organiser des groupes de producteurs, faire du beurre de karité un produit de qualité export et identifier des acheteurs ; Fournir une aide technique aux groupes de producteurs et aux exportateurs ; améliorer l'accès au crédit	MOA, MEBF, ONG	0-24 mois	Montant des nouveaux investissements dans la fabrication de beurre de karité industriel
<i>Développer la filière cuirs et peaux.</i>	<i>Mettre en place une stratégie par une combinaison d'accroissement de l'offre, l'amélioration de la qualité du produit, et l'utilisation plus rationnelle des nouveaux abattoirs modernes</i>	<i>MRA, Tan-Aliz, autres acteurs</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Une réévaluation crédible des possibilités de croissance des exportations est faite</i>
Augmenter des exports d'articles artisanaux	Réformer le Village artisanal en : (i) séparant ses fonctions sociales et commerciales ; (ii) dotant sa fonction commerciale d'un statut indépendant, et (iii) recrutant un privé pour gérer le volet commercial sur une base contractuelle.	CCIA, MEBF	0-24 mois	Étude achevée, Restructuration faite
	Attirer un ou des investisseurs stratégiques capables (i) d'organiser la production, (ii) faire des apports en design, en contrôle de la qualité et en fonds de roulement et (iii) identifier des acheteurs.	MCPEA	0-24 mois	Investisseur(s) attiré(s)
	Fournir un soutien technique au Village réorganisé, aux associations de producteurs, aux exportateurs.	MCPEA	0-24 mois	Exportations croissent 50%.

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Climat d'Investissement				
Lutter contre la corruption	Réformer/renforcer la HACLC en changeant son statut juridique et en augmentant ses pouvoirs	Ministère de la Justice	0-24 mois	Plus de cas de corruption poursuivi avec succès
Renforcer le respect des lois	Créer une Cour d'arbitrage commerciale et lui donner un pouvoir d'exécuteur, et faire une campagne pour inclure une clause d'arbitrage dans les contrats commerciaux	Ministère de la Justice	0-24 mois	Coût de collecte des dettes réduit (en % de la dette)
Améliorer l'administration fiscale	<i>Accélérer le remboursement de la TVA et exonérer certains exportateurs</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Délai moyen de remboursement réduit à 2 mois</i>
	Réaliser une réforme fiscale comportant une réduction du nombre des taxes et une modernisation de l'administration fiscale	MEF	0-48 mois	Nombre de taxes payés par les exportateurs réduit
Assouplir le code du travail	Réviser le Code du travail, en assouplissant les règles du travail temporaire, celles de l'embauche et du licenciement	Ministère du Travail	0-24 mois	Indice de rigidité réduit
Augmenter l'accès à la terre	Créer des réserves foncières pour les investisseurs privés	Ministère du Territoire	0-24 mois	réserves foncières créées
Diminuer les coûts des facteurs	Augmenter l'offre d'électricité et diminuer le coût	SONABEL, MCE	0-60 mois	Coût d'électricité diminué
Transport et Facilitation de Commerce				
Préservation du patrimoine routier et incitation à containeriser le trafic	<i>Création d'un fonds routier autonome</i>	<i>MID</i>	<i>0-12 mo</i>	<i>Décret/loi créant le fonds</i>
	Mettre fin au système de tour de rôle	MT, syndicats des transporteurs, commission nationale de la concurrence	0-24 mois	Révision des accords de transit

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
	Mise en place concertée d'un programme de pesage pour lutter contre la surcharge des marchandises, coordonné entre tous les corridors	UEMOA, gouvernements des pays côtiers	0-36 mois	Contrôle effectifs des chargements dans les ports émetteurs de fret et aux frontières
Simplifier le transit pour les cargaisons sécurisées	Préparer l'évolution du TRIE vers un régime proche du TIR avec une étude de benchmarking sous-régionale Dispenser d'escorte les camions affrétés par les opérateurs agréés - au moins pour les containers scellés, idéalement pour les camions bâchés opérés par les mêmes et portant des produits peu sensible sur l'ensemble des corridors.	UEMOA CEDEAO, UEMOA, MCPEA, MT	0-12 mois 0-24 mois	Rapport et séminaire de dissémination Suppression de l'escorte pour le trafic respectant les critères
	<i>Dispenser le transit en container des frais inutiles (assurance nationale obligée, passage magasin sous douanes (PMD))</i>	<i>UEMOA/ conseil des chargeurs/ CCI-BF/douanes</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Réduction des frais indirects de transport pour trafic respectant les critères</i>
	<i>Le transit sécurisé devrait avoir une file rapide réservée à la frontière.</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>File rapide en place</i>
Simplification des procédures	<i>Accélérer le traitement du contrôle des changes par la BCEAO</i>	<i>BCEAO</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>Mise en œuvre de la mesure</i>
	<i>Revoir le mode de réglementation de l'assurance obligatoire à l'import</i>	<i>MCPEA</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>Idem</i>
	<i>Intégration des procédures transit : entre les lettres de voiture CBC et le carnet de transit Gestion de l'information sur le transit par les douanes, module transit informatique SYDONIA.</i>	<i>UEMOA (régional)/douanes/ conseil des chargeurs</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Idem</i>
	<i>Harmonisation et informatisation de toute la chaîne de transit</i>	<i>CEDEAO, CBC, UEMOA, CCI-BF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Idem</i>
	Accélérer la mise en œuvre de la déclaration en douane unique (DDU) depuis la frontière jusqu'à la mise en consommation	CEDEAO, MEF, UEMOA, MCPEA, CCI-BF	0-24 mois	Idem

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Douanes				
Facilitation du Commerce	Ratification et mise en œuvre effective de la Convention de Kyoto Révisée de l'OMD.	MEF	0-24 mois	Mise en œuvre
	<i>Renforcement du cadre de concertation entre douanes et opérateurs économiques.</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Rapport de concertation</i>
	<i>Formation des commissionnaires en douane agréés</i>	<i>École des douanes</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Meilleur service rendu aux opérateurs.</i>
	<i>Poursuite des commissionnaires en situation irrégulière et révision des conditions d'accès à la profession.</i>	<i>MEF, Justice</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Amélioration de la capacité juridique des commissionnaires.</i>
	<i>Renforcement de la capacité de l'administration douanière</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Accroissement de l'efficacité de la lutte contre la fraude et spécialisation des agents.</i>
	Renforcement de la capacité de la DVE et de leurs services de contrôle	MEF	0-24 mois	Meilleur ciblage des opérations vers les secteurs à risque
Lutte contre la fraude	<i>Optimiser les informations statistiques du Sydonia et de la Cotecna et notamment de sa banque de données relatives à la détermination de la valeur en douane des marchandises.</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Fraude réduite ; harcèlement du secteur structuré éliminé.</i>
	Développer les échanges de renseignements entre les services douaniers de la sous région, avec le BRL de l'OMD à Dakar et avec l'UEMOA.	MEF	0-24 mois	Collaboration devenue systématique.
	Accroître la collaboration avec la Direction Générale des Impôts en vue d'une meilleure appréhension de toutes les activités du secteur informel.	MEF	0-24 mois	Idem
	Diffusion de l'information sur les résultats de la lutte contre la fraude.	MEF, organes de presse	0-24 mois	Nombre de communiqué de presse

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
Lutte contre la corruption	<i>Mise à jour du code d'éthique pour favoriser le traitement équitable des usagers, mieux décrire les formes de corruption active et préciser les interdictions d'exercice de professions aux douaniers et apparentés.</i>	MEF	0-12 mois	<i>Code d'éthique mise à jour. Service aux usagers plus respectueux et plus juste.</i>
	Développement du contrôle de proximité de l'activité des agents par la hiérarchie immédiate ; formation de la hiérarchie.	MEF	0-24 mois	Relevé de toutes les attitudes anormales. Nombre d'agents indésirables identifiés.
Informatisation	Mise en service effective de la fonctionnalité saisie directe des déclarations chez les commissionnaires en douane.	MEF	0-24 mois	Service en place et utilisé
	<i>Mise en service progressive de la fonctionnalité « sélection des opérations de dédouanement à contrôler » (sélectivité) et introduction de l'analyse de risque.</i>	MEF	0-12 mois	<i>Équité, efficacité des contrôles et limitation de l'intervention humaine.</i>
	Formations complémentaires à l'utilisation de Sydonia ++, pour les personnels des douanes et les employés des commissionnaires en douane agréés.	MEF	0-24 mois	Meilleure maîtrise du logiciel et des opérations de dédouanement. Limitation des erreurs techniques.
	Création d'une chaîne statistique Sydonia ++ aux douanes et automatisation des requêtes statistiques.	MEF	0-24 mois	Rapports des statistiques disponible régulièrement
	Renforcement de la production et de la gestion statistique aux douanes. Recrutement de deux statisticiens aux douanes ou mise à niveau de deux ingénieurs.	MEF	0-24 mois	Maîtrise des opérations statistiques et production de qualité.
	Audit sécurité du système, équipements, procédures accès etc.	MEF	0-24 mois	Audit réalisée.
Sécurisation des recettes	<i>Faire évoluer le contrat de la COTECNA vers un contrat de renforcement des capacités et de transfert de savoir faire au bénéfice de la douane burkinabé.</i>	MEF	0-12 mois	<i>Meilleure répartition des rôles entre la douane et son prestataire.</i>
	<i>Meilleure utilisation des outils de la Cotecna - la</i>	<i>MEF, Cotecna</i>	0-12 mois	<i>Meilleur contrôle contre les</i>

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
	<i>banque de données sur la valeur, et extension du champ de la réconciliation.</i>			<i>sous facturations. Recettes supplémentaires.</i>
	<i>Développer l'étude sur les principaux produits pourvoyeurs de recette et concentrer les analyses sur ces produits, et la mettre à la disposition de tous les services via le site WEB ou Sydonia ++.</i>	<i>MEF</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude faite et appliquer. Résultats de recettes en hausse.</i>
Politiques et Institutions de Commerce				
Appuyer la conception et le suivi d'une stratégie d'exportations	<i>Établir et maintenir une base de données sur les exportations qui est acceptée par tous les services de l'Administration</i>	<i>MEF, MCPEA, Douanes, MRA, MAHRH, MCE, ONAC</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Tableaux officiels sortent annuellement</i>
	<i>Formuler une stratégie nationale de promotion des exportations sur la base de l'EDIC</i>		<i>0-12 mois</i>	<i>Stratégie approuvée</i>
	<i>Renforcer la capacité du MCPEA en créant une unité pour la mise en œuvre du programme du Cadre Intégré</i>	<i>MCPEA</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Unité établie</i>
	<i>Adapter le mandat d'un comité interministériel existant qui implique tous les Ministères concernés par les exportations</i>	<i>MCPEA, MEF, Primature</i>	<i>0-6 mois</i>	<i>Comité établi et se réunit régulièrement</i>
Renforcer le cadre institutionnel pour la promotion des exportations et l'investissement	<i>Confier une étude sur les options pour la réforme de l'ONAC ; recentrer son activité sur les services qui ne peuvent pas être assurés par le secteur privé</i>	<i>MCPEA</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude réalisée et statu de l'ONAC adapté</i>
	<i>Créer un Fonds de subventions de contrepartie pour développer l'export, finançant partiellement l'élaboration et l'exécution de plans d'exportation</i>	<i>MEBF</i>	<i>0-24 mois</i>	<i>Fonds établi avec gestion indépendant</i>
	<i>Confier une étude sur la réforme de la Taxe Patronale d'Apprentissage pour en faire un système efficace de financement de la formation professionnelle</i>	<i>Ministère du Travail</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Étude réalisée et mise en œuvre</i>
	<i>Créer un Conseil présidentiel des investisseurs et adopter un plan national d'amélioration du climat</i>	<i>Présidence</i>	<i>0-12 mois</i>	<i>Conseil établi et fonctionnel ; plan adopté</i>

Objectifs	Actions à engager	Acteurs	Calendrier	Indicateurs
	<i>des affaires</i>			
	Former les conseillers économiques des ambassades burkinabés sur la promotion des exportations et évaluer leur performance	Ministères des Affaires étrangères, ONAC	0-36 mois	Formation faite et système d'évaluation modifié
	Conclure un contrat, lié aux résultats, avec un Cabinet de courtage en investissements réputé	MCPEA	0-24 mois	Nombre d'investisseurs étrangers attirés
Améliorer le respect des normes	Renforcer la capacité de FASONORM	MCPEA	0-36 mois	Les exportations ont moins de problèmes liés aux normes

1. CROISSANCE, COMMERCE ET PAUVRETÉ

LES PERFORMANCES MACROÉCONOMIQUES RÉCENTES

1.1 Le Burkina Faso est un pays enclavé, à plus que 1000 km de la mer, et disposant de modestes ressources naturelles et d'une pluviométrie assez faible et aléatoire. De plus, lors des dix dernières années, le Burkina Faso a eu à faire face à des obstacles externes considérables, notamment un contexte régional défavorable en raison de la crise ivoirienne, un environnement international difficile marqué par la volatilité et la tendance baissière du prix du coton et, plus récemment, la hausse du prix du pétrole et sa monnaie, le franc CFA. Malgré ces entraves, le Burkina a pu

Tableau 1.1 : Performances macroéconomiques du Burkina Faso

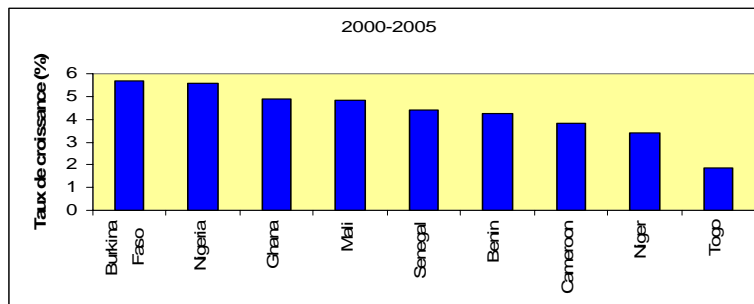
	1986/ 93	1995/ 99	2000/05
Croissance annuelle du PIB (%)	3,4	5,0	5,9
Inflation (IPC) (moyenne annuelle)	-0,2	4,0	1,7
Taux de pauvreté (1998, 2003)	--	55	46
Solde budgétaire (fin période)	-4,9	-3,3	-3,9
Solde compte courant (fin période)	-5,9	-10,6	-9,3
Dette ext/PIB (fin période)	48,0	57,8	33,0

Source : IMF, Banque mondiale.

réaliser des performances macroéconomiques louables en comparaison des pays de la sous-région (Tableau 1.1 et Graphique 1.1). On note en effet que le taux moyen de croissance avoisine 6 pourcent entre 2000 et 2005 et est en progression soutenue, l'inflation demeure modérée de l'ordre de 2 pourcent en moyenne sur les années 2000, et la pauvreté baisse. En fait, le taux de croissance économique du Burkina Faso depuis 2000 est le plus élevé de tous les pays de l'UEMOA. Cette tendance a continué en 2006, car le Burkina Faso a enregistré un taux de croissance de 6.4 pourcent.

1.2 Ces résultats sont le fruit d'une situation politique stable et des efforts soutenus de réformes structurelles mises en œuvre par le Gouvernement lors de la dernière décennie. En particulier, la dévaluation du CFA en 1994 et les efforts d'ajustement interne (libéralisation des marchés et restructuration des entreprises publiques) ont contribué à améliorer l'efficacité de l'économie et à redynamiser l'investissement privé, stimulant ainsi la croissance. Ce cadre

Graphique 1.1 : Taux de croissance en Afrique de l'Ouest



Source : Perspectives économiques mondiales, 2006.

favorable a aussi attiré des flux importants de capitaux à la fois des burkinabés expatriés (60 milliards de FCFA, ou environ 120 million \$US en 2006) et de l'aide au développement (95 milliards FCFA ou 190 million \$US en 2006).

1.3 En 2000, le Burkina Faso fut le premier pays dans la sous-région à formuler et mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté définie dans un Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Il était aussi le premier à avoir atteint le Point d'Aboutissement et bénéficié de l'annulation de dette dans le cadre de l'initiative renforcée pour les Pays Pauvres et Très Endettés (PPTE) en 2002. Le Burkina a élaboré en 2004 une nouvelle génération du CSLP

pour 2004-06, où la diversification de l'économie et l'intensification du commerce sont mises en exergue comme les catalyseurs d'une croissance soutenue et inclusive.

1.4 Grâce à ces efforts, le Burkina Faso est parvenu non seulement à accélérer la croissance, mais également à en réduire la volatilité par comparaison aux pays voisins. En effet, malgré les chocs mentionnés précédemment, la croissance a été moins volatile et donc plus soutenue au Burkina par rapport aux pays voisins de la zone sahélienne, notamment le Mali et le Niger. Contrairement à ces voisins, il ne semble pas avoir connu d'épisode de croissance négative depuis dix ans, malgré les chocs sur l'agriculture.

1.5 Le défi pour le Burkina Faso est de redoubler d'effort pour consolider ces bonnes performances afin d'accélérer la croissance et intensifier la lutte contre la pauvreté. Ces efforts devront être déployés sur trois fronts. Le premier consiste à maintenir la stabilité macroéconomique et améliorer ainsi la compétitivité internationale de l'économie ; le second à diversifier les exportations afin d'intensifier le commerce pour stimuler la croissance ; et le troisième à renforcer les secteurs sociaux et les petits opérateurs afin de rendre la croissance inclusive et d'en maximiser les effets sur la réduction de la pauvreté. Cette étude se concentre sur le deuxième défi, mais tenant compte de l'importance de soutenir la participation des petits opérateurs.

LE DÉFI DE LA COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE

1.6 Selon les diverses études, la dévaluation du FCFA a considérablement amélioré la compétitivité internationale du Burkina et contribué à stimuler certaines exportations, notamment le coton. Le taux de change effectif nominal du Burkina est demeuré relativement stable lors des dix dernières années, avec une croissance moyenne de l'ordre de 1 à 2 pourcent selon diverses estimations. Ceci est dû en grande partie à la parité fixe du FCFA par rapport au Franc, puis à l'Euro depuis 1999, et au fait que la majeure partie du commerce du Burkina Faso se fait avec les pays européens ou ceux de l'UEMOA..

Tableau 1.2 : Compétitivité internationale des pays de l'UEMOA, 1994-2005

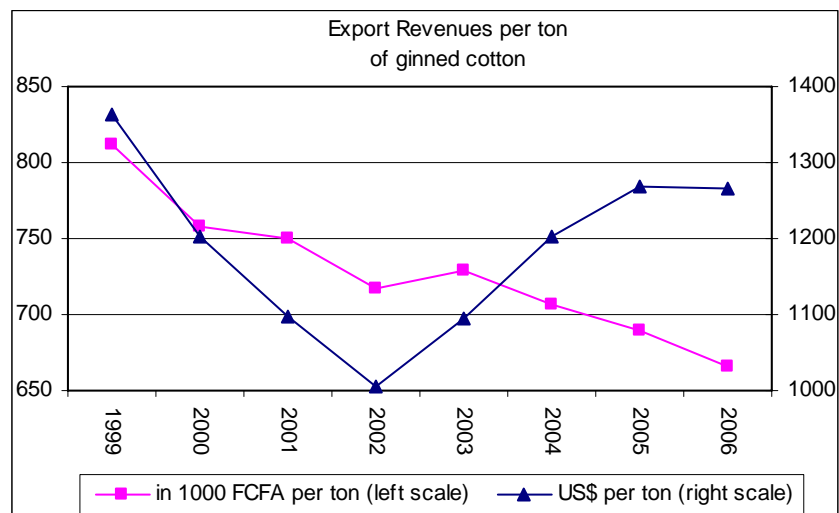
	TCR (Base 100 = 1993)		Croissance 2005/ 1993 (dépréciation nette)	Croissance 2005/ 1994 (réappréciation)
	1994	2005		
Bénin	68,4	89,2	-10,8%	+30,4%
Burkina Faso	63,2	75,1	-24,9%	+18,8%
Côte d'Ivoire	62,5	84,3	-15,7%	+34,9%
Mali	60,8	69,4	-30,6%	+14,1%
Niger	68,6	77,1	-22,9%	+12,4%
Sénégal	66,0	70,9	-29,1%	+7,4%
Togo	68,1	83,9	-16,1%	+23,2%
UEMOA	64,3	78,8	-21,2%	+22,6%
CEMAC	67,5	83,5	-16,5%	+23,7%
Zone Franc	65,6	80,7	-19,3%	+23,0%

Source : Calcul des auteurs à partir de l'AFD (2005).

1.7 La politique monétaire restrictive de la BCEAO, combinée aux efforts d'assainissement internes des finances publiques, a permis de limiter considérablement le taux d'inflation domestique. Comme conséquence, le Burkina Faso a pu modérer la « réappréciation » du taux de change réel depuis la dévaluation et minimiser ainsi l'érosion de sa compétitivité internationale. On note en effet que le taux de change réel a connu une « réappréciation » cumulative de 19 pourcent entre 1994 et 2005 (Tableau 1.2), dont l'essentiel est dû à l'appréciation de l'euro par rapport au dollar depuis 2001. Par conséquent, le taux de change réel en 2005 est demeuré inférieur de 25 pourcent à son niveau de 1993, ce qui signifie que la compétitivité internationale du pays a été globalement maintenue durant les dix dernières années. En effet, c'est bien grâce à la bonne tenue de l'inflation interne que le Burkina Faso a su mitiger l'appréciation nominale de l'Euro et ralentir l'érosion de sa compétitivité globale.

1.8 Comme pour l'ensemble des pays de l'UEMOA, l'inflation au Burkina a trois composantes principales : (i) les coûts des importations, (ii) les prix des produits agricoles et surtout vivriers, qui sont particulièrement affectés par les chocs naturels, et (iii) les prix des autres produits non-échangés (BTP, services), dont les fluctuations dépendent des variables précédentes mais surtout de la progression de la demande interne induite par les politiques budgétaires et monétaires ainsi que des flux de ressources externes. Le Burkina Faso a réussi à maintenir les prix alimentaires assez bas grâce à l'augmentation de la production, mais il sera important de réduire l'importance relative des cultures vivrières par la diversification de l'économie rurale. La promotion des exportations représente un chemin important de diversification. Par conséquent, les défis de la stabilité macroéconomique, la compétitivité internationale et la diversification de l'économie sont inextricablement liés. Il est impératif de maintenir un taux de change réel stable et compétitif afin d'améliorer la compétitivité internationale et ainsi favoriser la diversification des exportations et des sources de la croissance. En retour, la diversification réduit la concentration extrême et donc la volatilité de la croissance, permettant à l'économie de mieux absorber les chocs, ce qui contribue à la stabilité des prix intérieurs et donc au maintien d'un taux de change réel compétitif.

Graphique 1.2: Recettes d'exportation par tonne du coton fibre



Source: calculs de l'auteur

1.9 La valeur du dollar US a baissé de 23 pour cent par rapport à l'Euro et au FCFA entre 1998-99 et mai 2007 (et par beaucoup plus depuis le début des années 2000 quand le dollar a connu une période de force). Les flux importants d'aide au développement et des transferts des travailleurs émigrés permettent au Burkina Faso de soutenir ce taux de change pour le moment, mais ce taux pose des problèmes majeurs pour la compétitivité des ces exportations, et notamment pour le coton. Tandis que le prix international du coton en \$US s'est rebondi quelque peu récemment, la chute continue du dollar a eu comme résultat la détérioration sans cesse des recettes en FCFA venant des exportations du coton (voir Graphique 1.2)

LA STRUCTURE DE L'ÉCONOMIE

1.10 Malgré les performances encourageantes notées plus haut, l'économie burkinabé reste encore très peu diversifiée et fortement dépendante de deux principaux secteurs, notamment l'agriculture et l'élevage d'une part (20 et 12 pourcent du PIB, 97/04), et de l'autre, l'Administration (16 pourcent du PIB). En effet, le Tableau 1.3 indique que la structure de l'économie a très peu changé durant la dernière décennie. L'agriculture constitue le principal secteur productif, comptant pour environ 20 pourcent du PIB en moyenne. Elle demeure encore très extensive, avec peu d'irrigation et donc fortement tributaire des aléas climatiques, ce qui se traduit par une grande variance de la croissance agricole.

1.11 L'agriculture occupe près de 78 pourcent des ménages, dont la grande majorité dans le sous-secteur vivrier qui représente environ deux tiers (63 pourcent) de la valeur ajoutée du secteur en 2005. Le coton est la principale culture de rente et compte pour environ 21 pourcent de la valeur ajoutée agricole. Toutefois, le poids économique du coton est plus important en termes de génération de revenu pour les populations. Selon l'enquête sur les conditions de vie des ménages de 2003, le coton compte pour environ 27,2 pourcent du revenu monétaire agricole contre 25 pourcent pour les céréales qui représentent pourtant les deux tiers de la valeur des produits agricoles. De plus, le coton est à la base de plusieurs industries dans le secteur manufacturier – l'égrenage, l'huile de coton, les engrais.

1.12 Heureusement, le coton a connu une croissance remarquable au Burkina Faso. La production nationale a été multipliée par 4 depuis 1996, ce qui représente un taux de croissance annuelle de 17 pourcent et a fait du Burkina Faso le premier exportateur du coton en Afrique subsaharienne. La production de céréales a connu une moindre croissance, à l'exception du maïs dont la production a doublé depuis dix ans en partie du fait que la culture du maïs alterne avec celle du coton lors du cycle annuel de production. Au total, la production agricole a

Tableau 1.3 : Burkina Faso : Structure de l'économie, 1997-2004

	1997	2004	Moyenne 97-04
Produit Intérieur Brut	100.0	100.0	100.0
Secteur Primaire	35.7	34.4	36.8
Agriculture	19.1	18.9	20.4
Élevage	11.6	11.9	12.5
Pêche et Sylviculture	5.0	3.6	3.9
Secteur Secondaire	19.2	17.8	16.5
Mines	0.6	0.8	0.5
Produits Manufacturés	13.8	12.1	11.4
Électricité, Gaz et Eau	1.3	1.0	0.8
BTP	3.5	3.9	3.9
Secteur Tertiaire	42.8	39.6	40.5
Commerce	16.0	7.5	8.1
Transport	4.5	7.2	6.5
Services non-marchands	11.3	14.7	15.9
Autres Services	11.0	10.2	10.0
Impôts et Taxes Indirects	2.4	8.3	6.2

Source: Banque mondiale, Burkina Faso : Revue de la Pauvreté, 2005.

augmenté en moyenne de 7,3 pourcent par an entre 1997 et 2003 (mais de 5,3 pourcent seulement si on compte la mauvaise année pluviale de 2004). L'élevage a connu aussi une croissance respectable de 5,9 pourcent, bien que ce secteur semble se ralentir depuis cinq ans, en partie à cause de la crise en Cote d'Ivoire qui constitue le principal marché à l'exportation pour les produits de l'élevage du Burkina.

1.13 Le secteur secondaire est modeste de taille – environ 17 pourcent du PIB – mais ses deux composantes importantes, les industries manufacturières et le bâtiment et travaux publics (BTP) ont connu aussi des performances solides. Par ailleurs, le sous-secteur des mines a repris de façon significative depuis 2002. La performance des BTP reflète en partie les rentrés de devises dues aux burkinabés expatriés ainsi qu'à l'aide au développement, entre autres. Toutefois, le tissu industriel demeure encore faible.

1.14 Le secteur tertiaire compte pour environ 40 pourcent du PIB. Les services hors commerce ont été le second pilier de la croissance depuis dix ans avec l'accroissement des dépenses publiques consécutives à l'aide au développement et éventuellement à l'allègement de la dette extérieure. Ce sous-secteur a également un important effet d'entraînement sur les autres services et les BTP.

Tableau 1.4 : Burkina Faso : Croissances sectorielles, 2001-2004 (%)

	2001	2002	2003	2004 (Est.)	2001-04 moyenne
Secteur Primaire	15,0	2,4	10,8	5,2	8,4
Agriculture	32,2	1,0	15,5	5,7	13,6
Élevage	4,9	4,9	2,5	2,5	3,7
Pêche et Sylviculture	3,0	3,0	3,0	4,5	3,4
Secteur Secondaire	0,4	14,1	10,4	4,1	7,3
Mines	-87,7	64,2	4,2	17,2	-0,5
Manufacture	3,7	14,5	11,4	3,9	8,4
Énergie	-1,0	35,2	10,9	3,2	12,1
Bâtiments et Travaux Publics	-0,5	8,3	7,4	4,6	5,0
Secteur Tertiaire	2,4	3,7	5,5	3,8	3,9
Services Marchands	2,3	5,6	7,8	2,0	4,4
Transport et Télécommunications	2,7	5,2	6,7	3,6	4,6
Commerce	2,7	5,2	6,7	3,6	4,6
Banque et Assurance	7,1	10,4	6,5	-17,6	1,6
Autres services	0,8	5,2	9,8	3,6	4,9
Services Non marchands	2,7	0,7	1,9	6,9	3,1
Produit Intérieur Brut	6,8	4,6	8,0	6,0	6,4

Source : Cadre Stratégique pour la Lutte contre la Pauvreté, 2004.

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION COMMERCIALE

Relever le taux d'exportation

1.15 Par contraste avec les bonnes performances macroéconomiques, les performances commerciales du Burkina Faso sont particulièrement préoccupantes, même en comparaison avec les autres pays de la sous-région. En effet, malgré les bonnes performances du coton, le taux d'exportation du Burkina Faso est demeuré le plus faible de la sous-région, avoisinant à peine 10 pourcent sur les dix dernières années (cf. Tableau 1.5). La tendance est même négative lors des années plus récentes, le taux d'exportation ayant enregistré une baisse de 4 points entre 1998 et 2004 (de 12,9 à 8,6 pourcent) à cause de la fermeture des mines industrielles d'or, et la baisse des ventes de produits d'élevage. Par

contre, il a progressé de plus de 3 points pour le Mali sur la même période, malgré les difficultés de la filière coton dans ce pays. En conséquence, la balance des ressources du Burkina Faso connaît un déficit structurel important qui s'élève à 14 pourcent du PIB en moyenne sur la période 1998-2004, bien qu'en diminution lente mais progressive (de 17,6 pourcent à 11,1 pourcent entre 1998 et 2004). Ce déséquilibre a été financé par des flux relativement importants de ressources extérieures,

essentiellement des dons ou aides fortement concessionnelles, ainsi que les transferts des expatriés burkinabés.

1.16 La faiblesse notoire des exportations constitue un défi majeur que le Burkina devra relever pour diversifier l'économie et renforcer la croissance. L'expérience des pays émergents indiquent que les pays qui participent plus au commerce international parviennent à accélérer la croissance et réduire la pauvreté

plus que les autres. La Chine et l'Inde constituent les exemples les plus récents et les plus éloquentes de l'effet de l'ouverture au commerce sur la croissance, même pour des grands pays avec des vastes marchés internes. L'importance du commerce est d'autant plus élevée pour des petits pays comme le Burkina Faso. En dépit du succès du coton au Burkina Faso, le ratio des exportations plus importations par rapport au PIB reste loin des ratios des pays de petite et moyenne taille qui ont réussi le mieux à promouvoir la croissance, et la tendance pour le Burkina est dans le mauvais sens (cf Tableau 1.6). En plus, ce ratio cache le fait que le commerce au Burkina Faso est dominé par les importations. Une comparaison des exportations par rapport au PIB donnera un contraste encore plus net.

Tableau 1.5 : Taux d'exportation moyen annuel sur la période 1998-2004

Années :	1998	2002	2004	Moyenne
Côte d'Ivoire	39,4	49,6	48,1	43,6
Togo	29,7	33,8	33,5	31,7
Sénégal	30,3	30,6	27,8	29,8
Mali	24,8	31,9	28,0	28,3
Guinée-Bissau	14,4	29,9	34,9	28,1
Niger	17,8	15,2	15,9	16,5
Benin	17,1	14,3	15,1	15,3
Burkina Faso	12,9	8,5	8,6	9,6
UEMOA	30,0	33,3	31,3	30,8

Source : Indicateurs du développement mondial, 2006.

Tableau 1.6 : Évolution de l'Intégration Commerciale des pays émergents (exportations + importations/PIB)

	Années 1970s	Années 1990s
Vietnam	0,58	1,59
Costa Rica	0,76	1,18
Thaïlande	0,47	0,89
Chine	0,13	0,32
Burkina Faso	0,45	0,41

Source : Calculs de l'auteur.

1.17 Les exportations constituent un levier important pour accélérer la croissance pour plusieurs raisons. Le premier effet se situe du côté de la demande. Les exportations constituent des ventes sur le marché international, qui est bien plus large et plus riche que le marché intérieur ; ce qui a pour effet d'ancrer la demande sur un marché des fois plus exigeant, mais aussi bien plus important, avec par conséquent des possibilités de croissance beaucoup plus intéressantes. Ceci est vrai pour l'ensemble des pays, mais encore plus pour les pays petits et pauvres où la demande intérieure effective est fortement contrainte par l'étroitesse du marché et des revenus.

1.18 Le deuxième effet de croissance des exportations se situe du côté de la production. La plus grande exposition des opérateurs locaux à la concurrence internationale et aux rigueurs du marché international favorise les effets d'émulation, l'absorption des innovations et donc la compétitivité des secteurs de produits exportables, ce qui est favorable à la transformation et la croissance. Troisièmement, un secteur d'exportation dynamique encourage l'investissement national et étranger, augmentant ainsi l'accès au capital et à la technologie. Le quatrième effet est la génération des devises, qui permettent d'améliorer la capacité d'importation et de financer les importations de biens intermédiaires et d'équipement indispensables à la croissance ainsi qu'à l'amélioration de la technologie et de la productivité. Enfin, la croissance tirée par les exportations permet d'éviter les pressions inflationnistes qu'entraîne souvent une croissance tirée par la consommation interne et de maintenir ainsi la stabilité macroéconomique et la compétitivité internationale. C'est pour ces raisons que l'intégration commerciale est essentielle à la croissance accélérée.

Comprendre l'état actuel du commerce

1.19 Il n'est pas facile de comprendre la situation actuelle des exportations, et encore plus de cerner les tendances. Tel qu'indiqué dans l'Encadré 1.1, à part le coton il y a des divergences marquées, pour toutes les autres catégories importantes d'exportation, entre les statistiques des douanes, celles du Ministère des Finances et Budget après ajustements, et celles du Ministère des Ressources Animales (MRA) dans le cas des animaux vivants. En partie, c'est à cause de l'importance des échanges informels, qui dominent le commerce des animaux vivants, de l'or, des céréales et des arachides. Les statistiques officielles des douanes indiquent que 53,112 têtes de bovins étaient exportées en 2003, et que la tendance est à la baisse. Le MRA donne un chiffre de 152,356 bovins, et indique une évolution plutôt stable. Les Douanes semblent sous-estimer la valeur des animaux aussi. De même, la plupart des exportations d'or ne sont pas comptabilisées, car ce secteur est dominé par les petits miniers et leurs acheteurs préfèrent vendre à travers les circuits informels, en particulier au Ghana².

1.20 Plus surprenant, les exportations qui passent par des voies plus formelles vers des marchés hors de l'Afrique souffrent autant de ce problème. Le plus étonnant est le cas des cuirs et peaux, exportés pour la plupart par une seule société moderne en Europe et l'Afrique de Nord. Selon les douanes ces exportations se sont presque arrêtées en 2004, tandis que le MFB estime qu'ils ont atteint 22,6 milliards FCFA et deviennent ainsi la deuxième exportation du pays selon leurs calculs – ou le troisième selon cette étude. Par contre, les statistiques des douanes pour les exportations des fruits et légumes donnent une image plus positive, avec une croissance récente qui n'est pas conforme à nos entretiens avec les acteurs du secteur.

² On estime que ces exportations sont dix fois plus élevées que les chiffres officiels.

Encadré 1.1 : La Structures des Exportations du Burkina Faso : Des faits difficilement saisis

	Valeur (milliards de FCFA)						Selon douanes 2004
	Selon Comité Balance des Paiements, MFB						
	1992-2001	2002	2003	2004	2005	Part (%)	
Coton	62,3	97,4	119,9	163,2	146,9	57,0	153,9
Animaux vivants	15,6	34,9*	23,2*	27,0*	36,3*	11,6	3,3
Cuir et Peaux	9,7	18,0	18,6	22,6	22,9	8,4	0,1
Oléagineux	7,6	13,1	14,7	19,5	22,1	7,7	13,1
Or non monétaire	9,0	4,7	5,2	7,0	9,5	3,0	1,1
Fruits, légumes et céréales	2,7	2,5	1,3	1,5	1,7	0,7	5,8
Autres	23,0	20,7	21,6	31,0	32,3	11,6	38,2
TOTAL	130,1	191,3	204,5	271,9	271,7	100	215,7

* Après corrections par les auteurs

Source : Le Comité de la Balance des Paiements, tel que reflété dans l'Instrument Automatisé de Prévision (IAP) du Ministère de l'Economie et des Finances ; les chiffres des douanes pour 2004 sont tirés de rapport CASEM (2005)

Animaux vivants : Il existe deux sources de statistiques officielles des exportations d'animaux vivants – les services du Ministère des Ressources Animales (MRA) et les services des douanes. La collecte des données par le MRA est faite à travers 14 marchés à bétail. Il y a probablement une surestimation de 15 pourcent en raison de déclarations contradictoires des acheteurs sur les objectifs d'achat (export ou vente locale). Par contre, les données douanières semblent sous-estimer ses exportations de manière beaucoup plus importante. Il y a sans doute un désintérêt général à l'égard des exportations en raison de la faiblesse des droits à prélever par rapport aux importations, et un sous-enregistrement des sorties dû à la corruption. Les estimations du MEF étant plutôt basées sur les douanes, cette étude préfère utiliser les données du MRA corrigées.

Cuir et peaux : La différence entre les données du MFB et celles des douanes est encore plus marquée. Celles des douanes montrent une chute dramatique en 2003 et quasiment pas d'exportations en 2004, ce qui ne s'accorde pas avec d'autres informations sur la santé du seul exportateur, TAN-ALIZ. Les données du MEF sont surprenant dans l'autre sens, mais sans doute plus réalistes.

Or : La plupart de l'or étant exporté par des canaux informels, cette étude est basée sur des enquêtes auprès des orpailleurs réalisées pendant le projet PRECAGEME. L'estimation pour 2005 est de l'ordre de 10 milliards de FCFA, ou dix fois plus que les statistiques des douanes. Parce que l'estimation du MEF est similaire pour cette année, cette étude garde leurs estimations.

1.21 Pour la présente étude, des corrections ont été apportées aux chiffres officiels pour les animaux vivants et l'or. Le comité de la balance des paiements du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) fait aussi des ajustements pour leur modèle macroéconomique de prévision, et leurs résultats semblent plus réalistes, sauf pour les animaux vivants. Par contre, le Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat (MCPEA) et son agence de promotion des exportations (ONAC) utilisent les données des douanes qui donnent une impression très différente de la situation. Une politique de promotion des exportations doit se reposer sur une bonne connaissance de la situation actuelle, alors ce sera important de mieux maîtriser les données. Finalement, nous nous sommes appuyés sur les données ajustés du MEF, sauf pour les animaux vivants où les chiffres du MRA sont les plus convaincants.

Diversifier les échanges

1.22 Avec une base de données si peu fiable, il est risqué de procéder à une analyse des performances. Mais une chose est claire. Les exportations du Burkina sont fortement concentrées sur un produit primaire, le coton, qui compte pour 57 pourcent des exportations du pays.³ Cette concentration s'est aggravée avec le succès du coton et les problèmes dans certains autres secteurs. Le coton comptait en moyenne pour 48 pourcent des exportations pendant les années 1990s. Par contre, la situation est moins dramatique que celle suggérée par les statistiques des douanes où le part du coton dans les exportations dépasse 70 pourcent grâce à la sous-estimation de plusieurs autres produits.

1.23 Néanmoins, la dominance du coton signale le besoin de diversifier les sources d'exportations. Il n'est jamais sain d'être aussi dépendent d'un seul produit, surtout un produit primaire avec un prix fluctuant. En plus, on note une baisse tendancielle des cours du coton au cours des 10 dernières années, aggravé du fait que les cours sont cotés en dollar qui a perdu de la valeur vis-à-vis le FCFA. Malgré les promesses de suppression progressive des subventions que les pays développés accordent à leurs producteurs et qui sont en partie responsables de la baisse des cours, il est fort probable que la tendance baissière se poursuivent, peut-être après un regain momentané autour de 2012, date à laquelle ces subventions sont supposées prendre fin.

1.24 Les autres produits agro-pastoraux représentent environ 30 pourcent des exportations du Burkina dans la période 2001-2004. Il s'agit principalement des animaux vivants, des cuirs et des oléagineux. Les fruits et légumes étaient considérés comme une filière particulièrement prometteuse il y a dix ans mais depuis elle a connu un déclin relatif et absolu. Ces exportations sont traditionnellement dominées par la mangue et les haricots verts vendu en Europe, mais il y a aussi des flux envers la sous-région.

1.25 Les oléagineux comprennent le sésame, le karité, l'arachide et la noix de cajou. Ces exportations connaissent une croissance soutenue, notamment pour le sésame et le karité en raison de l'expansion de la demande internationale. Selon les chiffres de la FAO, les exportations de sésame ont triplé en volume et en valeur depuis dix ans pour atteindre plus que 5 milliard de FCFA (10 millions \$US) en 2004. Le cas du karité est moins clair car une bonne partie traverse les frontières des pays voisins dans l'informel avant d'être réexporté à l'étranger. La base de données de la FAO montre des exportations qui varient entre 0,3 et 2,3 milliards de FCFA (0.5-4.5 millions \$US) pour la période 2000-04. Le MFB estime, par contre, que les exportations de karité étaient de l'ordre de 5 milliards de FCFA (10 millions \$US) en moyenne depuis 1998 et ont dépassé 10 milliards FCAF (20 millions \$US) en 2004.

1.26 Les exportations de produits d'élevage du Burkina ont connu une croissance soutenue après la dévaluation. Il s'agit d'abord des bovins, caprins et ovins vivants, qui sont transportés pour la plupart en camion vers les pays côtiers, mais des fois aussi à pieds. Selon les chiffres du Ministère des Ressources Animales, la croissance des caprins a été particulièrement forte depuis la dévaluation, avec un taux moyen annuel de 10 pourcent entre 1995 et 2001. Depuis 2000 les chiffres des douanes sont tellement différents de ceux du MRA qu'on a du mal à cerner les tendances. Il semble que la croissance s'est inversée pour toutes les catégories avec la crise en Côte d'Ivoire, qui représentait le plus grand marché pour le Burkina Faso. Cependant, les nouveaux chiffres pour 2005 indiquent un fort rebondissement dans toutes les catégories, et des records pour les petits ruminants.

³ Les chiffres des douanes donnent l'impression d'un commerce encore plus concentré car le part du coton devient 71% en 2004.

1.27 Les exportations de cuirs et peaux avaient connu un certain succès dans les années 1990s, ayant atteint des exportations de 9,7 milliards FCFA en moyenne. Ce chiffre a doublé dans les cinq dernières années, selon le MFB. Les cuirs et peaux deviennent ainsi aussi important que tous les oléagineux ensemble. Il y a eu des exportations modestes de viande dans le passé mais elles sont négligeables depuis la fermeture de la société d'État qui s'en occupait.

1.28 La plus grande source d'exportations en dehors des filières agro-pastorales est l'or. Cette filière a deux composantes très différentes – l'une moderne, l'autre informelle. Le secteur moderne a fermé en 1998 avec la chute du prix de l'or, mais il a rouvert en 2006 et bénéficie d'investissements étrangers importants. Le secteur informel des petits mineurs a continué, mais avec moins de contrôle de l'état et donc des données de moins en moins fiables. L'or est facilement transporté et vendu au Ghana par des circuits informels qui échappent aux douanes. On estime que la valeur réelle des exportations d'or est de l'ordre de 20 millions \$US.

1.29 Le secteur minier moderne a connu des investissements importants lors des dernières années et devra continuer à croître à la fois sur le plan de la production et des exportations. Des recherches importantes sont en cours et les perspectives sont encourageantes pour la découverte et l'exploitation de nouveaux gisements tels que les phosphates, le zinc et le manganèse. Il est possible que la valeur totale des exportations minières dépasse celle du coton d'ici 2010 (voir Chapitre 5). Une certaine diversification des exportations semble donc inévitable grâce au secteur minier, bien que le nombre de personnes directement impliqué restera limité.

1.30 Les industries manufacturières ont une contribution mineure aux exportations – peut-être 10 milliards de FCFA - l'essentiel de la production étant destiné au marché local. Toutefois, une partie non négligeable des exportations dites « agricoles » est en fait constituée de produits de première transformation, tel que le coton fibre, l'huile de coton, la beurre de karité, le sucre et les cuirs et peaux. D'autres produits sont susceptibles de devenir exportables sur le marché régional : des cyclomoteurs, des pneus et chambres à air, des tôles, des piles, des cartons, et des insecticides et pesticides.

1.31 L'orientation géographique des exportations et l'origine des importations indiquent que le commerce extérieur du Burkina est concentré non seulement sur quelques produits, mais aussi sur quelques pays. Par exemple sur la période 2001-2003, le Singapour, la France, la Colombie et l'Afrique de l'Ouest étaient les principaux destinataires des exportations du Burkina. Les importations consistent essentiellement en des produits intermédiaires, des produits alimentaires et des produits pétroliers. La France est le premier fournisseur des produits pour le Burkina Faso (environ 30 pourcent des importations du pays) suivi de la Côte d'Ivoire (environ 14,4 pourcent). Près de 30 pourcent des importations du Burkina proviennent de pays de la CEDEAO.

1.32 Encore une fois, le manque de données faibles pour les exportations rend difficile l'analyse de l'orientation géographique aussi. Mais, en tant que pays enclavé, le commerce régional est particulièrement important pour le Burkina Faso, même selon les statistiques officielles (Tableau 1.7). L'UEMOA absorbe environ 18 pourcent des exportations burkinabé, ce qui est le plus élevé de tout les pays membres. Par contre, la proportion de ses exportations vendues aux autres pays de l'Afrique est parmi les plus faibles. Le rôle du commerce régional sera encore plus grand si on tenait compte des flux informels non captés dans les chiffres officiels. L'essentiel de ces exportations sont des produits de l'élevage, notamment les animaux sur pieds, mais il y a également des exportations agricoles, telles que les fruits et légumes et les céréales, de l'or, ainsi que quelques exportations de produits manufacturiers.

Tableau 1.7 : Orientation géographique des exportations, moyenne 1998-2000

	Afrique (hors UEMOA)	UEMOA	Reste du Monde
Bénin	11,2	4,4	84,3
Burkina Faso	2,2	18,0	79,8
Côte d'Ivoire	21,4	11,8	66,8
Mali	2,1	13,6	84,3
Niger	37,5	6,5	55,9
Sénégal	19,4	17,6	63,0
Togo	13,8	8,5	77,6

Source : UEMOA, 2004

LES ACQUIS RÉCENTS DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU BURKINA FASO

1.33 Malgré quelques imperfections dans les données, les études récentes sur la croissance et la pauvreté au Burkina convergent sur un constat encourageant : les bonnes performances macroéconomiques du Burkina lors de la dernière décennie se sont également traduites par des gains appréciables en termes de réduction de la pauvreté. Ces gains n'étaient pas initialement apparents dans les statistiques officielles sur la pauvreté. En effet, les résultats des enquêtes démographiques et de santé menées par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie respectivement en 1994, 1998 et 2003 laissaient apparaître une « résilience », voir un léger accroissement de l'incidence de la pauvreté, qui serait passé successivement de 44,5 pourcent (1994) à 45,3 pourcent (1998) puis à 46,4 pourcent (2003). Ceci est fort surprenant en vue du fait que le revenu moyen par tête a crû de façon soutenue lors de la période au rythme moyen annuel de presque 3 points, et que cette croissance était fondé sur la production des petits cultivateurs.

1.34 Toutefois, une étude menée dans le cadre de la préparation de la « Revue de la pauvreté »⁴ par la Banque mondiale a expliqué que ce paradoxe est la conséquence de problèmes de changement de méthodologies d'une enquête à l'autre, qui rendaient les résultats non comparables en l'état. Après les ajustements nécessaires pour assurer la comparabilité des résultats, les auteurs ont conclu qu'en effet, l'incidence de la pauvreté a diminué de façon significative d'environ 8 points,

Tableau 1.8 : Burkina Faso : Évolution du Taux de pauvreté (% de la population sous de la ligne de pauvreté)

	1994	1998	2003
Revue de la Pauvreté de la BM			
Taux national		54.6	46.4
Ménages agricoles, produits échangés		53.1	47.1
Ménages agricoles, produits non-échangés		61.8	55.3
Étude Grimm/Gunter			
Taux national	55.8	61.8	47.2
Ménages coton	62.1	58.2	46.8
Ménages agricoles, non-coton	64.1	71.6	57.2

Source : Banque mondiale, Revue de la Pauvreté, 2004 ; et Grimm et Gunter, 2004.

de 54,6 pourcent en 1998 à 46,4 pourcent en 2003 (cf. Tableau 1.8). Parallèlement, et sur la base des mêmes données d'enquête, une autre étude réalisée par Grimm et Gunter sur la croissance et

⁴ «Burkina Faso, Reducing Poverty through Sustained and Equitable Growth, Poverty Assessment », Banque mondiale, juillet 2004.

la pauvreté au Burkina Faso⁵ a conclu – également après retraitements des données – que l'incidence de la pauvreté a en effet chuté considérablement (de l'ordre de 14,6 points) entre 1998 et 2003, de 62 pourcent à 47 pourcent. Ainsi, à quelques différences près sur les niveaux et l'ampleur de l'évolution, les deux études convergent sur la conclusion d'un recul significatif de la pauvreté durant la période 1998-2003. Ceci concorde également avec la progression du revenu moyen par habitant.

1.35 La pauvreté rurale est plus élevée que la pauvreté urbaine mais il paraît que celle-là a baissé plus vite. Selon la Revue de la Pauvreté de la Banque mondiale, la forte baisse de l'incidence entre 1998 et 2003 (environ 8 points) est associée à celle de l'incidence dans le secteur rural (-8,8 points), l'incidence en zone urbaine ayant peu changé (-2,5 points). Ceci doit refléter la bonne performance de son secteur agro-pastoral, qui a augmenté les revenus là où se trouve la plupart des pauvres.

1.36 Bien qu'il faut traiter les données sur la pauvreté avec circonspection – surtout quand on fait des comparaisons entre pays – on peut retirer quelques conclusions préliminaires par une telle analyse pour les pays où des données sont disponibles (Tableau 1.9). Comme dans tous les pays de l'Afrique, la pauvreté au Burkina Faso est plus prononcée en zone rurale qu'en zone urbaine. Mais, la pauvreté en milieu urbain est semblable à la plupart des pays de la sous-région, et nettement en dessous des taux au Mali et au Sénégal. La situation relative du Burkina Faso est pareille pour la pauvreté rurale (à l'exception du Bénin qui semble avoir atteint un niveau de pauvreté rurale plus bas). En effet, le Burkina a réalisé une performance comparable à celles du Cameroun et du Ghana, deux pays côtiers, plus riches, et mieux dotés en ressources naturelles.

Tableau 1.9 : Taux de pauvreté urbain et rural dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest

	Année 1			Année 2			Gain (en points)		
	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural	Total	Urbain	Rural
Bénin (1999, 2002)	29,3	/	/	28,5	23,6	31,6	-0,8	/	/
Burkina (1998, 2003)	54,6	22,4	61,1	46,4	19,9	52,3	-8,2	-2,5	-8,8
Cameroun (1996, 2001)	53,3	41,4	59,6	40,2	22,1	49,9	-13,1	-19,3	-9,7
Ghana (1992, 1998)	51	28	64	39	19	49	-12	-9	-15
Mali (1994, 1998)	69	/	/	63,8	30,1	75,9	-5,2	/	/
Sénégal (1994, 2001)	57,9	/	/	57,1	45,7	65,2	-0,9	/	/

Source : Banque mondiale, Revues de la Pauvreté : Benin, Burkina Faso, Cameroun, Mali, et Sénégal.

LA CONTRIBUTION DU COMMERCE À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU BURKINA

1.37 Les développements encourageants notifiés ci-dessus confirment le rôle déterminant de la croissance et de sa distribution sectorielle dans la lutte contre la pauvreté. De façon générale, plus la croissance est intense et dans les secteurs d'occupation de la majorité des pauvres, plus grand est son impact sur le plan de la réduction de la pauvreté. A l'inverse, plus la croissance est « enclavée » ou contribue à aggraver les inégalités, moindre est l'impact sur la réduction de la pauvreté. Par conséquent, la promotion des exportations, notamment dans les secteurs agricoles qui occupent une grande partie de la population, a non seulement le potentiel de stimuler la croissance mais aussi d'en accroître les effets sur la réduction de la pauvreté.

⁵ M. Grimm et I. Gunter, « Operationalizing Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Burkina Faso », Octobre 2004. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un programme financé par les agences de développement de la France, l'Allemagne et l'Angleterre, et par la Banque mondiale.

1.38 Le Burkina Faso a bénéficié d'une forte croissance de la production agricole, à la fois pour le marché domestique et pour l'exportation. Ainsi, la pauvreté des ménages spécialisés en cultures considérées comme non-échangeables (tel que les céréales) s'est amélioré au même rythme que la pauvreté parmi les ménages concentrés sur les biens échangeables (notamment le coton). Le Tableau 1.9 montre cette évolution entre 1998 et 2004, selon la Revue de la Pauvreté de la Banque mondiale. Ce même tableau donne aussi les résultats d'une autre analyse qui fait la distinction entre les producteurs de coton et d'autres producteurs agricoles, et pour une période plus longue. Grimm et Gunter estiment qu'il y a eu une forte diminution du taux de pauvreté parmi les cultivateurs de coton, qui est passé de 62,1 pourcent en 1994 à 46,8 pourcent en 2003 – soit une diminution du taux de pauvreté de 15 points de pourcentage, contre par exemple 7 points pour les agriculteurs vivriers. Parallèlement, le pourcentage des ménages ruraux tirant leurs revenus du coton a presque doublé, passant de 10 pourcent environ à 18 pourcent sur la décennie. La réduction de l'incidence de la pauvreté pour les ménages occupés dans le secteur cotonnier et l'élargissement concomitant du nombre de ces ménages mènent à conclure que le coton a positivement et significativement contribué à la réduction de la pauvreté rurale – et donc nationale – au Burkina Faso.

1.39 Le Burkina Faso a su faire du coton le principal produit d'exportation et un moteur de croissance. Il a servi à créer des emplois et augmenter les revenus dans l'agriculture, mais aussi dans les industries de transformation (égrenage, huile, tourteaux, fil), des intrants (pesticides) et les services (transport des intrants et de la récolte). La filière cotonnière dans son ensemble a contribué aux recettes publiques à l' hauteur de 4 milliards de FCFA en moyenne pour la période 2002-04 (UEMOA, 2005). En plus, il y a également un effet positif sur la production de maïs qui est cultivé en alternance avec le coton (voir Chapitre 2). Malheureusement, la chute des prix depuis 12 ans, et la hausse de la monnaie plus récemment, avec un mécanisme de fixation de prix inadéquat, posent maintenant des problèmes pour la compétitivité du secteur et les finances publiques.

1.40 Les cultures d'exportation deviendront probablement plus importantes maintenant que la production vivrière s'approche à l'autosuffisance alimentaire au moins pour les cultures traditionnelles. La croissance de ces cultures va être limitée par le taux de croissance du marché interne, sauf s'ils deviennent aussi des produits d'exportation (ce qui n'est pas impossible). Nous avons déjà observé ce phénomène dans des pays tels que le Ghana et l'Ouganda où la production vivrière est normalement en mesure de répondre aux besoins nationaux en produits de base (Tableau 1.10).

Tableau 1.10 : Évolution du Taux de pauvreté au Ghana et en Ouganda (% de la population en dessous de la ligne de pauvreté)

	1 ^{er} année	2 ^{ème} année
Ghana (1994, 1998)		
Ménages agricoles, cultures de rente	64	39
Ménages agricoles, cultures vivrières	68	59
Ouganda (1994, 2000)		
Ménages agricoles, cultures de rente	63	30
Ménages agricoles, cultures vivrières	63	46

Source : Christiaensen, Demery and Paternostro (2002).

1.41 En résumé, le Burkina Faso a su faire du coton un vrai cheval de bataille pour la promotion des exportations. Quelques autres produits du secteur primaire – tels que les produits d'élevage – ont connu un certain succès suite à la dévaluation du FCFA. A l'inverse, d'autres filières – telles les fruits et légumes, et la viande – ont plutôt souffert d'une libéralisation échouée des filières, le retrait des subventions, et l'absence d'appui structurant au secteur privé. Le succès

du coton doit être maintenu et même élargi. Toutefois, avec la baisse continue des cours du coton, les dangers inhérents à une économie peu diversifiée, et le besoin d'impliquer plus de gens dans la croissance économique, il devient urgent pour le Burkina Faso d'intensifier ses efforts pour développer d'autres sources d'exportations. Les perspectives sont encourageantes pour plusieurs filières sur le marché régional et international et le Burkina peut bénéficier des leçons et des acquis de l'expérience du coton. Les chapitres ci-après analysent le cas du coton suivi par les filières porteuses qui pourraient permettre au Burkina d'améliorer ses performances à l'exportation, de diversifier l'économie, d'accélérer la croissance et de réduire davantage la pauvreté.

2. LE COTON: UNE CRISE GACHANT DES SUCCES ANTÉRIEURS

2.1 Avec un décuplement de sa production au cours des 25 dernières années, le Burkina Faso est devenu le plus gros producteur de coton en Afrique sub-saharienne. Au cours des dix dernières années, la production du coton a augmenté en moyenne à 17 pourcent par an, alors que la production mondiale n'a augmenté que de 2 pourcent et la part du Burkina dans les exportations mondiales a triplé. Dans le domaine agricole, une telle performance est inégalée en Afrique sub-saharienne et cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle a été réalisée malgré la chute des cours mondiaux. Pour de nombreuses années, l'Etat, la société d'égrenage et les paysans ont touché des bénéfices importants, notamment après la dévaluation de 1994.

2.2 L'expansion de la culture du coton a contribué à réduire la pauvreté. Le coton est aujourd'hui cultivé par quelques 250 mille petites exploitations familiales et un burkinabé sur six tire l'essentiel de ses revenus monétaires de la culture du coton. L'expansion ne s'est pas faite aux dépens des cultures vivrières. Bien au contraire, elle a permis d'accroître la production de céréales, de maïs en particulier, qui sont cultivés en rotation avec le coton et bénéficient d'engrais achetés avec le crédit coton. De 1980 à 2003, la production de maïs a été multipliée par six, ce qui a permis au Burkina d'exporter les bonnes années.⁶

2.3 Malgré d'importantes réformes, la filière coton burkinabé connaît aujourd'hui, à l'instar de toutes les filières de coton d'Afrique de l'ouest, d'énormes difficultés largement dues à une combinaison de chocs externes (baisse des cours du coton sur le marché mondial et baisse du dollar) mais du fait aussi que les acteurs ont continué, en dépit de la libéralisation, d'opérer comme si l'Etat était toujours le recours final pour sauver la filière en temps de crise. C'est ce qui permet d'expliquer que l'on ait continué de fixer des prix à la production élevés, sans tenir compte des réalités du marché mondial, qui aurait dû inciter le secteur à fixer des prix minimum garantis plus conservateurs, tout en avançant vers la recherche d'économies dans les coûts de fonctionnement des sociétés cotonnières, dans l'amélioration de la productivité au champ, et vers une gestion du risque prix avec les instruments qui existent sur le marché. Les pertes cumulées du secteur au cours des trois dernières années dépassent les 93 millions \$US et demandent une recapitalisation d'urgence des trois SC, sous peine de voir déclaré en faillite l'intégralité du secteur.

2.4 Les sociétés cotonnières ont continué de rechercher l'expansion de la production par la croissance de la terre cultivée sans considération de rentabilité économique. Aujourd'hui il devient nécessaire de revenir sur cette approche, et de se concentrer sur les améliorations de productivité aussi bien pour les producteurs que pour les sociétés cotonnières. En même temps, il y a des leçons positives à tirer de cette expérience qui pourraient être appliquées à d'autres filières.

LE SYSTÈME DE PRODUCTION

2.5 La culture du coton a été lancée en Afrique de l'Ouest au lendemain de la seconde guerre mondiale en adoptant le modèle de la filière intégrée. Une entreprise publique (connue aujourd'hui sous le nom de SOFITEX) a été établie en association avec une entreprise publique française (CFDT devenue DAGRIS). La SOFITEX avait le monopole d'achat du coton graine et

⁶ FAOSTAT. Pour une analyse de la corrélation entre la production du coton et du maïs, voir CAPES, Exportations, Croissance et Lutte contre la pauvreté au Burkina Faso, p. 35.

disposait d'un quasi monopole pour l'approvisionnement en intrants ; elle procurait une assistance technique aux planteurs et finançait la recherche cotonnière. Elle délivrait les intrants (semences, engrais et pesticides) à crédit et collectait le coton graine au village. Comme les planteurs ne pouvaient vendre leur coton graine qu'à la SOFITEX, cette dernière récupérait le coût des intrants en le déduisant du prix d'achat du coton graine. La SOFITEX traitait avec les groupements villageois qui assuraient le relais avec les planteurs et les banques traitaient avec la SOFITEX qui assurait le relais avec les groupements villageois. Cette pratique réduisait considérablement les coûts administratifs et permettait aux petits exploitants d'obtenir des crédits à bon compte.

2.6 Avec l'expansion de la culture du coton, les associations de producteurs durent être renforcées. L'Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina (UNPCB) est devenue une pyramide à cinq niveaux : 250.000 producteurs à la base, 8.000 groupements de producteurs de coton au second niveau, 180 Unions départementales au troisième niveau, 17 Unions Provinciales au quatrième niveau et une faîtière au sommet. Comme les messages étaient transmis rapidement du sommet à la base et vice-versa, la direction est restée en étroite contact avec sa base et l'UNPCB est devenue une institution crédible et a constitué un élément incontournable pour tout ce qui avait trait à la politique cotonnière. En qualité de copropriétaire avec 30 pourcent des parts, l'UNPCB participe à la gestion de la SOFITEX depuis 1999, et dans le conseil de gestion (établi en juin 2000) où elle occupe maintenant 6 places sur 12.

2.7 Le monopole de la SOFITEX a été aboli en 2004 avec l'établissement de deux nouvelles entreprises privées : FASOCOTON au centre du pays et SOCOMA à l'est. Ces deux entreprises comptent aujourd'hui pour moins d'un cinquième de la production nationale, mais leur part pourrait augmenter dans les années à venir. Les provisions clefs du Protocole d'Accord signé le 3 septembre 2004 peuvent se résumer ainsi :

- Le modèle de la filière intégrée est maintenu.
- Un prix plancher commun à l'ensemble du pays est annoncé à la veille des semis et ce prix plancher est soutenu par un fonds de lissage et une ligne de crédit.
- Chaque entreprise dispose d'un monopole d'achat du coton graine dans sa zone pour 8 années, mais elle doit : (i) délivrer des intrants de qualité aux groupements de producteurs à crédit ; (ii) apurer les crédits intrants à la livraison du coton graine ; et (iii) collecter tout le coton graine produit dans sa zone et le payer à un prix qui ne soit pas inférieur au prix plancher.

2.8 Les producteurs des trois zones continuent à être représentés par une seule association, l'UNPCB. Le Comité de Gestion fut remplacé début 2006 par l'Association Interprofessionnelle du Coton du Burkina (AICB) avec six sièges détenus par les producteurs et six par les compagnies, dont deux pour chaque compagnie. Chaque compagnie peut être gérée comme elle l'entend, mais le prix payé aux producteurs est le même dans les trois zones.

LE PROBLÈME DU PRIX

Évolution des cours

2.9 Le cours mondial du coton (Indice Cotlook A) a chuté de moitié en dollars constants au cours des vingt dernières années. D'un côté, la consommation mondiale de coton par tête est restée stagnante alors que celle des fibres synthétiques a quadruplé. De l'autre, la production mondiale a continué à augmenter au même rythme que la population malgré la chute des prix, ce qui peut s'expliquer de deux façons. D'une part, la baisse des cours mondiaux a été compensée par

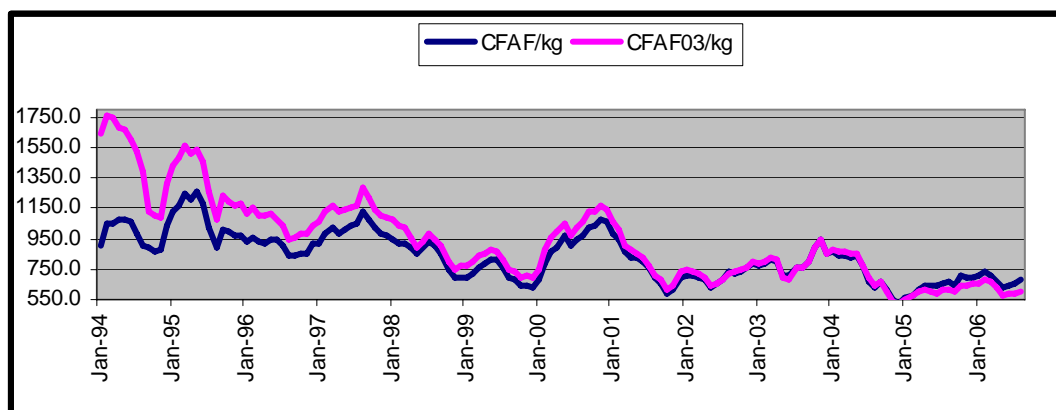
la hausse des subventions dans plusieurs pays, dont les États-Unis, la Chine, la Grèce et l'Espagne ; en fait, la production a augmenté aux États-Unis et en Chine qui sont les deux plus gros producteurs mondiaux. D'autre part, les coûts de production ont chuté dans plusieurs pays grâce aux semences génétiquement améliorées et la mise en culture de nouvelles terres (telles que Mato-Grosso au Brésil).

2.10 Comme le prix du coton sur le marché mondial est coté en \$US, tandis que l'essentiel des dépenses de la filière burkinabé sont effectuées en francs CFA ou en une monnaie à parité fixe avec le franc CFA (jadis le franc français, aujourd'hui l'euro), la situation financière de la filière est affectée à la fois par l'évolution des cours en dollars et par celle du taux de change. La situation de la filière s'est considérablement améliorée avec la dévaluation du franc CFA en 1994 qui a coïncidé avec des cours élevés en dollars. Elle s'est détériorée en 2004 avec la baisse conjuguée du dollar et des cours en dollars. En décembre 2004, le prix FOB (480 franc FCFA par kg) était 30 pourcent en dessous du coût de revient (estimé par la SOFITEX à 685 FCFA). Depuis la dévaluation de 1994, on peut discerner des fluctuations cycliques d'une périodicité d'environ trois années avec une tendance à la baisse particulièrement marquée lorsque les prix sont exprimés en francs CFA constants (aux prix de 2003).

2.11 L'élimination des subventions aux producteurs par les États-Unis et l'Union Européenne pourrait conduire à une augmentation des cours mondiaux de 10 à 15 pourcent, mais il s'agirait d'une augmentation ponctuelle qui ne se reproduirait pas et n'affecterait pas la tendance à long terme. Le nouveau intérêt pour les biocarburants aux États-Unis semble encourager une baisse de la production du coton en faveur du maïs et autre cultures susceptible à la transformation en éthanol. Alors on peut espérer que le prix mondiale en \$US se stabilise ou même augmente quelque peu dans l'avenir proche.

Graphique 2.1: Indice A par kg en FCFA constants et courants

(janvier 94-août 2006)



L'impact négatif du taux de change :

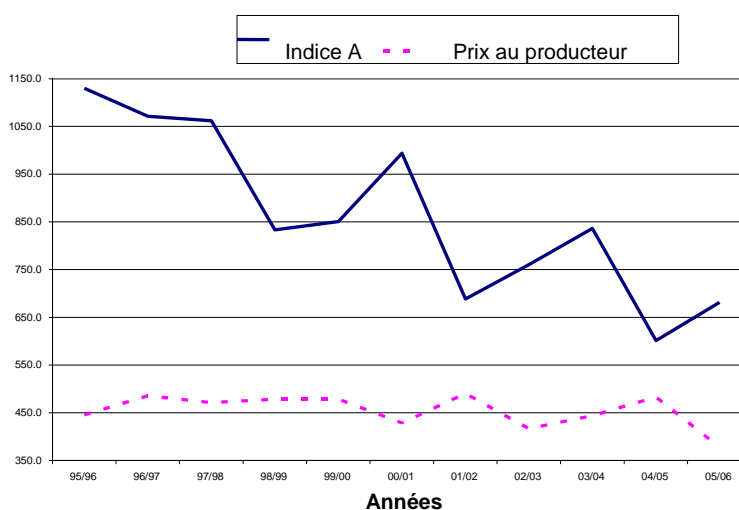
2.12 Par contre, le taux de change n'a pas cessé d'apprécier depuis 2001 et il n'est pas de tout évident que cette tendance changera bientôt. Au cours des trois dernières années, le taux de l'euro par rapport au dollar a évolué de façon très défavorable et c'est là l'élément principal qui a causé les pertes que le secteur a continué d'accumuler en 2006/07, alors que les cours du coton en dollar se sont stabilisés depuis la terrible année 2004/05. La parité euro/dollar est un facteur exogène sur lequel le Burkina Faso - qui partage cette monnaie avec treize autres pays de la zone franc - n'a pas prise, faisant partie de la zone franc. Il n'en demeure pas moins que cette érosion

du dollar est extrêmement pénalisante pour les exportateurs de matières premières dont les cours sont cotes en dollars.

Prix aux producteurs

2.13 Malgré la volatilité des cours mondiaux, les prix payés aux producteurs sont restés relativement stables en termes réels au cours des douze dernières années. Ils ont oscillé autour de 195 francs CFA de 2003 avec des écarts allant de -10 pourcent à + 6 pourcent. La tendance baissière des cours mondiaux a été compensée par une hausse de la part du prix mondial reçue par les producteurs burkinabés: de moins de 50 pourcent au cours des cinq années ayant suivi la dévaluation, cette part est monté à 60 pourcent dans les sept dernières années.

Graphique 2.2 : Indice A et Prix au producteur par KG de fibre en 2003 CFAF



2.14 Dans les années qui suivirent la dévaluation, la filière fit de gros profits dont une bonne part alla au trésor qui devait combattre l'inflation induite par la dévaluation ; le niveau du déficit public était alors le critère de réalisation le plus critique dans les programmes soutenus par le FMI. Lorsque les cours mondiaux tombèrent, la part du trésor chuta et la SOFITEX parvint à réduire ses coûts ; mais ces économies ne furent pas suffisantes. En 2004/05, les cours en FCFA étaient au plus bas, toute la récolte qui était abondante fut achetée au prix convenu, mais les sociétés cotonnières subirent de lourdes pertes.

2.15 En annonçant le prix plancher à la veille des semis, le risque résultant des fluctuations de prix au cours de l'année cotonnière est transféré des producteurs aux sociétés cotonnières. Ces dernières peuvent réduire ce risque en vendant une part de la récolte par anticipation (avant même que le coton ne soit semé) et en ayant recours à divers instruments de marché (achat d'options put, ventes sur le marché futur). Mais l'utilisation de ces instruments est limitée. Tout d'abord, le marché futur le plus actif est le New York Cotton Exchange, mais ce marché traite d'une variété différente et donc ses fluctuations diffèrent de celles du coton exporté par le Burkina ; la création d'un marché futur en euro avait été envisagée il y a quelques années, mais le projet semble avoir été abandonné. Ensuite le marché futur ne dépasse pas 18 mois et les contrats les plus actifs ne

portent que sur six mois. Aussi, le marché futur ne permet pas de se protéger du risque résultant des fluctuations de prix d'une année sur l'autre.

2.16 Une part importante des coûts de production ne peut pas être ajustée à la baisse lorsque le cours mondial chute ; il s'agit notamment du coût des intrants achetés une année à l'avance, du transport de l'usine au port de l'importateur et des frais financiers. En retenant des hypothèses raisonnables sur l'ampleur des ajustements qui pourraient être réalisés entre la collecte du coton graine au village et la livraison de la fibre au port de l'importateur, on trouve qu'une baisse de 23 pourcent du cours mondial (qui n'aurait rien d'exceptionnel) réduirait de moitié le revenu des producteurs (net du coût des intrants). Une telle chute aurait des conséquences dramatiques en zone cotonnière où les recettes de la vente du coton constituent l'essentiel des revenus monétaires des ménages. Ignorer ce problème irait à l'encontre de la lutte contre la pauvreté.

2.17 Afin de réduire les fluctuations du revenu des producteurs d'une année à l'autre, les producteurs burkinabé étaient payés en deux temps. A la livraison du coton graine l'année t , ils étaient payés sur la base du prix plancher annoncé à la veille des semis et, si les cours mondiaux de l'année t se révélaient favorables, ils recevaient une ristourne l'année $t+1$. Une part de la ristourne devait alors être versée au fonds chargé de soutenir les prix plancher dans les mauvaises années. Comme le prix plancher avait été choisi de façon prudente, le système a fonctionné de façon à peu près satisfaisante, mais il a montré ses faiblesses en 2004/05. En outre, avec l'arrivée des deux nouvelles sociétés privées, un ajustement s'imposait.

Le nouveau mécanisme des prix

2.18 Le nouveau système visait à résoudre trois problèmes. (i) La ristourne n'était pas distribuée dans l'année où les profits avaient été réalisés, ce qui risquait de donner le mauvais signal. Ainsi, les producteurs n'ont jamais obtenu un prix aussi élevé qu'en 2004/05, année au cours de laquelle le cours mondial n'avait jamais été si bas et la position financière des sociétés si difficile depuis la dévaluation. (ii) Il n'existait pas de critère objectif pour déterminer le montant qui devait être versé au fonds dans les années fastes. En 2003/04, la filière avait fait un large profit qui fut entièrement distribué aux producteurs l'année suivante alors que la majeure partie aurait dû être versée au fonds de soutien qui était vide.⁷ (iii) Lorsque la SOFITEX disposait d'un monopole d'achat, les profits (ou pertes) de la filière étaient essentiellement ceux de la société. Avec la privatisation de la filière et l'établissement de deux nouvelles sociétés privées, une telle procédure n'était plus praticable ; il fallait mesurer les profits (ou pertes) de la filière et déterminer la contribution de chaque société au fonds dans les années fastes sur des bases objectives non sujettes à contestation.

2.19 L'objectif du nouveau système est de lisser les creux et les bosses sans modifier la tendance à long terme qui est définie comme la moyenne septennale centrée du cours mondial (Indice A en FCFA moins 48 FCFA pour aller de FOB à CIF). Le système prévoit une zone de non-intervention de 95 pourcent à 101 pourcent autour du prix pivot, le prix plancher (prix minimum) étant fixé à 95 pourcent du prix pivot. Ces bornes constituent le tunnel de non-intervention. Trois cas de figures peuvent se présenter.

- (i) Le prix réalisé dépasse la borne supérieure, et il existe un surplus. Une part va au fonds de lissage et le reste est partagé entre producteurs et sociétés cotonnières. La part allant

⁷ La ristourne de 35 FCFA par kg avait été calculée en divisant le profit de 2003/04 par la production de la même année. Mais, comme la production de 2004/05 a dépassé celle de l'année précédente, les producteurs ont reçu plus qu'ils n'auraient dû, et la SOFITEX a perdu 4,6 milliards FCFA en 2004/05.

au fonds est une fonction du niveau de remplissage du fonds et de l'importance du surplus.

- (ii) Le prix réalisé est compris entre les deux bornes du tunnel. Le fonds n'intervient pas, mais les sociétés doivent verser aux producteurs la différence entre le prix réalisé et le prix plancher payé à la livraison du coton graine⁸
- (iii) Le prix est inférieur à la borne inférieure. Le fonds effectue un versement à chaque société et, dans le cas où le fonds ne dispose pas de ressources suffisantes, un tirage est effectué sur la ligne de crédit qui est remboursée dès que la filière accuse un surplus.

2.20 Le nouveau système de fixation de prix, le fonds de lissage et sa ligne de crédit ont certes été mis au point par les représentants des producteurs et des sociétés sans intervention de représentants du gouvernement et des partenaires. Ils furent adoptés par l'Association Interprofessionnelle du Coton du Burkina (AICB) le 29 mars 2006 et furent présentés au gouvernement le lendemain et aux partenaires le surlendemain. Il s'agit donc d'une réforme conçue et adoptée par l'interprofession.⁹ Bien que cette réforme représente un pas en avant vers un mécanisme du prix plus réaliste, il a été convenu que la période considérée pour la détermination du prix soit réduite de sept à cinq ans afin de mieux refléter les tendances récentes. Ce serait souhaitable que le prix plancher qui détermine le premier paiement aux producteurs soit limité à 90 pourcent du prix pivot, ce qui introduira plus de flexibilité dans le cas d'une chute importante du prix après le début de la saison cotonnière. Si l'AICB poursuit l'idée d'un fonds de lissage, il serait souhaitable que son financement n'ait aucun impact sur les finances publiques de l'Etat.

2.21 Le nouveau système a été adopté en mars 2006 et devait s'appliquer à partir de la saison 2006/07. En appliquant les formules prévues, le prix plancher a ainsi été calculé à 165 FCFA par kg de coton graine. Le prix réalisé pour la vente de la fibre au cours de la campagne 2006/07 a été connu le 1^{er} avril 2007, par le calcul de la moyenne de l'indice A (exprimé en FCFA après une déduction pour l'amener en position FOB) Si les cours du coton exprimé en cents/livre se sont à peu près maintenus, la chute aggravée du dollar pendant la période a finalement une perte d'environ 15 millions \$US. Malheureusement, la réforme a été adoptée alors que les sociétés se trouvaient déjà dans une situation financière critique, après les lourdes pertes subies lors des campagnes de 2004/05 et 2005/06, et le fonds de lissage n'avait pas encore été abondé. La première année d'application du nouveau système a donc conduit à la réalisation d'un déficit additionnel qui vient s'ajouter à ceux des deux années précédentes pour atteindre un montant cumulé d'environ 93 millions \$US, mettant de facto en faillite l'ensemble de la filière, s'il n'y avait intervention rapide de l'Etat ou des bailleurs. La communauté des bailleurs, appelée à la rescousse, doit maintenant se déterminer d'urgence sur la viabilité de ce mécanisme et, dans l'affirmative, le rendre opérationnel sans plus tarder.

2.22 Comme le prix plancher est calculé à partir de la moyenne mobile quinquennale de l'Indice A, le mécanisme du lissage ne peut pas modifier la tendance des prix à long terme. Bien que le prix mondial du coton en \$US semble avoir atteint son nadir et pourrait reprendre un peu de sa valeur, l'évolution du taux de change pose des défis importants pour le secteur avec aucune indication d'un changement de direction. Pour que la filière burkinabé reste compétitive et que les revenus des producteurs augmentent, il faut améliorer la productivité.

⁸ Si, comme projeté à la veille des semis, le prix réalisé est égal à 680 FCFA (correspondant à 173,7 FCFA par kg de coton graine, les producteurs doivent recevoir un second paiement de 8,7 FCFA par kg.

⁹ « Prix Plancher et Fonds de Lissage » Association Interprofessionnelle du Coton du Burkina/Louis Goreux, avril 2006.

ACCROÎTRE LA PRODUCTIVITÉ

Changer le comportement des sociétés cotonnières

2.23 Un rapport récent d'audit¹⁰ estime que le besoin de recapitalisation total des trois opérateurs du secteur se monte à 93 millions \$US, dont 76 millions \$US pour la SOFITEX. La SOFITEX est aujourd'hui une société privée qui devrait être responsable devant ses actionnaires, mais ceux-ci ne semblent pas encore prêts à jouer leur rôle d'arbitre. En dépit de la libéralisation annoncée du secteur, et la privatisation de la majorité du capital de la SOFITEX, sa culture d'entreprise n'a pas évolué, et le personnel continue de se comporter en fonctionnaires d'une société parapublique. La dépréciation du dollar est certes un facteur exogène difficile à prévoir. Néanmoins, elle aura pu faire beaucoup plus pour réduire les coûts de fonctionnement et pour gérer les risques associés au taux de change.

Renforcer les capacités des producteurs

2.24 L'UNPCB est devenu le partenaire incontournable dans la gestion de la filière. Il détient la moitié des voix à l'AICB. Il assiste les producteurs dans les pratiques culturelles et la gestion du crédit. A cet effet, l'UNPCB dispose de 90 conseillers de gestion et compte en recruter 30 de plus. En ajoutant les 30 conseillers d'exploitation financés par la SOFITEX, il existerait 150 conseillers pour 250.000 exploitations cotonnières, ce qui reste encore très inférieur aux besoins. Il faut renforcer l'assistance pour faciliter l'adoption de pratiques culturelles améliorées.

Améliorer les pistes rurales et les moyens de stockage

2.25 Bien que les surfaces cultivées aient quadruplées en dix ans, peu de nouvelles pistes rurales ont été construites et leur carence est particulièrement aigue dans la zone est. Les sociétés seraient généralement responsables de l'entretien des pistes situées dans leurs zones. Des locaux pour la conservation des intrants ont été construits en 1995, mais fort peu de nouveaux locaux ont été construits depuis lors bien que la production ait quadruplé. Le coût de construction de locaux de stockage et de pistes rurales est élevé et il ne peut pas être couvert par les sociétés cotonnières. Le Burkina a soumis une demande de financement en juillet 2004 au Forum de Paris, mais elle est restée sans suites.

Améliorer l'équipement des producteurs

2.26 Des exploitations bien équipées obtiennent un rendement de deux tonnes de coton graine à l'hectare au Burkina. Mais la moyenne nationale n'est que d'une tonne à l'hectare car elle est tirée vers le bas par les petites exploitations mal équipées. Le coût d'une paire de bœufs, d'une charrue et d'une charrette dépasse 1000 dollars, ce qui correspond à la recette moyenne (nette du coût des intrants) tirée de deux hectares de coton pendant deux années. Avec des bœufs, le fermier pourrait effectuer les semis en meilleur temps, ce qui lui permettrait d'obtenir de meilleurs rendements. La fertilité du sol serait améliorée par l'épandage du fumier produit par les bœufs qui pourraient être en partie nourris des sous-produits de la fibre (graines broyées et tourteaux). Il y a quelque cinq années, un système de financement mixte (producteurs, AFD et banques locales) avait été mis sur pied. Le Burkina présenta une requête pour un financement similaire au forum de Paris, mais cette requête n'a pas encore débouché sur des réalisations.

¹⁰ Cabinet Deloitte & Touche, rapport provisoire, janvier 2007

Améliorer le paquet d'intrants

2.27 Un tiers de la production mondiale provient aujourd'hui de semences génétiquement modifiées (GM). Des expériences faites au Burkina laissent à penser que, avec le gène BT, la fréquence des applications d'insecticides pourraient être réduite de 6 à 1 ou 2 et que le rendement pourrait augmenter d'un quart sans réduire la qualité de la fibre. Les mesures administratives et légales sont déjà en place et les variétés locales avec le gène BT pourraient être disponibles en 2007/08. L'augmentation du coût des semences serait largement compensée par l'économie sur l'achat de semences et, si le rendement augmentait de 15 pourcent, le revenu net des producteurs pourrait augmenter de 30 pourcent (encadré 2.1).

2.28 La rentabilité de la culture du coton a été érodée par l'augmentation du coût des engrais elle-même liée à celle du gaz. Les producteurs burkinabés paient leurs engrais d'autant plus chers que le coût du transport du port au village est élevé et que le nombre de firmes sérieuses intéressées au marché africain est limité. La nature et le dosage des engrais recommandés devraient être mise à jour vu les changements des conditions climatiques et pédologiques dans le temps.

Encadré 2.1 : Initiative coton, négociations OMC et coton GM

En mai 2003, quatre pays africains, dont le Burkina, soumièrent à l'OMC « l'Initiative sectorielle en faveur du coton ». Cette initiative demandait l'élimination des subventions ayant pour effet d'accroître la production de coton des pays industrialisés et de réduire le cours mondial du coton, ce qui causait un préjudice aux exportateurs de coton africains. Les pays africains présentèrent un solide dossier montrant que l'élimination des subventions contribuerait à réduire la pauvreté de millions d'africains vivant avec moins d'un dollar par jour et qu'elle serait dans l'intérêt des États-Unis et de l'Union européenne. L'Initiative a eu un grand retentissement auprès de l'opinion publique et de l'OMC, mais elle n'a pas encore conduit à une réduction substantielle des subventions.

D'après une étude récente de la Banque Mondiale, l'Afrique Subsaharienne gagnerait 150 millions de dollars par an si les subventions cotonnières étaient éliminées.¹¹ Mais le cours du coton n'est pas seulement affecté par les politiques commerciales, il l'est aussi par les innovations techniques. Comme les semences génétiquement modifiées permettent d'accroître les rendements et de réduire les coûts, leur usage a progressé très rapidement. Aux États-Unis, en Chine, en Australie et en Afrique du Sud, les deux tiers de la production de coton proviennent aujourd'hui de semences GM. L'usage de ces semences a tiré les cours mondiaux à la baisse et les pays qui ne les ont pas adoptées ont été pénalisés. D'après l'étude précitée, l'utilisation des semences GM permettrait à l'Afrique Subsaharienne de gagner 200 millions de dollars par an, ce qui dépasserait le montant du préjudice causé par les subventions. L'adoption des semences GM est devenue d'autant plus pressante que les négociations du Cycle du développement de Doha sont tombées au point mort.

Intensifier la recherche agronomique et protéger la fertilité des sols et l'environnement.

2.29 La recherche sur le coton est effectuée par l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) qui reçoit à cet effet une contribution annuelle de 250 millions CFA (500.000 \$US). Un budget aussi limité ne peut pas conduire très loin, spécialement dans des domaines complexes, tels les moyens à mettre en œuvre pour conserver la fertilité des sols et protéger l'environnement. Ceci pourrait expliquer pourquoi les rendements n'ont pas progressé depuis 25 ans. Des ressources plus importantes devraient être consacrées à la recherche, car les ressources additionnelles dont le développement des biotechnologies pourrait générer d'énormes dividendes.

¹¹ K. Anderson, E.Valenzuela et L. A. Jackson « GM Cotton Adoption, Recent and Prospective : A Global Analysis of Economic Impacts » Banque Mondiale, février 2006.

En outre, la recherche sur le coton ne devrait pas être circonscrite aux frontières nationales, elle devrait avoir une composante régionale.

2.30 Il y a des alternatives à la culture sous labour en plein développement au Burkina Faso – à savoir le semis direct et le semis sous couvert végétal. Cette dernière technique, en gardant en permanence sur le sol un couvert végétal, est très efficace en matière de lutte contre l'érosion. Ces alternatives devraient être encouragées.

Rotation de la culture du coton avec d'autres spéculations

2.31 La rotation coton/céréales (maïs hybride en particulier) a été très profitable et la recherche sur de nouveaux systèmes de rotation devrait être accélérée. La généralisation de l'utilisation de légumineuses permettrait de réduire celle des engrais chimiques importés. Dans les bas-fonds, la culture du coton pourrait être associée avec celle des fruits (mangues, citrus et bananes) et celle des légumes (tomates, oignons et haricots verts).

Augmenter la valeur ajoutée en transformant les tourteaux

2.32 Alors que les essais de transformation de la fibre ont été décevants, le Burkina a réussi à valoriser la graine, considérée initialement comme un sous-produit sans grande valeur. Eu égard au coût de l'acheminement de la graine au port, l'exportation est moins rentable que la transformation locale en huile et aliments pour bétail. Il existe un marché local potentiel important pour les tourteaux de coton, car le Burkina dispose d'un cheptel important qui reste souvent sous alimenté pendant la saison sèche.

QUELLES LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE DU COTON?

2.33 Il y a plusieurs leçons à tirer de cette croissance impressionnante, et au moins un avertissement généré par la crise actuelle :

- 1) Les différents maillons de la chaîne de production du coton ont été solidement reliés au sein d'une filière intégrée : recherche agronomique, détermination d'un itinéraire technique vulgarisé par des conseillers, distribution d'intrants et collecte du coton graine au village, égrenage, mise à FOB de la fibre et vente des graines aux huileries locales. Cette intégration verticale était probablement nécessaire pour lancer une culture nouvelle qui requérait des intrants coûteux et le suivi d'un itinéraire technique rigoureux. Avec les progrès réalisés dans la formation des producteurs, le modèle initial pourrait être assoupli. Pour des produits autres que le coton, le modèle de la filière intégrée pourrait ne pas être approprié, mais les différents maillons de la chaîne de production devraient être bien coordonnés.
- 2) Les risques encourus par les producteurs de coton étaient réduits au minimum. Services et intrants leurs étaient fournis sans bourse délier ; engrais et pesticides étaient délivrés au village en temps opportuns. A la veille des semences, le producteur savait le prix minimum qu'il recevrait par kg de coton graine et il savait que tout ce qu'il produirait lui serait acheté. La garantie d'un revenu monétaire minimum a incité de nombreux ménages vivant dans la précarité à se lancer dans la culture du coton. Grâce au revenu garanti par le coton, le ménage pouvait se procurer des engrais pour ses cultures vivrières, ce qui a contribué à améliorer la sécurité alimentaire.
- 3) Les producteurs ont activement participé à la gestion de la filière par le truchement d'une association bien organisée. Des relations de confiance réciproques se sont établies entre producteurs et égreneurs, ce qui a permis d'éviter les conflits.

- 4) La participation de sociétés étrangères a facilité l'accès de la filière aux ressources financières extérieures et un bon suivi technologique.
- 5) La filière a évolué graduellement. Avec l'élimination du monopole de la SOFITEX et la création de deux nouvelles sociétés privées en 2004, le modèle de la filière intégrée a été maintenu dans chacune des trois zones. Comme les producteurs étaient très attachés à l'annonce d'un prix plancher avant le semis, cette pratique a été conservée, tout en ajustant le mode de détermination du prix plancher pour mieux refléter le marché. Le rôle de l'état diminue petit à petit.
- 6) Pourtant, la participation d'un vrai opérateur privé manquait. L'investisseur stratégique principal était, en effet, une société parapublique qui ne se comportait pas comme un opérateur indépendant. L'attente de pouvoir recourir à l'Etat a retardé les réformes nécessaires et les décisions difficiles à propos du prix.

LES PERSPECTIVES

2.34 La production de coton progressera certainement moins rapidement au cours des dix prochaines années. La situation actuelle de crise, ainsi que la fixation de prix minimum plus bas (on s'oriente vers un prix de 145 FCFA/kg pour le 1^{er} choix en 2007/08, et 120 FCFA/kg pour le 2^{ème} choix) rendent inéluctable la concentration de la production sur les terres les plus productives, et par les producteurs les plus dynamiques (culture attelée, voire mécanisée). Ce phénomène pourrait néanmoins être ralenti si les rendements connaissaient une amélioration sensible, notamment avec l'adoption des semences GM. Les surfaces cultivées pourraient alors s'accroître en particulier dans la zone est. Un plus grand accent sur la qualité assurera un meilleur prix pour tous les acteurs de la filière.

2.35 Aux prix de 2006/07, de nouveaux ménages seront attirés par la culture du coton qui fournit une source de revenus monétaires garantis et un moyen d'obtenir du crédit. La demande d'importation des pays asiatiques, de la Chine en particulier, continuera à s'accroître. L'élimination des subventions aux producteurs des États-Unis et de l'Union Européenne tirerait les prix à la hausse, mais ce ne serait qu'un événement ponctuel qui ne se reproduirait pas. Les prix resteront volatils et la situation financière de la filière pourra se détériorer brusquement du fait d'une baisse des cours en dollars et/ou d'une baisse du dollar par rapport à l'euro. Si la baisse était temporaire, il faudrait éviter un effondrement des revenus des producteurs qui découragerait les producteurs.

2.36 Les cours mondiaux ont baissé en termes réels au cours des dix dernières années et ils pourraient baisser davantage. La filière ne pourrait alors rester concurrentielle qu'en réduisant le coût de production du coton graine. Par contre, il ne faut pas compter sur le développement d'une industrie textile locale pour améliorer le sort des paysans au cours des dix prochaines années (voir Chapitre 6). Quoi qu'il arrive, réduire le coût de production du coton graine constitue le plus sûr moyen d'améliorer le niveau de vie des producteurs et de réduire la pauvreté.

3. L'ELEVAGE : LE DEUXIEME PILIER

L'ENVIRONNEMENT DE LA PRODUCTION ANIMALE ET DE L'EXPORTATION

3.1 Selon la dernière enquête nationale de 2003, la taille du troupeau était la suivante : 7,3 millions de bovins ; 6,7 millions d'ovins et 10 millions de caprins. Ces chiffres témoignent d'une forte expansion du troupeau au cours des 30 dernières années. En 1970, les effectifs étaient respectivement de 2,5, 1,7 et 2,5 millions. L'élevage, au Burkina Faso, repose sur deux systèmes fondamentaux : (a) le pastoralisme transhumant qui implique la recherche continue de nouvelles pâtures et de points d'eau, notamment pendant la longue saison sèche et (b) le système agro-pastoral extensif et sédentaire dans lequel les animaux ont une base fixe mais paissent extensivement aux alentours et sont nourris avec les résidus des récoltes à la saison sèche. Dans ces deux systèmes, les intrants achetés (produits vétérinaires et alimentation animale) sont essentiellement destinés aux bovins. Depuis des années, les spécialistes de l'élevage préconisent le développement d'un système de production sédentaire « semi-intensif », partant du système sédentaire extensif actuel, mais le complétant par des actions d'embouche (engraissement des animaux) pour accroître la valeur des bêtes avant leur abattage. Mais on estime que seulement 2 à 5 pourcent des élevages (surtout ceux d'embouche bovine) situés souvent dans la périphérie des villes, utilisent une démarche plus intensive.

3.2 Cette faible expansion du système de production plus intensif s'explique largement par le faible pouvoir d'achat des consommateurs, qui favorisent la viande de qualité très inférieure, vendue à des prix de liquidation et peuvent largement se satisfaire de la viande venant des systèmes de production extensifs. D'autres facteurs de production compliquent la situation et maintiennent l'élevage burkinabé dans le « piège d'un équilibre bas » :

- Faible performance des races locales ;
- Problèmes d'alimentation pendant la saison sèche (insuffisance du foin et de l'eau principalement) ;
- Coût élevé des produits vétérinaires entraînant l'utilisation des produits prohibés ou frauduleux ;
- Diminution des pâtures disponibles abordables (due à la croissance démographique et à l'urbanisation), ce qui entraîne de plus en plus de conflits entre éleveurs et cultivateurs ;
- Faiblesse de l'offre de formation technique pour les éleveurs ;
- Sentiment d'insécurité résultant de l'accroissement vols de bétail ;
- La persistance de certaines pathologies telles que la péripneumonie contagieuse des bovidés, les pasteurelloses, les trypanosomiasés et l'apparition de nouvelles pathologies telles que la grippe aviaire.

3.3 Les exportations de cette filière sont les suivantes :

- Animaux vivants : bovins, moutons, chèvres et volailles – qui représentent l'essentiel de la valeur exportée,
- Viande rouge : bœuf et mouton, en quantités minimales,
- Peaux brutes ou semi-transformées et cuirs.

3.4 Les possibilités d'expansion des exportations se trouvent largement dans la sous-région, à l'exception des cuirs et peaux qui se vendent surtout à l'UE, et peut-être de possibilités d'exportations de viande vers des marchés non-européens, tels que ceux du Proche-Orient. Les

pays sahéliens plus arrosés, comme le Burkina, ont un avantage comparatif naturel dans l'élevage utilisant le système traditionnel de pâturage extensif. Cependant, depuis les indépendances, tous les efforts de développement et de politique sectorielle n'ont abouti qu'à une croissance de la production strictement parallèle à la croissance naturelle des effectifs. Ces dernières années, cette production accrue peut davantage être exportée sur les marchés extérieurs grâce aux facteurs positifs suivants qui devraient en faciliter la progression:

- Entrée en vigueur des accords de libre échange de l'UEMOA et de la CEDEAO, qui classent les produits de l'élevage dans la catégorie des produits primaires, donc exempts de taxation à l'intérieur de la région, ce qui donne un accès préférentiel à la viande régionale par rapport à la viande venant de l'extérieur de la région ;
- La maladie de la vache folle dans les troupeaux européens, qui peut avoir affaibli la demande régionale pour la viande européenne¹² ;
- Les négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et les pressions budgétaires dans l'UE, qui ont tendu à réduire les subventions aux exportations de viande de l'UE et de l'Amérique du Nord ;
- Intérêt accru pour la consommation de viande d'animaux élevés en liberté et nourris naturellement.

3.5 Malheureusement, tous ses avantages ont été supprimés par la grave perturbation de son marché le plus important due à la guerre civile en Côte d'Ivoire. Après un pic encourageant en 2001, les exportations ont donc chuté de façon dramatique jusqu'à 2004. Mais ceci ne doit pas cacher le succès du secteur entre 1992 et 2001 où le taux de croissance a été 12 pourcent par an¹³, ni son potentiel à l'avenir quand finalement la situation ivoirienne se stabilisera et les marchés du Ghana et d'autres pays côtiers seront pleinement exploités. En effet, les données du MRA suggèrent qu'il y a eu une reprise à partir de 2004, et des nouveaux records pour les exportations des petits ruminants en 2005.¹⁴

Tableau 3.1 : Valeur estimée des exportations d'animaux vivants du Burkina, 1999-2005

Année	Nombre de têtes exportées			Valeur des exportations (en milliards de FCFA)			
	Bovins	Ovins	Caprins	Bovins	Ovins	Caprins	Total
1999	112 102	159 137	103 822	15,12	3,31	1,95	20,38
2000	148 036	192 272	124 573	22,08	4,21	1,77	28,06
2001	205 510	207 775	197 232	32,14	4,65	2,84	39,63
2002	173 011	181 307	140 672	28,32	4,22	2,32	34,86
2003	129 503	94 455	125 573	19,41	2,03	1,78	23,22
2004	140 704	156 381	153 294	21,10	3,44	2,45	26,99
2005	180 761	258 590	216 446	27,11	5,68	3,46	36,25

Sources : Données corrigées du MRA (effectifs) et prix FOB estimés par la Mission

3.6 Il y a un énorme problème d'information fiable sur les exportations dans cette filière, comme nous l'avons déjà évoqué dans le premier chapitre. Le MRA fait la collecte des données en volume auprès de 14 marchés à bétails, mais ne fait pas d'estimation de valeurs. Les Douanes contrôlent la sortie des camions d'animaux vivants et produit des estimations du volume et de la valeur de ces exportations. Les deux bases de données sont devenues de plus en plus divergentes au point où l'estimation du MRA pour les exportations bovines était cinq fois plus élevée que

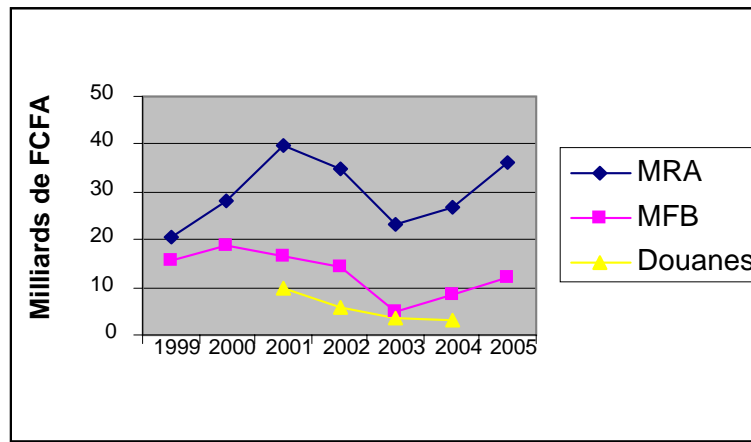
¹² La psychose née de la maladie de l'ESB n'a été que de courte durée pour influencer durablement sur la chute des importations de viandes européennes.

¹³ CAPES, 2003, p. 24. Leur estimation utilise les données du MEF.

¹⁴ Les exportations de bétail sur pieds en 2005 sont estimées à 212 660 pour les bovins, 304 224 pour les ovins et 254 642 pour les caprins. Les données comparables pour 2001 étaient 241 776, 244 441, et 232 038.

celle des Douanes en 2004. Le comité pour la balance des paiements du MEF a fait des ajustements pour arriver quelque part entre les deux, mais reste plutôt influencé par les douanes semble-t-il. Nous l'avons jugé plus réaliste de compter sur les chiffres du MRA pour le nombre de têtes exportés, avec une déduction de 15 pourcent pour refléter la possibilité de surestimation.¹⁵ En appliquant des valeurs moyennes pour chaque espèce, nous arrivons aux montants indiqués dans le tableau 3.1.¹⁶ La valeur totale des exportations en 2004 d'environ 27 milliards FCFA est en contraste nette, voire remarquable, avec l'estimation des douanes de 3,3 milliards. Le chiffre retenu par le MEF pour cette année n'est que 8,3 milliards FCFA (voir Graphique 3.1).

Graphique 3.1 : Les exportations d'animaux



Sources : MRA, MFB, et MCPEA (2005) pour les chiffres des douanes.

3.7 Ce problème est crucial pour comprendre la taille des exportations et leur importance relative, mais aussi la direction de l'évolution des flux. Selon notre estimation, les animaux vivants représentent la deuxième exportation du Burkina Faso; selon les douanes, ils ne sont que le quatrième, après le coton, les oléagineux et même les fruits et légumes. Les données du MEF démontrent une baisse drastique de 2000 à 2003 et une reprise timide où les exportations restent en-dessous du niveau de 1999. Par contre, les statistiques du MRA suggèrent un rebondissement complet en 2005 où les exportations dépassent le niveau de 1999 par 80 pourcent. La crise ivoirienne a certainement compliqué l'analyse de la situation. Néanmoins, ceci ne cache pas le besoin d'une concertation sur la collecte et la révision des chiffres d'exportations qu'il faut résoudre si le gouvernement veut engager une stratégie viable de promotion des exportations (Encadré 3.1).

Évolution de la demande

3.8 Les exportations d'animaux du Burkina sont confrontées à trois types de concurrence :

¹⁵ A l'exception des marchés de collecte au niveau local, dans les grands marchés d'exportation (Ouagadougou, Bittou, Pouytenga et Bobo-Dioulasso et Nyangolodougou) plus de 85% d'animaux déclarés comme destinés à l'exportation traversent les frontières du Burkina. Les doubles comptages peuvent aussi causer un biais, mais la marge d'erreur est faible (Williams et al., 2004). Depuis le classement des produits d'animaux dans la catégorie de produits du cru dans les régimes tarifaire de l'UEMOA et de la CEDEAO), et donc non taxables, le désintérêt des Services de Douanes à collecter les statistiques d'exportation est manifeste.

¹⁶ Nous avons appliqué les prix moyens suivants : 150 000 FCFA/bovin, 22 000 FCFA/ovin et 16 000 FCFA/caprin pour calculer la valeur des exportations

- Les exportations du Mali et du Niger voisins sur le marché régional;
- Le développement de l'offre dans les pays traditionnellement importateurs (Côte d'Ivoire et Nigeria) ; et
- L'offre internationale de viande, subventionnée ou non¹⁷.

Encadré 3.1 : La nécessité de coordonner la collecte des statistiques animales

a) La Direction des Études et de la Planification (DEP) du MRA dispose d'enquêteurs sur les marchés à bétail chargés de la collecte de données relatives aux entrées, ventes et prix usages faits des animaux achetés (vendus). Ces données sont centralisées mensuellement. Les directions régionales et provinciales du MRA collectent des informations relatives aux abattages des animaux, sur les vaccinations et le traitement des affections sur les ateliers d'embouche, l'alimentation, etc. Les rapports sont acheminés vers la DEP. Chaque année la DEP élabore un rapport de statistique animale ventilé aux différents services des ministères, aux partenaires au développement et aux privés.

b) La Direction Générale des Prévisions et des Statistiques agricoles (DGPSA) du MAHRH, qui réalise des enquêtes agricoles notamment en ce qui concerne les animaux de trait.

c) Le Ministère de l'Économie et des Finances, à travers leurs services des douanes dispose des données sur les statistiques animales en matière d'importations et d'exportation des produits animaux ainsi que les différentes taxes. Le Ministère du Commerce (à travers l'ONAC) dispose également de Trade Point pour les informations commerciales y comprises celles relatives aux produits animaux.

d) Les partenaires au développement appuient les acteurs du secteur à mettre des observatoires au niveau des marchés à bétail.

e) Les opérateurs économiques (transporteurs routiers et ferroviaires) disposent aussi de données statistiques animales correspondant aux chiffres d'affaires réalisés sur les exportations du bétail vivant.

Une consolidation de ces services de collecte et de traitement des statistiques animales par le renforcement des services du MRA, la création d'un Comité interministériel permettrait d'harmoniser et d'optimiser l'ensemble du processus, et de régler la cohérence de l'information statistique en tant qu'outil de planification.

3.9 Quelques pays côtiers importateurs d'animaux vivants ont accru leurs troupeaux et tant le Mali que le Niger ont fortement accru la taille des leurs.¹⁸ L'évolution la plus spectaculaire parmi les pays côtiers s'est produite au Nigeria, où le cheptel bovin s'est accru de 70 pourcent au cours des 30 dernières années pour atteindre 15 millions de têtes, ce qui a entraîné à une forte chute de ses importations en provenance du Burkina Faso depuis 1991. Depuis 2002, les exportations de bovins vers la Côte d'Ivoire ne représentent plus que 60 pourcent de ce qu'elles étaient avant la période de troubles de ce pays. Par contre, le Ghana n'a pas développé son propre élevage. Ses importations de bovins du Burkina Faso ont donc doublé entre 1995-6 et 2002-3, et en 2005 43 pourcent des ses exportations de bovins vont vers ce pays (MRA, 2005). Les exportations burkinabè d'ovins et de caprins au Ghana ont été multipliées par sept. Cependant une partie des exportations sont destinés finalement pour la Côte d'Ivoire.

3.10 En général, la demande de viande dans les villes côtières en forte expansion continuera à croître, car les populations et les revenus augmentent. En plus, la plupart des pays côtiers rénovent leurs abattoirs ce qui suggère qu'ils ne vont pas se satisfaire des importations de viande

¹⁷ Les importations de viandes de l'U.E ont quelque peu baissé. Le risque de concurrence vient d'avantage actuellement des ailes de volaille américaines, des CAPA brésiliens et des volailles asiatiques, qui sont des fois considérés par les fournisseurs comme des déchets et donc vendu à des prix dérisoires.

¹⁸ Les résultats du recensement de 2006 porte les effectifs bovins du Niger 7,46 millions de têtes (MRA, 2006)

d'outre-mer. Sont-ils prêts, pour autant, à encourager les exportations de viande de pays sahéliens, par opposition à l'exportation d'animaux vivants ? S'ils respectent les principes et les règles de l'UEMOA et de la CEDEAO, la concurrence entre ces deux approches devrait se faire librement.

3.11 On est tenté d'avancer l'hypothèse d'une reprise accélérée des exportations d'animaux sur pieds vers la Côte d'Ivoire dès que la situation sociopolitique se stabilise, comme le laisse entrevoir les événements. Comme les populations sahéliennes urbaines croissent et voient leurs revenus progresser, la demande intérieure devrait entrer en concurrence avec celle des pays voisins. Cette « Révolution de l'élevage » ne contournera pas le Burkina Faso¹⁹. Cependant, au rythme estimé de croissance du PIB par tête (2,2 pourcent) et le fait que beaucoup de ménages sont trop pauvres pour acheter de la viande de façon régulière, la demande intérieure pour la viande n'aura probablement pas une influence significative sur les exportations de la filière bétail-viande. Néanmoins, le Burkina Faso doit assurer une croissance soutenue de son cheptel et/ou le rendement par animal pour garder une avance sur sa demande intérieure.

COMMENT ACCROÎTRE LES EXPORTATIONS D'ANIMAUX VIVANTS

3.12 Voici les obstacles au développement des exportations d'animaux vivants :

- Faible autonomie financière d'organisations interprofessionnelles existantes et manque de professionnalisme à chaque étape de la filière. Faible structuration des acteurs au niveau régional et absence de contractualisation des échanges entre les acteurs de différents maillons.
- Coût relativement élevé des animaux par rapport à leur rendement net en viande ;
- Coût élevé et conditions inappropriées du transport des animaux²⁰ ;
- Nombre de droits et taxes officiels et de « perceptions illégales » affectant les exportations d'animaux ;
- Manque d'accès au crédit pour la production et le négoce et coût élevé du crédit ;
- Absence d'information commerciale fiable sur la taille et la différenciation des marchés visés dans les pays voisins de la sous-région.

3.13 Pour lever ces obstacles aux opportunités de marché tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, on ne peut échapper à la nécessité d'un développement de systèmes de production plus intensifs, notamment pour le plus gros marché, celui du bœuf.

3.14 Cependant à court et moyen termes il y a nécessité :

- a) d'inciter des éleveurs à augmenter les taux d'exploitation des troupeaux dans les systèmes actuels (sensibilisation, information, amélioration de l'accès aux marchés locaux de collecte et de distribution)²¹

¹⁹ En Afrique de l'Ouest, comme en Afrique subsaharienne en général, les analyses indiquent que la demande et de la production de produits d'origine animale ira en augmentant au cours de 25 prochaines années au rythme de la croissance de la population et tenant compte d'une urbanisation galopante (Delgado *et al.*, 1999).

²⁰ Le coût du transport de bétail est de 600 000 à 800 000 FCFA par camion de 35 têtes de bovins ; du temps où la voie ferrée fonctionnait normalement, le prix d'un wagon de 40 à 45 têtes à partir de Bobo était de 700 000 FCFA.

²¹ Des enquêtes sont en cours pour connaître les taux réels de prélèvement par espèce. On peut espérer que cette action puisse déboucher sur des mesures concrètes pour encourager le déstockage des troupeaux. (Y. Sanon, communication personnelle, janvier 2007)

- b) de mettre en place des mesures concrètes pour augmenter la productivité des élevages agropastoraux sédentaires (la conservation à bonne date du fourrage naturel ou cultivé est à encourager, ainsi que l'utilisation des tourteaux de coton produits à Bobo-Dioulasso²² pour résoudre en partie les contraintes d'alimentation en saison sèche)
- c) d'augmenter le nombre des unités de production semi-intensive ou intensive, ce qui requiert donc la constitution de partenariats public-privé pour améliorer les incitations à la production : (i) amélioration des zones de production, avec un accès plus sûr à la terre ou aux titres de propriété et meilleure protection physique contre les vols d'animaux ; (ii) amélioration de l'accès aux services de base nécessaires à l'élevage (points d'eau, meilleur accès ou routes d'expédition, services de vulgarisation et services vétérinaires efficaces et meilleur accès aux télécommunications) et (iii) incitations fiscales pour les investisseurs.
- d) de renforcer les associations interprofessionnelles comme l'UNACEB qui œuvre déjà à la réduction des coûts de transaction par le développement de la contractualisation dans le commerce régional des animaux sur pieds et dynamiser les échanges entre le Burkina et les importateurs des pays côtiers
- e) de réduire la présence des commerçants – intermédiaires sur les sites des marchés d'écoulement, et qui perçoivent sur les prix de vente du bétail des émoluments au détriment et du producteur (éleveur) et de l'exportateur. Ces pléthores d'acteurs se sont rendues incontournables pour la vente des animaux sur les marchés mais leur valeur ajoutée est fort douteuse. Il est souhaitable de promouvoir le contact direct entre éleveurs et exportateurs et de réorienter ces intermédiaires à d'autres fonctions plus productives.
- f) réduire la Redevance de Contribution au secteur Élevage payée à l'exportation (3000 FCFA/bovin, 250FCFA/petit ruminant, 50FCFA/volaille et 100 FCFA/kg de peaux), en éliminant la part (60 pourcent) qui revient actuellement au budget de l'Etat ; ou garder le même taux mais augmenter la part (40 pourcent) qui alimente le Fonds de Développement de l'Élevage (FODEL).
- g) améliorer l'utilisation du FODEL afin de l'orienter vers des investissements tendant à soutenir l'intensification de l'élevage.

3.15 Pour résumer : comme cette filière va progressivement évoluer, il est crucial de mettre en place un programme à long terme d'études qui déterminera les modèles d'aide à la production suscitant des exploitations d'embouche viables. Alors que la stratégie à long terme devrait promouvoir une évolution vers l'exportation de sous-produits de l'élevage (principalement viande et cuirs et peaux), le Gouvernement et ses partenaires peuvent prendre des mesures pour développer au maximum, à court et moyen terme, l'exportation d'animaux : (i) organisation et relèvement des normes professionnelles du secteur de l'exportations d'animaux d'élevage ; (ii) lutte contre des perceptions illégales et autres formes de corruption aux frontières et (iii) très forte augmentation de l'offre d'information et des études sur les marchés. Les interventions prévues des projets financés par des donateurs, tels que le projet PAFASP financé par la Banque mondiale, devraient apporter ces améliorations indispensables.

L'EXPORTATION DE LA VIANDE : L'AVENIR DE LA FILIÈRE ÉLEVAGE ?

3.16 À ce jour, il n'y a pas d'activité structurée d'exportation de viande au Burkina Faso. Les actuelles exportations de viande du pays sont insignifiantes (selon le MRA, il a été enregistré 46 tonnes de viande exportée en 2002, 34 tonnes en 2003, et 40 t en 2005). Ces rares exportations de viande viennent essentiellement d'opérateurs informels qui n'ont pas nécessairement les connaissances et compétences techniques et de gestion voulues pour les marchés d'export. Autre

²² Le tourteau de coton est essentiellement exporté en dehors du Burkina

faiblesse cruciale de la filière : l'absence d'abattoirs répondant aux normes internationales de l'exportation. Le principal abattoir du pays, à Ouagadougou, est un établissement public. Après des années de manque d'entretien il en était arrivé, en 2001, à presque cesser ses activités. Le gouvernement a financé sa rénovation, puis, à sa réouverture en 2004, plutôt que d'en confier la gestion à une société internationale ayant l'expérience de l'exportation de la viande, il l'a accordée à une société d'exploitation spécialement créée à cet effet. Son efficacité est entravée par une lourde structure administrative, par un mauvais accès au crédit et par une médiocre stratégie commerciale. Confronté, sur le marché intérieur, à une rude concurrence de la part d'abattoirs informels ou semi-officiels à bas coûts et ne disposant ni des compétences ni des équipements voulus ni les normes internationales requises pour pouvoir attaquer efficacement les marchés d'exportation, il fonctionne à moins de 50 pourcent de sa capacité.

3.17 On dispose d'indications selon lesquelles la viande burkinabè serait compétitive au plan du goût et de la qualité mais ne le serait que marginalement au plan du prix sur les marchés d'exportation dans la sous-région, où elle est en concurrence avec les viandes extra-africaines à bon marché. Sur le plan réglementaire, la capacité de vérifier l'application des nouvelles normes de la CEDEAO pour le conditionnement et la classification de la viande est surveillée par le Comité de la Compétitivité mis en place par le Gouvernement avec l'aide de FASONORM. Mais il y a encore beaucoup de travail à faire pour faire respecter ces normes, assurer la traçabilité et identifier et conquérir des niches spécifiques du marché sous-régional du bœuf et du mouton. (Des règles d'accès de plus en plus exigeantes, notamment celle de stricte traçabilité, vont empêcher les exportations de viande vers le marché européen dans l'avenir immédiat.)

3.18 Le marché de la sous-région représente les meilleures opportunités d'exportation, en particulier les centres urbains de la côte de l'Afrique de l'Ouest. En Côte d'Ivoire par exemple, les statistiques officielles montrent que l'importation d'animaux vivants décline, alors que la production nationale et l'importation de viande (toutes origines confondues) progressent régulièrement. La question décisive est de savoir si et comment la viande venant du Burkina peut être compétitive au stade du gros et au stade du détail, compte tenu notamment de la tendance des grandes chaînes de supermarchés à s'affranchir du stade intermédiaire constitué par les grossistes. Le Ghana est un autre marché potentiel en croissance pour la viande du Burkina, mais la barrière de la langue peut retarder la mise en œuvre d'une évolution rapide des échanges.

3.19 Les produits de substitution sur les principaux marchés côtiers d'exportation (Côte d'Ivoire, Ghana, Bénin, Togo et Nigeria) sont la viande extra-africaine en provenance de l'Europe et de l'Amérique sous la forme de charcuterie ou de conserve, les poulets de chair asiatiques, les ailes de poulet américaines, et le cinquième quartier (tête, tripes, peau). A l'heure actuelle, aucun de ces produits ne constituent véritablement des obstacles à l'exportation de bétail et de la viande du Burkina. Les importations de l'Europe baissent avec la réduction des subventions. Les importations de poulet ne devraient pas concurrencer significativement une bonne viande de bœuf sahélienne.

3.20 Enfin, certains marchés ont indiqué une préférence pour la viande sahélienne de bonne qualité par rapport aux autres importations (telles que celles venant de l'UE) avec des marges de 400 à 600 FCFA/kg par rapport à la viande importée de l'UE. En outre, la compétitivité prix de la viande burkinabè devrait s'améliorer avec la réduction des subventions européennes à ses exportations de viande d'une part et avec le renchérissement de la viande sud-américaine causé par la hausse des frais de transport. Même un coup d'œil rapide sur les marchés de l'Afrique de l'Ouest montre un potentiel de vente d'au moins 20 à 30 mille tonnes si l'activité est bien organisée.

3.21 Il y a de grands obstacles à lever pour que les exportations de viande burkinabé puissent s'accroître sur les marchés régionaux. Au niveau de l'élevage, on constate une nouvelle tendance vers un élevage plus intensif dans les zones périurbaines mais, dans leur grande majorité, les animaux sont toujours élevés de la façon extensive traditionnelle avec peu de contrôle de la qualité. Le passage à un élevage plus intensif dans un cadre plus contrôlé, utilisant une combinaison de parcelles de petits exploitants et des fermes irriguées plus importantes augmenterait le nombre et le poids moyen des animaux, et améliorerait la qualité des peaux.

3.22 Il y a une quasi absence au Burkina Faso d'entreprises exportatrices de viande ayant la taille, les capitaux et le savoir faire technique que ces marchés exigent. L'ONARA, aujourd'hui disparu, a démontré ce qu'une grande entreprise peut faire, mais également illustré les pièges dans lesquels on tombe lorsqu'il s'agit d'une entreprise publique.

3.23 La connaissance actuelle des marchés potentiels de la viande dans la sous-région est fragmentaire et au mieux anecdotique et l'on manque de stratégies bien définies quant à la façon d'attaquer le marché. Des études récentes (Konaté, 2004 et l'IEPC) ont montré qu'il peut exister des marchés potentiels, mais le travail concret reste à faire. Parmi les lacunes dans la connaissance du marché, notons l'absence d'un mécanisme de suivi des prix sur les principaux marchés

3.24 On ne dispose pas d'une planification microéconomique (coûts/bénéfices) claire de l'activité concernant la rentabilité potentielle de la filière. De nombreuses études ont eu des résultats négatifs en supposant que le Burkina pouvait faire concurrence, sur les marchés de gros visés, à la viande bon marché. Une autre stratégie de plus grande intégration verticale et de vente de produits de qualité à des prix plus près des prix de détail semble beaucoup plus prometteuse. Mais pour réaliser ce modèle d'activité plus sophistiqué il faut davantage de capitaux et un plus grand professionnalisme technique. Par ailleurs, on ne sait toujours pas comment résoudre les questions traditionnelles de commercialisation telles que la plus haute valeur du «cinquième quartier» sur les marchés côtiers.

3.25 Il manque des stratégies sous-sectorielles claires du gouvernement en termes d'exportation. Les Plans d'Actions et Programme d'Investissement du Secteur Élevage sont plutôt axés sur la production. Il n'y a pas vraiment des stratégies pour l'exportation des animaux vivants, et surtout pas pour la viande.

3.26 Parmi tous les interventions possibles, voici les recommandations que nous considérons les plus importantes pour lever ces obstacles :

- 1) En amont, accélérer la mise en place des ateliers d'embouche où les animaux reçoivent des traitements, et une alimentation équilibrée et adaptée pour aboutir à un gain de poids acceptable. A moyen terme, il est recommandé que le gouvernement encourage la sédentarisation progressive des pasteurs dans les zones cotonnières du sud, plus arrosées, pour en faire des zones de finition d'un élevage devenu semi-intensif ; conjointement avec des actions concrètes pour augmenter la productivité des élevages sédentaires de ces zones dont les importants troupeaux ont été constitués avec les bénéfices du coton, afin de garantir une offre régulière d'animaux bien conformes pour la production de la viande.
- 2) Créer et développer des unités de fabrication d'aliments de bétail pour donner des opportunités aux éleveurs de disposer d'aliments de meilleure qualité ; les services vétérinaires et les vétérinaires privés assurant la santé des animaux et la fourniture des intrants vétérinaires.

- 3) Réaliser des études sérieuses sur la faisabilité commerciale d'un développement des exportations de viande par le Burkina sur des marchés très précisément ciblés. Le premier ensemble de marchés à étudier se situerait en Côte d'Ivoire et au Ghana. Il faut, en s'assurant que les questions suivantes seront couvertes par des professionnels compétents : (i) identifier quels niches du marché de la viande à cibler ; (ii) savoir quelles sont les exigences à satisfaire pour accéder à ces marchés et y être concurrentiel ; (iii) savoir quels sont les caractéristiques des principaux acteurs et concurrents des marchés visés, quelles sont leurs stratégies commerciales et comment les entreprises burkinabé pourraient nouer des alliances commerciales stratégiques ; (iv) savoir quels sont les obstacles officiels et informels les plus rédhibitoires et (v) savoir comment les marchés visés sont susceptibles d'évoluer.
- 4) Soutenir la création d'un système de renseignement commercial sur les marchés. Celui-ci guiderait les entreprises intéressées vers les meilleures opportunités de marché. Le système, en plus de collecter les données nécessaires sur des produits, des quantités et des prix précisément définis, étudierait les facteurs jouant un rôle dans la concurrence dans ces filières (aspects comme la logistique, les structures d'entreprise, les régulations).
- 5) Élaborer une solide stratégie pour l'exportation de la viande : en s'appuyant sur ces études, élaborer avec le secteur privé une stratégie de développement des exportations. Pour exploiter le potentiel d'exportation de viande dans la sous-région, il faudrait attirer un important investissement privé et des compétences en gestion afin de moderniser les abattoirs et de créer les installations et équipements pour le stockage et le transport frigorifique de la viande. L'amélioration des pratiques d'élevage et des infrastructures d'abattage permettraient par ailleurs d'accroître l'offre de peaux et d'améliorer leur qualité, ce qui ouvrirait la porte à de nouveaux investissements dans le tannage pour exploiter cette offre accrue et les excellentes perspectives de croissance des exportations des peaux semi-transformées.
- 6) Mettre en place un système de financement des exportations de bétail – viande par pool semblable a celui du coton, et instaurer un mécanisme d'assurance – crédit intérieur et a l'exportation en vue de couvrir les risques commerciaux et même politiques. Dans un premier temps, il faut réduire les difficultés des opérateurs économiques de la filière à accéder au crédit bancaire²³. Ceci réduira l'importance du marché traditionnel des capitaux, généralement à court terme, donc dans l'informel, qui finance les exportations dans les mêmes conditions que toutes les opérations commerciales.

3.27 Les plans du Gouvernement pour la construction d'un nouvel abattoir à Bobo-Dioulasso soulèvent, eux, quelques inquiétudes. On peut se demander s'il est approprié d'utiliser des fonds publics à cette fin, tant que la viabilité de l'abattoir de Ouagadougou n'a pas été établie. Une meilleure démarche serait peut-être de centrer d'abord les efforts sur l'abattoir de Ouagadougou et de confier une étude de faisabilité d'un complexe privé regroupant un ranch, un abattoir et un établissement d'exportation de viande. En fonction des résultats de cette étude, on pourrait effectuer la restructuration de l'abattoir de Ouagadougou avec ou sans la participation d'un investisseur international, avant de mobiliser des fonds publics pour financer un abattoir supplémentaire à Bobo-Dioulasso.

²³ Les banques burkinabè sont considérées comme « sur-liquides » et il leur est reproché de ne pas prendre de risques (demande de garanties souvent supérieures à 100%).

4. LES OPTIONS DE DIVERSIFICATION AGRICOLE

4.1 Si le coton domine les exportations du Burkina Faso, le pays vend en fait un large éventail de produits venants de l'agriculture et de l'élevage, qui sont produits à petite échelle et vendus sur les marchés régionaux et internationaux :

- oléagineux dont les meilleures chances d'exportation se situent sur les marchés internationaux ;
- céréales, niébé et produits de l'élevage dont le potentiel d'exportation se situe surtout sur les marchés de l'Afrique de l'Ouest et
- fruits et légumes, qui ont un potentiel à la fois sur les marchés de la sous-région et les marchés internationaux.

4.2 Chacune de ces filières a déjà fait l'objet d'études substantielles et de « plans d'action » sectoriels. Nous ne remettons pas en cause tout ce travail. Notre objectif, ici, est de 1) déterminer les priorités entre les filières, 2) identifier les principaux obstacles qui freinent leur expansion parmi tous les problèmes déjà connus, 3) souligner les problèmes communs au travers les filières, et 4) relever quelques thèmes qui nous semblent être sous-estimés jusqu'à présent.

LES OLÉAGINEUX

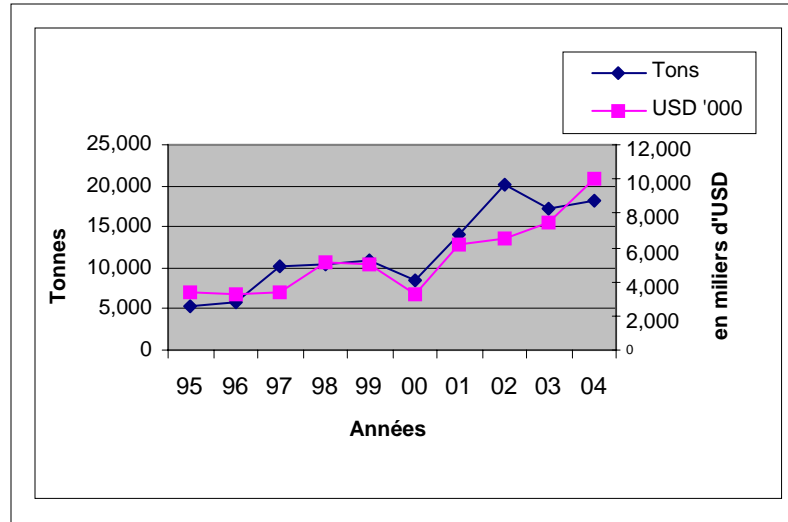
4.3 Traditionnellement, le secteur des oléagineux au Burkina Faso comporte quatre filières : l'arachide, le sésame, les noix de karité et les noix de cajou. Les deux premiers sont des productions de plein champ dont les superficies plantées peuvent être rapidement étendues si les circonstances s'y prêtent ; les noix, elles, sont les fruits d'arbres et l'on ne peut en accroître la production qu'après des recherches complémentaires (pour le karité) ou après un délai important, le temps que les arbres nouvellement plantés viennent à maturité (pour l'anacardier d'où on tire la noix de cajou). La plupart des ces filières (sauf peut-être celle de l'arachide) ont leur principaux débouchés sur des marchés situés à l'extérieur de l'Afrique de l'Ouest. Le sésame connaît la plus grande réussite, due essentiellement aux premiers efforts d'organisation de la production engagés par des exportateurs privés spécifiquement pour l'exportation. Leur démarche, avec quelques variantes mineures, pourrait être reproduite dans les trois autres sous-secteurs.

Le sésame

4.4 Après le coton et les petits et gros ruminants, le sésame est la plus importante exportation agricole du Burkina. On estime que la production a varié entre 13.000 et 20.000 tonnes, l'essentiel venant de la région de la Boucle de Mouhoun située dans l'Ouest du Burkina. Le sésame est cultivé comme une culture de rente sur de petites parcelles ensemencées en fonction de la qualité des aides du système commercial et des prix offerts aux cultivateurs. Une partie de la production est destinée au marché des produits organiques (ou bio) de l'Union européenne (l'UE), pour lequel la majeure partie de la production burkinabé pourrait se qualifier (sauf le sésame qui est cultivé sur des parcelles où l'on a cultivé précédemment du coton). Les exportations bio vers l'UE ont récemment rencontré un problème de contamination par la salmonella qui est venu de contacts des graines récoltées avec des aires de battages dans des villages, problème technique critique mais qui peut être résolu à peu de frais. Ces ventes sur le marché bio de l'UE représentent une niche de marché intéressante qui vaut d'être exploitée. Parmi les autres niches, notons le Japon qui importe exclusivement des variétés de « couleur blanc laiteux naturelle » (9.000 tonnes ont été exportées au Japon en 2000). L'évolution générale

des exportations de sésame du Burkina (en tonnage et en valeur), selon les statistiques de la FAO, est présentée au Graphique 4.1.

Graphique 4.1 : Évolution es exportations de sésame du Burkina 95-04



4.5 Le sésame est une culture intéressante dans les zones semi-arides car cette plante survit à de faibles précipitations. Le système national de recherche agronomique du Burkina a effectué quelques recherches sur les variétés, mais l'expansion de la production et des exportations a résulté surtout des efforts d'entrepreneurs privés. Entre 1995 et 2004, l'exportation de sésame est passée de 5.500 à 18.000 tonnes et la valeur des exportations a atteint 10 millions \$US en 2004.

4.6 Le Burkina est un petit producteur mais il est loin d'atteindre son plein potentiel. L'expansion des exportations de sésame est freinée par les obstacles suivants :

- Son rôle de petite culture secondaire, même dans les zones où elle est la plus répandue ;
- L'absence presque totale d'organisation interprofessionnelle ;
- L'insuffisance de moyens financiers des négociants exportateurs, malgré leurs premiers succès, qui les empêche de préfinancer adéquatement la campagne de production et d'offrir aux producteurs les conseils techniques voulus et
- L'effet déstabilisant d'acheteurs pirates occasionnels qui perturbent les accords contractuels en offrant des prix légèrement supérieurs aux cultivateurs, mais sans payer les frais de pré-production.

4.7 *Le sésame est l'une des meilleurs candidats, au Burkina Faso, pour l'expansion des exportations au service de la réduction de la pauvreté.* En suivant nos suggestions, ses exportations pourraient doublés d'ici cinq ans car les conditions agro-climatiques sont propices et la demande international est forte. Si l'on veut avancer, il faut que les négociants privés s'organisent, sous l'égide d'un partenariat public-privé, pour fournir intrants et conseils techniques aux cultivateurs et expliciter plus clairement les difficultés que rencontre le secteur pour commercialiser le produit à des acheteurs de niche spécialisés. Ceci nécessitera un effort concerté de collaboration public-privé qui devra inclure les actions suivantes :

- **Soutien à l'organisation interprofessionnelle** : Il faut un effort public-privé visant à développer : (i) des normes professionnelles exigeantes dans la passation des contrats, (ii) des normes de qualité du produit, (iii) la capacité de l'État à jouer son rôle réglementaire et

promotionnel habituel et (iv) la formation des parties prenantes à tous les niveaux de la filière. Les détails devront être élaborés par les acteurs privés, avec l'aide de l'État et de projets de donateurs ;

- **Incitation au développement d'une haute qualité constante** : Il faut l'accompagner de la création ou du développement d'entreprises ou de partenariats ayant la taille, les capitaux et la sophistication technique voulus. Cela impliquera l'élaboration de meilleurs paquets techniques pour les variétés visés. La démarche doit couvrir tous les éléments de la filière de la production au traitement, au conditionnement et à l'exportation. L'État a un important rôle à jouer dans l'élaboration de nouvelles variétés et la production de semences commerciales certifiées. Certains marchés de niche (tels que celui des industries alimentaires européennes) exigent que le produit satisfasse des normes élevées de propreté et d'homogénéité. Ces normes ne peuvent être respectées que par des investissements dans des lignes de conditionnement mécanisées (nettoyage et tri) ;
- **Incitation à l'adoption d'une « Stratégie Asie » visant surtout le Japon** : Divers marchés asiatiques pour l'huile et les graines de sésame sont en croissance continue et le Burkina Faso, grâce à ces liens commerciaux actuels, est bien placé pour y devenir un plus grand acteur. On peut y contribuer au travers (i) de meilleurs systèmes d'information, (ii) de meilleurs services de soutien ; (iii) une plus large diffusion des normes et standards et de leurs implications pour la production et le conditionnement et (iv) la promotion d'un accroissement des échanges entre associations interprofessionnelles burkinabé et asiatiques (notamment japonaises), visant la qualité des graines de sésame ;
- **Incitations pour qu'un grand opérateur privé joue un rôle de « Leader de filière »** : l'expérience de la SOPROFA a démontré quelques avantages de l'existence d'une société importante, financièrement solide, capable de jouer le rôle de leader. Elle a aussi montré, une nouvelle fois, les dangers qu'il y a à faire jouer ce rôle à une entreprise publique. Il faut s'efforcer de trouver une ou plusieurs firmes privées internationales susceptibles de jouer un plus grand rôle au Burkina, et de les inciter à le faire, peut-être dans le cadre d'un ou plusieurs joint-ventures avec des entreprises locales ; et
- **Développement de la transformation du sésame au Burkina** : Comme pour les autres cultures d'oléagineux, le Burkina devrait explorer les possibilités de passer de l'exportation de graines brutes à celle de produits transformés tels que l'huile et le gâteau de sésame, qui pourraient être plus rentables. Il faudrait étudier les aspects positifs et négatifs d'une transformation industrielle partielle du sésame pour l'exportation. Mais cela n'a de sens que si l'augmentation de la marge à l'export dépasse nettement l'ensemble des coûts d'investissement.

L'arachide

4.8 La production d'arachide était une culture d'exportation classique de l'époque coloniale en Afrique de l'Ouest. Après l'indépendance du Burkina, dans les années 70, lorsque la société publique SOFIVAR a été créée, la production d'arachide a décliné. Ultérieurement, la production a ré-augmenté, passant de 75.000 tonnes en 1975 à 160.000 tonnes en 1989. Depuis 1997, on estime que la production a augmenté de façon régulière passant d'environ 150.000 tonnes à 358.000 tonnes en 2003, essentiellement pour le marché local et le marché régional. On pense généralement que les statistiques des exportations ne sont pas fiables car, en dépit de cette croissance significative, les exportations enregistrées en 2002 n'a été que de 3.700 (environ 1 pourcent de la production). Ceci n'est pas cohérent non plus avec nos échanges informels avec des exportateurs privés dans le Pouytenga – le plus important marché d'export de l'arachide.

4.9 Environ 60 pourcent des exploitations agricoles du Burkina produisent de l'arachide en tant que culture de rente, essentiellement des femmes. Ces cultivateurs sont dix fois plus

nombreux que ceux cultivant le sésame car l'arachide a un meilleur marché intérieur et le produit est moins fragile dans les étapes après la récolte. L'arachide est cultivée en culture pure 80 pourcent du temps, mais l'absence d'utilisation d'engrais organiques et chimiques (seulement 4 pourcent utilisent des engrais chimiques et 16 pourcent des engrais organiques) maintient les rendements à un niveau bas (environ 800 kg/ha). L'arachide ou cacahuète (vendue bouillie ou grillée) est le plus important à grignoter au Burkina et d'importantes quantités de beurre de cacahuète sont vendues localement pour la préparation de « sauces d'arachide ». Le marché à l'export vers des pays comme le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Mali concerne généralement des utilisations similaires.

4.10 La forte croissance récente de la production d'arachide par la majorité des cultivateurs burkinabé crée une base de production à partir de laquelle on pourrait développer l'exportation. Mais ces possibilités de croissance se heurtent aux obstacles suivants :

- **Information sur la production:** L'absence d'informations suffisantes sur la production, les variétés cultivées, les coûts et la rentabilité au niveau des exploitations et les marchés actuels et potentiels dans la sous-région et au niveau international rend pratiquement impossible la conception d'un plan d'action utile ;
- **Forte compétition sur les marchés internationaux :** La demande mondiale d'huile d'arachide s'est réduite ces 30 dernières années, et les prix ont subi une forte baisse en raison des inquiétudes des consommateurs relative à l'aflatoxine, de la substitution d'autres huiles, et de la domination de l'huile de palme parmi les huiles de cuisson bon marché. Dans ce contexte, les variétés d'arachide cultivées au Burkina pour la production d'huile sont estimées non compétitives (notamment par rapport aux producteurs à grande échelle tels que les États-Unis, la Chine et l'Inde);
- **Information sur les marchés régionaux :** L'absence de connaissances des marchés régionaux de l'arachide brute ou des produits à base d'arachide rend difficile l'estimation de la taille et de l'importance de ces marchés ;
- **L'organisation de la filière :** Il n'existe pas d'organisation interprofessionnelle, ce qui entrave sérieusement le développement d'une production contractuelle intensive de variétés d'arachide destinées à l'exportation ;
- **L'insuffisance du paquet technique et du soutien aux cultivateurs :** Les résultats de recherches agronomiques (menées de préférence en collaboration avec des pays comme le Sénégal) permettraient d'accroître les rendements de 0,8 à au moins 2 tonnes/ha pour de nombreuses variétés spécialisées disponibles mais il faut démontrer aux cultivateurs que leurs investissements seraient rentables ;
- **Les entrepreneurs de la filière :** Absence d'opérateurs ayant la taille et la sophistication commerciale voulue pour organiser une production de qualité, en volumes suffisants, pour des niches d'exportation spécifiques.

4.11 Il est généralement accepté que les producteurs burkinabé seraient plus compétitifs en produisant des variétés pour le grignotage et la confiserie. À la fin des années 90, il y a eu des tentatives prometteuses d'opérateurs privés pour organiser la production, le conditionnement artisanal et l'exportation à petite échelle vers l'Europe de cacahuètes destinées aux confiseries. C'est ce type de démarche qu'il faut explorer plus à fond. Il faut par ailleurs réaliser une étude du potentiel d'accroissement des exportations des produits à base d'arachide à grande diffusion pour les marchés de la sous-région.

4.12 Tous les efforts pour promouvoir ce sous-secteur doivent commencer par une amélioration de la base d'information relative à la production actuelle et potentielle et aux marchés régionaux et internationaux que l'on peut viser. C'est une tâche classique pour l'État dans le cadre de son devoir de susciter un environnement dans lequel les entreprises privées puissent se développer. Il est important que les entreprises privées aient la taille, les connaissances techniques et commerciales, et les moyens financiers nécessaires pour répondre aux opportunités de marché très spécifiques qui s'offrent. Si les perspectives de marché ne semblent pas, dans l'ensemble, aussi encourageantes que celles du sésame, l'ampleur de la base de production existante donne la possibilité de tirer un profit de petits gains de productivité au niveau de la production et de répondre rapidement à des marchés d'exportation de niche très ciblés.

Le karité

4.13 **Production et exportations** : La noix du karité est un fruit cueilli dans la nature qui est uniquement africain. Il y a 17 pays de la zone semi-aride de l'Afrique où plusieurs espèces similaires de cet arbre poussent naturellement. La production burkinabé est l'une des plus importantes (du fait de populations d'arbres assez denses) et des efforts innombrables ont été engagés pour promouvoir la transformation des noix au niveau villageois et à un niveau semi-industriel. Tandis que les fruits sont utilisés localement comme aliment complémentaire, c'est la noix du fruit qui est particulièrement appréciée à cause de sa haute teneur en matière grasse. Le beurre de karité est un corps gras ayant un marché mondial, principalement comme complément alimentaire (par exemple pour réduire l'utilisation du beurre de cacao dans le chocolat), mais aussi comme composant pour les produits de beauté à haute visibilité fabriqués dans les pays de l'OCDE. Ce produit a également des propriétés antiseptiques et pharmacologiques.

4.14 Le karité n'est toujours pas cultivé dans des plantations, même s'il y a déjà eu une expérimentation dans la production d'hybrides ayant une production de noix plus stable d'une année sur l'autre. On trouve le karité sur 28 pourcent du territoire du Burkina où vit une majorité de la population. La production totale diminue à cause d'un vieillissement des populations d'arbres, de coupes illégales, de la pression démographique et d'un surpâturage d'animaux d'élevage. C'est traditionnellement une activité des femmes qui cueillent les fruits, vendent les noix aux négociants ou les transforment en beurre et vendent celui-ci sur les marchés locaux ou pour l'exportation. Certains estiment que 300.000 à 400.000 femmes, essentiellement rurales et appartenant à la partie la plus pauvre de la population, y participent. Des ONG portent un grand intérêt à l'amélioration de la production, de la transformation et de la commercialisation. Cependant, des études microéconomiques ont montré que le rapport financier du travail de ramassage et de transformation primaire au niveau des villages est très faible.

4.15 L'exportation se fait surtout sous la forme de noix brutes, dont le volume a représenté entre 35.000 et 40.000 tonnes au mieux ces dernières années. Le marché international est dominé par deux grandes sociétés de négoce et de transformation situées en Scandinavie. Étant donné leur monopole et l'existence d'autres huiles naturelles pouvant s'y substituer, les prix sont restés très bas dans cette filière (on estime les prix de gros récents à l'export entre 0,08 et 0,14 \$US le kilo). Néanmoins, les exportations de noix et de beurre de karité représentent aujourd'hui le quatrième poste pour les gains de devises du Burkina Faso, après le coton, les produits de l'élevage et le sésame. Les perspectives d'augmentation des ventes sont généralement considérées comme bonnes pour deux raisons : (i) l'UE a adopté une directive, autorisant la substitution du beurre de cacao par d'autres graisses végétales dans la fabrication du chocolat (jusqu'à 5 pourcent de son poids) et (ii) un nombre croissant de fabricants de produits de beauté européennes et américaines utilisent du beurre de karité comme ingrédient, à la suite du succès qu'a connu le produit de l'Occitane, un producteur français haut de gamme.

4.16 Dans les conditions actuelles, la croissance des exportations de noix de karité est freinée par :

- l'incapacité à accroître l'offre locale ;
- la faiblesse et le manque d'organisation des acteurs locaux ;
- le pouvoir de monopole des acheteurs et des raffineurs internationaux de produits à base de karité qui leur permet de contrôler le marché et
- les coûts élevés de transport et de transit supportés par les noix du Burkina.

4.17 Ainsi, malgré les efforts de nombreux projets techniques et de promotion portant sur la noix de karité, les effets de réduction de la pauvreté de cette filière sont restés limités. La situation a changé un peu ces dernières années avec un plus grand intérêt pour la transformation à échelle intermédiaire et à l'exportation, notamment au Togo, au Ghana et en Côte d'Ivoire. Plusieurs investisseurs burkinabés sont en train de mettre en place des installations de ce genre. Toute la question est de savoir si ces efforts pourront réussir à créer des produits à base de karité différenciés, de qualité constante, permettant aux investisseurs de saisir des segments significatifs des marchés régionaux ou international et de mieux rémunérer ceux qui, dans les villages, effectuent le ramassage et le premier traitement. La recherche tant au niveau agronomique qu'à celui du traitement biochimique pourrait apporter d'importants dividendes à long terme, tout comme des études de faisabilité plus fines pour le ciblage de niches de marché bien définies pour les produits à base de karité.

La noix de cajou

4.18 La noix de cajou est la plus récente et la moins importante des quatre filières d'oléagineux au Burkina. L'anacarde est le fruit de l'anacardier ; la partie supérieure du fruit contient la noix, au sein de laquelle se trouve le noyau courbé connu sous le nom de « noix de cajou ». L'extraction à la main des noyaux intacts est assez difficile et la plupart des noyaux vendus dans le commerce viennent de l'Inde, qui dispose d'une vaste main d'œuvre spécialisée dans ce type de travail. Comme les cacahuètes, les noix de cajou sont grillées pour la consommation.

4.19 La culture de cet arbre a été introduite à large échelle au Burkina dans les années 60. L'exportation de noix de cajou n'a été engagée que dans les années 80, par FLEX FASO, ancienne entreprise publique. De nouveaux vergers ont été plantés dans le cadre du « *Projet Anacarde* ». Divers efforts préliminaires à l'étude de cette filière n'ont permis d'arriver à aucune estimation fiable des quantités produites actuellement. On estime que les exportations ont fluctué entre 500 et 7.000 tonnes au cours des 10 dernières années (en tendant dans l'ensemble à augmenter), le prix à la tonne ne représentant que le tiers de celui du sésame. Le Burkina est un exportateur très mineur par rapport à plusieurs pays de la côte de l'Afrique de l'Ouest (la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Bénin, le Nigeria, le Sénégal et le Ghana), qui ont tous l'avantage d'avoir une façade maritime qui facilite l'exportation vers l'Inde. Ceci dit, selon les estimations récentes de l'Alliance africaine de Cajou, Burkina, la production annuelle atteint maintenant environ 25 000 tonnes.

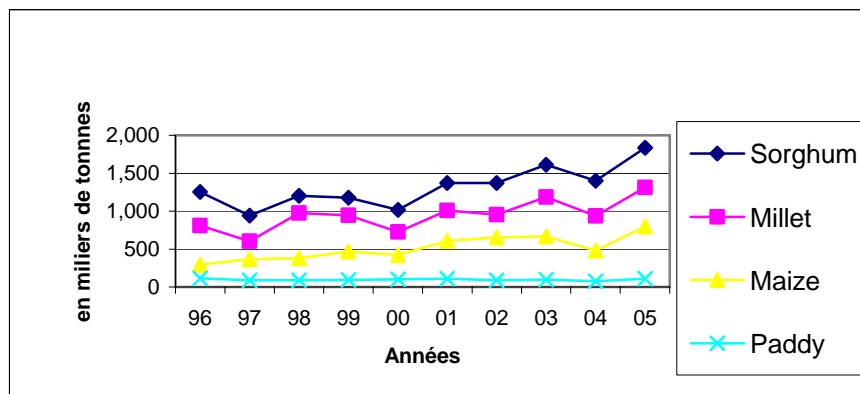
4.20 Le marché de ce produit se développe dans le monde, mais il y a de nombreux pays producteurs et transformateurs, qui, par rapport au Burkina, jouissent tous d'un important avantage de coût au plan du transit et de l'expédition. Les efforts de développement devraient porter d'abord sur une pleine exploitation des vergers actuels d'anacardiers. Si l'on y parvient de façon rentable, on pourra planter davantage d'arbres puisqu'ils poussent très bien dans une grande partie du pays. La principale question pour cette filière est de savoir si le secteur privé peut

réussir à s'organiser et à s'intégrer verticalement suffisamment pour être un acteur pris au sérieux sur le marché international. L'arrivée récente d'un investissement important de l'Inde est prometteuse car il pourrait jouer le rôle de chef de file pour la filière. Si cet investisseur réussit et/ou d'autres acteurs sérieux émergent, le secteur devrait bénéficier d'un soutien financier du Gouvernement et de donateurs, à un niveau proportionnel, pour les recherches agronomiques relatives à la culture de l'arbre, et peut-être aux études de marchés si nécessaire.

LES CÉRÉALES ET LE NIÉBÉ

4.21 La production de céréales constitue une large part de la valeur produite par l'agriculture burkinabé. Plus de 3 millions d'hectares de terres semi-arides sont consacrés au Burkina à la production de céréales. Le sorgho occupe la plus grande surface (47 pourcent), suivi de près par le mil (41 pourcent). L'essentiel des 12 pourcent restants est occupé par le maïs, le riz et le fonio ayant une place très restreinte.²⁴ Il y a peu d'exportation. Presque tout le potentiel d'exportation est en Afrique de l'Ouest.

Graphique 4.2 : Production brute de céréales au Burkina, 1996-2005 (en milliers de tonnes)



4.22 Après avoir stagné pendant les années 90, la production agrégée de sorgho et de mil a augmenté depuis 2000, tandis que le riz n'a pas progressé. La production de maïs, par contre, a doublé et la récolte de 2005 a été record (comme celle du sorgho et du mil). Le Gouvernement a annoncé un important excédent de céréales. L'augmentation de la production de maïs est largement due à son étroite association à l'expansion du secteur du coton : d'une part, les deux sont cultivés par rotation et une partie de l'engrais répandu pour le coton reste dans le sol et profite au maïs venant à sa suite ; d'autre part l'Association des producteurs de coton a commencé à fournir des engrais destinés spécialement au maïs. De ce fait, à mesure de l'expansion des surfaces consacrées au coton, la culture du maïs progresse. Par contre, les rendements du maïs ont légèrement diminué ces cinq dernières années. Les rendements moyens au cours des dix dernières années ont été d'environ 1,5 tonne à l'hectare, rendement type pour les variétés à pollinisation ouverte dans les conditions de la savane africaine.

4.23 L'essentiel des céréales produites au Burkina sont consommées dans le pays ; seulement 1,5 pourcent du tonnage environ est exporté. Les importations de céréales sont beaucoup plus importantes ; sur la période 1996-2005 elles ont représenté environ 11 pourcent de la production nationale (en tonnes) (Tableau 4.1). Mais les situations diffèrent beaucoup selon les céréales. S'il y a de grosses importations de riz et de blé, le pays est normalement autosuffisant pour les trois

²⁴ Par comparaison, la production de coton occupe environ 500.000 hectares soit 17 % de la surface occupée par les céréales.

principales céréales : sorgo, mil et maïs. En fait, il y a maintenant assez régulièrement des exportations de maïs, même si elles sont parfois compensées par des importations. En moyenne, ces cinq dernières années, les exportations de maïs ont représenté à peu près 5 pourcent de la récolte, les importations représentant environ la moitié de cette quantité. Une plus large part de la très petite récolte de fonio est également exportée. Les exportations de mil et de fonio sont destinées à des niches de marché de consommation dans les pays voisins.

Tableau 4.1 : Production et commerce des céréales du Burkina, 1995-2005				
Culture/ produit	Production moyenne 2000 à 2005 (en 1000 T)	Importations moyennes 2000 à 2004 (en 1000 T)	Exportations moyennes 2000 à 2004	
			En 1000 T	En % de la production moyenne
Sorgo	1490	-	2,0	0,1 %
Mil	1020	1,8	6,4	0,6 %
Maïs	604	15,1	32,2	5,3 %
Riz	97	274	1,5	1,5 %
Fonio	12	0	1,6	13,3 %
Blé	---	67	5,1	---
Total	3223	358	47,8	1,5 %

Source : FAO-Stat

Le Burkina Faso peut-il être un importateur et un exportateur de céréales ?

4.24 Un certain nombre d'obstacles restreignent l'offre disponible de céréales et donc le volume des exportations de céréales possibles : facteurs agro-écologiques, facteurs structurels et facteurs liés aux politiques menées. Dans la zone du Sahel, la production de céréales est sujette à d'importantes variations interannuelles du fait des variations des pluies et d'un climat plus rude que celui des régions tempérées du monde. Le Burkina a à peu près maintenu la production céréalière par habitant pour le sorgo et le mil. Il est peu probable qu'il y ait de grands changements avec les technologies actuelles, de sorte que les exportations de ces deux céréales n'augmenteront pas, voire décroîtront dès lors que l'appauvrissement du sol et la diminution des terres disponibles constitueront des facteurs plus contraignants pour les petits exploitants. D'un autre côté, les goûts changeant et la population urbaine plus nombreuse consommant davantage de blé, de riz et de maïs, l'offre intérieure et le prix du sorgo et du mil vont probablement se stabiliser.

4.25 La disponibilité des denrées alimentaires est une préoccupation sensible dans un pays ayant une longue histoire de mauvaises récoltes occasionnelles. Les capacités d'achats de céréales importées étant restreintes en temps de crise, l'accent est mis sur l'autosuffisance alimentaire. Néanmoins, le revenu national (et donc la capacité d'importer) augmentant et la demande intérieure pour les trois principales céréales étant satisfaite, c'est peut-être le moment de modifier les habitudes traditionnelles. Au moins pour le maïs, il est possible que la production va continuer à dépasser la demande nationale, car on prévoit que la production de coton va continuer à croître, et les rendements pourraient aussi être améliorés sensiblement.

4.26 Cinq raisons militent en faveur d'un encouragement de l'exportation des céréales en général et du maïs en particulier :

- 1) Restreindre les ventes au marché intérieur réduit inévitablement le revenu des cultivateurs. Si les commerçants ne peuvent pas profiter de prix plus élevés en dehors des frontières, ils achèteront un moindre volume ou l'achèteront à un prix inférieur.

- 2) Des prix inférieurs dissuadent les cultivateurs de produire davantage, ce qui n'est pas une bonne façon d'encourager la disponibilité alimentaire nationale.
- 3) Le commerce régional de céréales aidera tous les pays à mieux faire face aux années de mauvaises récoltes. Permettre aux marchés de combler les insuffisances locales de production (et de limiter les hausses de prix qu'elles causent) en s'appuyant sur une large zone régionale qui pratiquent le libre échange devrait permettre une plus grande stabilité des prix dans le temps. La crise de 2004 au Niger a été sérieusement aggravée par les restrictions aux flux d'exportations du Nigeria. Garder ses céréales pour soi peut sembler raisonnable lorsque l'on a des excédents, mais on pense différemment lorsque l'on souffre d'une pénurie et que c'est le voisin qui a un surplus.
- 4) Les implications d'une politique commerciale restrictive peuvent être régressives. Les obstacles aux exportations maintiendront les prix un peu plus bas pour les consommateurs urbains, mais ceux-ci ont des chances de s'en sortir un peu mieux en moyenne que les cultivateurs qui subissent les prix réduits. Même si certains cultivateurs sont aussi acheteurs nets de céréales, dissuader le commerce n'est pas la meilleure façon de les aider.
- 5) Les restrictions au commerce des produits de base vont à l'encontre des accords de l'Union monétaire et économique de l'Ouest africain (UEMOA) et de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pour les raisons que nous venons d'énumérer.

Pour une expansion progressive des exportations de céréales

4.27 Les exportations de céréales du Burkina ne représentent qu'une petite partie de la production nationale et cela ne changera probablement pas fondamentalement dans les années qui viennent. Cependant, il est possible d'envisager une combinaison d'efforts publics et privés pouvant conduire à une expansion progressive des exportations dans le cadre d'un développement et d'une fluidification du commerce régional des céréales. Cela permettrait à la fois une hausse des revenus des producteurs et un renforcement de la sécurité alimentaire, à la condition que les pays voisins respectent leurs engagements.²⁵

4.28 Les mesures suivantes peuvent être prises à la fois au niveau du Burkina et à celui de la région. Elles impliquent cinq grandes stratégies (quatre à moyen terme et une à plus long terme), toutes cohérentes avec le plan national d'action relatif aux céréales :

- ***Améliorer l'information pour faciliter le commerce des céréales dans la sous-région :*** l'histoire de la réforme du commerce des céréales, ces 25 dernières années, s'est largement déroulée au niveau national et a généralement impliqué une limitation du rôle de l'État dans le contrôle du négoce intérieur des céréales. Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années qu'ont été prises les premières mesures pour tenter de promouvoir le négoce privé des céréales aux niveaux national et sous-régional et qu'ont été faites les premières tentatives pour mettre sur pied un secteur plus moderne et plus professionnel. Une amélioration des systèmes d'information est l'un des éléments clé de ce « changement de paradigme ». Le projet burkinabé Plan d'Actions des Céréales (PAC)²⁶ a constitué une innovation radicale en créant sa propre base de données céréalière pour le commerce, les informations étant fournies par des négociants en céréales. Ce nouveau système se fonde sur les besoins des négociants en céréales et utilise un abonnement de groupe au système national de

²⁵ La création d'un « espace commercial » régional pour les céréales pourrait impliquer au départ un renforcement du négoce dans les parties du Burkina, du Mali, du nord de la Côte d'Ivoire, du Ghana et de la Guinée situées dans un rayon d'environ 500 km autour de Bobo-Dioulasso.

²⁶ Financé par le GTZ, l'UE, et la coopération danoise.

téléphonie cellulaire de l'ONATEL. Cette base de données sur les céréales doit être complétée par un meilleur recueil des données de base sur la production par le MA. Cet effort pour mettre en œuvre le plan d'action céréales doit être suivi soigneusement au niveau national et soutenu par des investissements complémentaires appropriés au niveau de la sous-région.

- **Mise en place du CIC-B « interprofessionnel » et développement de marchés pour de nouveaux produits céréaliers :** L'État a financé la mise en place d'un Comité interprofessionnel des céréales et du niébé au Burkina Faso (CIC-B), et l'exécution du plan national d'action céréales (excluant le riz et le blé). Une façon de commencer à s'engager dans une voie moderne est de développer des produits transformés à base de céréales, tels que les produits céréaliers pour le petit-déjeuner et des bouillies pour bébé, et des produits céréaliers faciles à préparer comme le couscous de mil. Tout en visant principalement le marché intérieur certains de ces produits, tels que le fonio et le couscous de mil, peuvent aussi avoir un considérable potentiel à l'export. Par ailleurs, avec l'expansion d'un élevage plus intensif, qui nécessite davantage d'aliments industriels pour le bétail, basés principalement sur le maïs, il y a un important potentiel pour le développement d'une interprofession de l'industrie de l'alimentation animale. Dans la mesure où cela contribuera à accroître les exportations de viande, cela pourrait être la façon la plus efficace d'« exporter » le maïs. Les donateurs pourraient pousser ce type de Recherche-Développement en finançant des subventions de contrepartie attribuées de façon concurrentielle à des groupes interprofessionnels, en partenariat avec des investisseurs étrangers ou avec le soutien des instituts burkinabè de recherche appliquée.
- **Les normes de qualité des céréales et leur utilisation :** Il existe des normes pour les céréales sèches du Burkina (relatives à l'humidité contenue, à la présence de moisissures, de grains de mauvaise qualité, d'impuretés), mais ces normes ne sont généralement appliquées que de façon occasionnelle. Les entreprises de transformation semi-industrielle des céréales peuvent exiger que le mil ou le maïs qu'elles achètent satisfasse les normes de qualité plus strictes, mais aussi payer plus cher les céréales satisfaisant ces normes. L'assistance à des groupes interprofessionnels pour élaborer et faire respecter des normes de qualité appropriées aux céréales devrait être soutenue. Dans la mesure où les consommateurs sont prêts à payer pour une meilleure qualité, cela améliorera la compétitivité de ces produits sur les marchés de la sous-région.
- **Meilleure commercialisation des céréales sur des niches de marché :** Bien nettoyé et mis en valeur par un conditionnement attirant, le fonio burkinabé pourrait obtenir une importante part du marché de la sous-région. Les possibilités de développement des exportations, dans les céréales « mineures » ainsi que d'autres cultures négligées devraient être explorées par le secteur privé pour les possibilités qu'elles peuvent offrir dans la promotion des exportations et le développement de petites organisations professionnelles de filière. Alors que l'État doit se centrer sur les secteurs prioritaires, le secteur privé pourrait être incité à poursuivre ces opportunités par des subventions de contrepartie attribuées de façon concurrentielle.

Encadré 4.1 : Note sur le niébé

Le haricot niébé, ou « dolique », est un légume africain. Capable de supporter la sécheresse, il constitue un élément important pour la sécurité et l'équilibre alimentaire en Afrique de l'Ouest car il est riche en protéines ce qui en fait un bon complément des céréales. Les fanes de niébé sont un aliment apprécié des animaux domestiques. Le niébé ayant toujours été considéré comme une culture secondaire dans l'économie agricole traditionnelle de subsistance, il est surtout cultivé de façon intercalaire entre deux récoltes de céréales dominantes (maïs, sorgho ou mil). Lorsqu'il est cultivé seul, son rendement à l'hectare peut atteindre 3 à 4 fois le rendement de 200 à 300 kg/ha couramment constaté lorsqu'il pousse en culture intercalaire. On estime que

le Burkina est le troisième producteur de haricots niébé en Afrique de l'Ouest, mais sa consommation par habitant ne représente qu'un quart de celle du Nigeria. Le marché Nigeria et des autres pays côtiers souffre d'un « déficit structurel » estimé à un demi-million tonnes de haricots niébé. Le MA a établi un bon plan d'action pour le niébé (Statistika, Mai, 2003) qui conclue que ce sera par l'expansion des exportations que cette filière deviendra une « culture de rente ». Ce plan présente les objectifs généraux suivants : (a) renforcer la capacité d'organisation des acteurs en créant un Comité du Niébé dans le cadre de Comité interprofessionnel des Céréales (CIC), (b) promouvoir la production de niébé indépendamment des autres cultures et (c) développer une meilleure base statistique. Ces objectifs doivent être atteints grâce aux actions suivantes :

- Intensifier la production des variétés demandées par le marché de l'Afrique de l'Ouest qui semble vouloir des haricots plus larges, et plus blancs que ceux produits au Burkina ;
- Améliorer le stockage et réduire les pertes dues aux insectes ;
- Accroître les exportations par l'offre d'une aide organisationnelle à la filière, par un meilleur accès au crédit, une meilleure information sur le marché et une meilleure application des accords commerciaux de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Le développement des marchés du haricot niébé dans la sous-région devrait probablement être traité de façon semblable aux plans pour développer les exportations d'arachide et de sésame. Une nouvelle génération d'entreprises doit bien identifier les exigences des marchés visés, modifier les caractéristiques qualitatives du produit, et faciliter le développement d'une offre d'intrants intégrée et d'entreprises de négoce disposant des moyens financiers nécessaires pour « professionnaliser » une partie de la production de la filière.

LES FRUITS ET LÉGUMES

4.29 L'une des plus grandes possibilités du Burkina Faso d'accroître ses exportations à haute valeur est constituée par les fruits et légumes, mais c'est dans ce secteur que se trouvent les plus grandes difficultés. La production annuelle de fruits et légumes du Burkina Faso est, estime-t-on, de l'ordre de 350,000 à 400.000 tonnes. Elle donne du travail à quelque 375.000 personnes. La plupart des producteurs de légumes sont de petits exploitants cultivant des parcelles de moins de 0,5 ha., alors que les fruits sont produits surtout dans de petits vergers de 1 à 10 ha. Les fruits et légumes constituent des cultures à assez haute valeur, la valeur produite totale représentant un tiers de celle du coton alors qu'elle n'utilise qu'un dixième de la surface dont a besoin le coton. Cependant, une très petite fraction seulement des fruits et légumes produits est exportée. Les exportations de fruits et légumes représentent moins de 1,0 pourcent du total des exportations. On estime qu'il y a entre 10 et 14 exportateurs de fruits et légumes, la plupart n'exportant que de petites quantités. Parmi eux, il n'y en a qu'un qui soit une entreprise d'exportation structurée et qui ait obtenu d'importants résultats à l'export. Cette entreprise est détenue par un investisseur étranger.²⁷

Environnement de la production de fruits et légumes

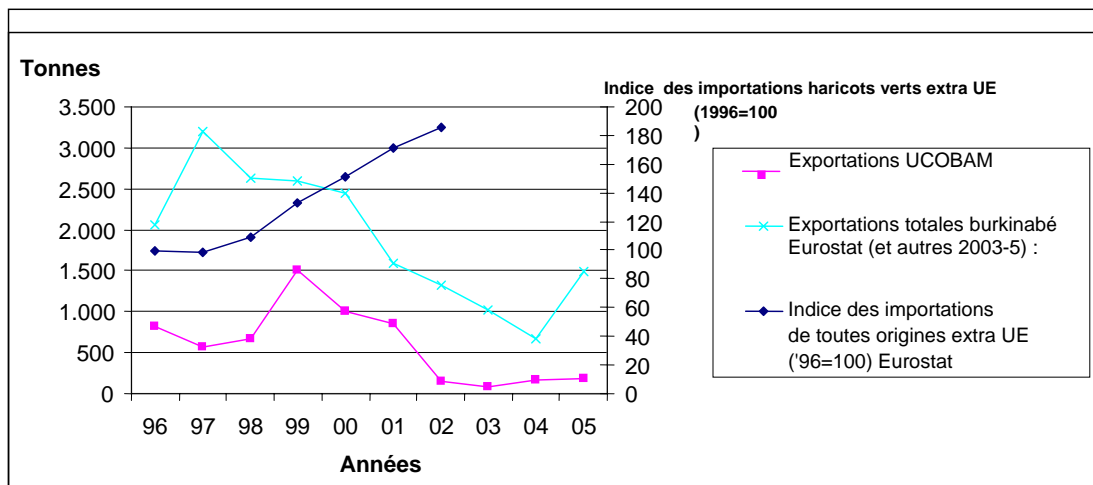
4.30 *La production de légumes* : Les statistiques de production de fruits et légumes sont, au Burkina, comme dans la plupart des pays en développement, très peu fiables. La production annuelle est estimée à 350-400.000 t. Les cultures les plus importantes, en termes de superficie plantée moyenne (entre 1996/97 et 2001/02) sont l'oignon, le chou, la tomate, le haricot vert et tous les types d'aubergine pris ensemble. L'essentiel de la production est destiné au marché local. La grande réussite du Burkina en matière d'exportation de légumes vers l'Europe a été le haricot vert, mais les exportations ont fortement baissé ces dernières années.

²⁷ Il s'agit de FRUITEQ à Bobo qui est une filiale d'AGROFAIR dont le créneau est le commerce équitable. La filiale a une certification Ecocert et a exporté au cours de la campagne 2007 environ 1.000 tonnes de mangues fraîches.

4.31 *La production de fruits* : au Burkina, comme dans les autres pays sahéliens, la production de fruits est dominée par la mangue, dont la production est estimée entre 150 et 200 mille tonnes par an, dont moins de 5 pourcent exporté. Puis vient l'ensemble des agrumes (oranges, citrons, citrons verts, pamplemousse) dont la production est estimée à 75.000 tonnes. Les mangues commencent à être récoltées mi-janvier, mais l'essentiel de la récolte se fait entre mars et mai, ce qui permet à une partie de la production d'être exportée pendant la saison hiver/printemps en Europe avant l'arrivée des fruits de l'Europe tempérée sur le marché. C'est également vrai pour la petite production de papaye du Burkina dont la saison va d'octobre à avril.

4.32 *L'essor et la chute des exportations de haricots verts « extra fins » du Burkina* : Le Graphique 4.3 présente l'évolution des exportations de haricots verts du Burkina ces dix dernières années : il y a eu un effondrement (d'environ 3.200 tonnes en 1997 à 664 tonnes en 2004), suivi par une reprise (environ 1.500 tonnes en 2005). Cette baisse des exportations s'est produite alors que les importations de l'UE de haricots verts de toutes origines extra européennes ont presque doublé (entre 1997 et 2002). Pratiquement tous les pays subsahariens et magrébins concurrents du Burkina sur ce marché ont spectaculairement accru leurs exportations pendant cette période. Alors que les exportateurs de haricots verts du Kenya, du Sénégal et du Maroc ont été capables de moderniser leurs méthodes de production et de les adapter aux exigences changeantes du marché, les exportateurs burkinabé ont été handicapés par la désorganisation de la chaîne de l'offre et incapables de tenir face à la concurrence.

Graphique 4.3 : Exportation burkinabé de haricots verts et tendances UE, 1996-2005.



Sources : UCOBAM, Eurostat 1996-2002, Douanes du Burkina et Air France 2003-5.

4.33 La plupart des analystes s'accordent sur les explications suivantes de cet effondrement :

- Le marché européen du haricot vert a diversifié ses sources d'approvisionnement et il est devenu plus exigeant en termes de normes de qualité et de traçabilité ;
- Les prix du marché européen ont baissé en termes réels, or les coûts d'exportation du Burkina sont parmi les plus élevés parmi les pays concurrents actuels ;
- Les exportateurs burkinabé sont restés assez traditionnels : (a) ils demandent aux importateurs un préfinancement de leurs intrants et de leurs coûts de commercialisation ; (b) ils sont liés à un petit nombre d'importateurs francophones traditionnels du marché de gros de Rungis (près de Paris) ; (c) ils sont peu organisés et (d) ils n'ont pas de partenariat avec un important partenaire étranger (contrairement à ceux du Maroc et du Kenya) ;

- La faillite d’Air Afrique et la baisse générale du nombre des autres lignes aériennes européennes desservant Ouagadougou a conduit à un quasi monopole d’Air France sur le fret aérien, qui a coïncidé avec la récente période de forte hausse du prix du carburant. En outre, l’absence de coordination entre les exportateurs et la baisse des volumes a empêché l’affrètement occasionnel d’avions cargo pendant les périodes de pointe ;
- Le soutien de l’État et des donateurs à l’UCOBAM a été supprimé brutalement sans transition vers une autre structure privée, ce qui a aggravé la situation.

4.34 Ces facteurs poussent certains analystes à s’interroger sur les chances du Burkina Faso dans la concurrence sur le marché européen, restructuré et en évolution rapide, des haricots verts et des produits maraîchers similaires. Cette conclusion semble trop pessimiste, mais souligne l’importance du défi que doit relever le gouvernement et les opérateurs privés.

Opportunités et défis de l’exportation des mangues vers l’UE :

4.35 La seconde expérience importante du Burkina en matière d’exportation de fruits et légumes vers l’UE a concerné la mangue, exportée à la fois par mer, surtout via Abidjan et par air à partir de Ouagadougou. La mangue illustre bien, elle aussi, la difficulté de développer de petits créneaux d’exportation existants. Le Burkina est un très petit acteur sur le marché européen et est confronté à une rude concurrence d’autres fournisseurs, en termes tant de prix que de qualité. Comme le montre le Tableau 4.2, en 2005 les exportations de mangues officiellement enregistrées du Burkina vers l’UE se sont montées à 1.154 tonnes, soit 0,6 pourcent du total des importations de l’EU (182.355 tonnes). Ce montant semble augmenter sensiblement en 2006 pour atteindre plus que 2000 tonnes. On estime que 5000t sont exportées vers la sous-région, et l’on suspecte qu’une partie importante de ce volume est réexportée vers l’Europe par des exportateurs ivoiriens. Il donne également une indication du niveau de concurrence potentielle sur ce marché de la mangue qui s’étale sur toute l’année. L’ensemble des exportations de mangues des 14 pays africains ne représentent que 12 pourcent du marché européen de la mangue.

Tableau 4.2 : Exportations de mangues vers l’UE à partir de pays non UE (2005)

Pays exportateur	Exportations vers l’UE	
	En tonnes	En pourcentage
Brésil	78.961	43
Tous autres pays exportateurs non-africains	81.839	45
Côte d’Ivoire	9.835	5
Afrique du Sud	3.849	2
Sénégal	3.043	2
Mali	2.560	1
Burkina	1.154	0,6
Ensemble des autres pays exportateurs africains (9)	1.114	0,6
Total des exportateurs non européens	182.355	100

Source : Eurostat

4.36 Le négoce « mangue par la mer » s’étoffe et l’essentiel des mangues arrivant sur le marché européen y parviennent par cette voie. Les mangues d’Afrique de l’Ouest arrivent entre mars et juin, période qui tombe entre les exportations d’Amérique du Sud et d’Afrique du Sud et celles venant plus tard du Sénégal, d’Israël et d’Espagne. Il y a deux segments de marché : la mangue de haute qualité (qui a plus de goût) expédiée par avion et le « marché de base » pour la mangue moins chère, de moindre qualité, qui mûrit pendant le voyage en mer ou sous l’effet d’un gaz dans des chambres de maturation, après son arrivée dans l’UE.

4.37 L'exportation de mangues burkinabé vers les pays voisins (notamment le Niger) et la « mangue organique » constituent d'intéressantes opportunités. Une partie importante des mangues exportées par le Burkina est certifiée « organique » par la filiale d'ECOCERT, dont le siège pour l'Afrique de l'Ouest est au Burkina. Vu l'utilisation très rare de produits chimiques, les exportateurs ont des possibilités d'être plus compétitifs sur cette niche de marché en expansion. Enfin, il y a la transformation des mangues. Actuellement elle se limite essentiellement au séchage de tranches de mangues, au moyen de séchoirs soit solaires soit chauffés au gaz. Si le volume des exportations de mangues séchées semble petit (230 tonnes), il n'en représente pas moins l'équivalent d'environ 3.500 tonnes de mangues fraîches (soit environ trois fois le poids des mangues exportées fraîches en 2005).

4.38 Les problèmes de la filière sont multiples :

- Elle n'est pas structurée, sans une interprofession jusqu'à fin 2006 ;
- Il y a peu d'opérateurs sérieux ;
- Les exportateurs n'ont pas de contrats ni même de contacte directe avec les producteurs, comptant, pour la collecte, sur des pisteurs informels peu fiables ;
- Les banques locales ne financent guère le commerce des mangues étant trop souvent 'échaudées' dans le passé ;
- Plusieurs acteurs dans la filière ne sont pas prêts pour répondre aux normes de qualité maintenant exigés en Europe, notamment l'EurepGap.

Exportations vers les marchés de la sous-région et vers les marchés non-africains

4.39 Vu les difficultés de réussir sur le lucratif mais très compétitif marché européen des produits maraîchers frais, certains spécialistes affirment que le Burkina Faso a intérêt à se centrer sur l'accroissement de sa part sur les marchés horticoles en croissance de l'Afrique de l'Ouest. Le nouveau programme financé par la Banque mondiale pour l'appui des filières agro-sylvo-pastorales (PAFASP) et le Plan d'action du Ministère mettent tous les deux l'accent sur cette stratégie, axée sur des produits tels que les oignons et les mangues.

4.40 Mais, profiter occasionnellement de prix de marché exceptionnels dans les pays voisins (comme c'est le cas actuellement pour l'exportation de mangues) ne permet pas de constituer un secteur d'exportation en croissance. De toutes façons, accroître les exportations maraîchères vers les pays voisins n'empêche pas de continuer à poursuivre les exportations à longue distance vers le marché de l'UE, ni l'inverse. De plus, beaucoup des interventions nécessaires pour développer les exportations vers les marchés de la sous-région sont également essentielles pour soutenir durablement l'exportation vers l'UE. À certains égards, les marchés de la sous-région sont des cibles plus faciles, mais à d'autres égards les exigences de professionnalisation des filières sont similaires. Nous présentons ici nos recommandations pour l'exploitation des opportunités sur les marchés des produits maraîchers au plan tant régional qu'international, recommandations qui sont largement cohérentes avec le Plan d'action du MAHRH relatif aux fruits et légumes.

Accroître la part du Burkina dans les marchés de la sous-région

4.41 Se centrer sur la sous-région semble plus réaliste, plus facile à gérer tout en pouvant être profitable. Les marchés de la sous-région sont plus tolérants aux variations de qualité des produits et moins exigeants que les marchés non africains en termes de normes, de traçabilité, etc. Les quantités nécessaires pour être un acteur significatif sur ces marchés peuvent être moindres et les opportunités de mobilisation et de rotation à court terme les capitaux nécessaires sont plus grandes. Les exigences en matière de conditionnement et de

marketing sont moins fortes. De plus, le coût inférieur de la main d'œuvre, le travail dans un milieu socioéconomique connu et confortable peu réduire les frais de main d'œuvre au kilo.

4.42 L'absence d'informations sur les marchés des pays voisins a empêché de passer de ventes occasionnelles de denrées plus traditionnelles à un modèle de négoce semi-industriel plus moderne qui nécessite davantage d'organisation, de planification, des capitaux plus importants et, assurément, des investissements dans des installations, telles que hangars de stockage et infrastructures fixes et mobiles pour constituer une chaîne du froid.

4.43 Gagner et conserver une importante part de marché pour un produit tel que l'oignon nécessite une étude suffisamment poussée du marché, une attention à l'évolution des normes de qualité et d'importants investissements en infrastructure. Le coût de ces éléments plus sophistiqués de commercialisation ne peut pas être supporté par les petits volumes de produits vendus par les négociants traditionnels en produits maraîchers. Il ne peut être recouvré que s'il est réparti sur de plus importants volumes de vente.

4.44 Pour que les fruits et légumes burkinabé soient plus compétitifs et gagnent des parts sur les marchés de la sous-région, il faut de nouvelles méthodes de commercialisation et des investissements dans les infrastructures et pour cela des entreprises plus importantes que les négociants traditionnels ou organisées différemment. Ces nouvelles entreprises doivent avoir une compétence en gestion organisationnelle et logistique et pour cela un personnel professionnel formé ayant des incitations suffisantes à innover, analyser les marchés et saisir des parts de marché. Ces principes ont été partiellement démontrés et confirmés par diverses entreprises publiques burkinabé de commercialisation de produits agricoles au cours des vingt dernières années (UCOBAM, ONERA, FLEX FASO, etc.), mais la pérennité de ces entreprises a été constamment mise en cause par les faiblesses et vulnérabilités bien connues des entreprises publiques. Le défi à relever aujourd'hui est donc de développer des entreprises privées de négoce innovantes et d'une certaine taille.

4.45 L'atteinte de la taille et de la complexité organisationnelle nécessaire pour devenir un acteur qui compte sur les marchés de la sous-région nécessite des innovations et peut-être le développement de nouvelles relations de mentorat (ou des partenariats) avec des entreprises étrangères (européennes, ivoiriennes, ou autres) connaissant la logistique des produits maraîchers. Comment organiser une assistance à cette fin, au travers d'un programme d'appui aux entreprises, c'est le défi que doivent relever des projets comme le PAFASP pour le maraîchage, comme pour d'autres filières exportatrices. Le grand avantage pour les nouveaux pays exportateurs est que la compétence en matière de négoce horticole moderne et de logistique de la chaîne du froid existe dans d'autres pays. Elle peut être transmise par une assistance bilatérale d'un certain nombre de pays européens, ou encore plus facilement par des « joint-ventures ».

4.46 **Recommandations** : Nous approuvons la stratégie du Gouvernement, du secteur privé et de ses partenaires techniques et financiers qui met l'accent sur la promotion d'une forte augmentation de ses exportations maraîchères vers les marchés de la sous-région. Dans ce cadre, les recommandations complémentaires suivantes sont proposées :

- **Améliorer l'information sur les marchés** : La première priorité est d'engager des professionnels internationaux et burkinabé du négoce des produits maraîchers pour effectuer les évaluations indispensables sur les marchés visés de l'Afrique de l'Ouest. Ces évaluations devraient être réalisées par des équipes mixtes d'opérateurs privés et de consultants au sein d'un « cadre de formation pour le développement des entreprises » et devraient être complétées par un suivi régulier des marchés et des prix des produits retenus ;

- ***Créer de nouvelles associations professionnelles*** : les associations qui réussissent sont habituellement basées sur un groupe d'entreprises intéressées à une filière qui ont atteint un certain volume de ventes et se heurtent à des obstacles relevant de la logistique, de la politique suivie ou du financement, bloquant la poursuite de leur croissance. Leurs membres se réunissent autour d'objectifs précis et de problèmes à résoudre ; la découverte de solutions permet d'apprécier la puissance de l'effort collectif et renforce l'utilité de l'adhésion à l'association. C'est ce type d'association focalisée et fonctionnelle qui doit être promu à ce stade du développement de l'exportation des produits maraîchers burkinabè. Une organisation faîtière pour l'ensemble des fruits et légumes viendra plus tard.
- ***Promouvoir la création d'entreprises professionnelles de négoce des produits maraîchers*** : Les acteurs de la filière, soutenus par un financement adéquat de donateurs (au moyen de subventions de contrepartie accordées de façon concurrentielle), doivent trouver des façons innovantes de faire évoluer les entreprises existantes ou de promouvoir la création d'entreprises privées de négoce des produits maraîchers (ou des entreprises intégrées de production et de négoce) ayant une taille suffisante pour posséder leurs propres installations de stockage et leur chaîne de froid et une capacité minimale pour réaliser des études de marché et offrir le niveau indispensable en matière de logistique et de gestion globale d'entreprise. Ces entreprises devront travailler avec les coopératives de production selon des modèles de collaboration à élaborer. L'une des possibilités serait une variante adaptée du modèle "agriculture contractuelle" avec une ferme centrale qui permet de démontrer la qualité de la production, complétée par un atelier de conditionnement et l'infrastructure nécessaire de stockage et de chaîne de froid et par une capacité de transport de la dimension voulue. C'est un modèle qui a réussi dans les pays voisins du Ghana et de Côte d'Ivoire.
- ***Promotion des joint-ventures d'entreprises et autres méthodes d'assistance technique intensive*** : pour obtenir des entreprises d'exportation horticole plus modernes, il pourrait être souhaitable d'utiliser des méthodes de développement d'entreprises telles que les « joint-ventures » d'entreprises, ou bien des stages de 3 à 6 mois de conseillers dans des entreprises choisies pour leur fournir une assistance technique intensive, peut-être même afin de les rendre des candidats viables pour des joint-ventures avec des entreprises internationales. Les « nouvelles entreprises d'exportation horticole » ressembleront davantage aux autres entreprises qu'aux exploitations agricoles traditionnelles de production maraîchère. Il faut donc innover pour la formation de leurs cadres. Les écoles de commerce publiques et privées qui apparaissent en Afrique de l'Ouest (souvent avec des liens avec des écoles de commerce européennes ou autres) pourraient permettre d'institutionnaliser la capacité à faire du marketing et le développement d'entreprises.

Regagner des parts de marché dans l'UE

4.47 Les exportations de fruits et légumes du Burkina restent très au-dessous de leur potentiel. La demande dans la sous-région et surtout en Europe est forte et croissante et le Burkina, tant en termes de potentiel de production que de qualité des produits, devrait être capable de conquérir une part croissante de ce marché. Actuellement, les exportations burkinabè de haricots verts vers l'Europe représentent moins de 2 pourcent du marché tandis que les mangues burkinabè, même en comptant les réexportations, ont capté moins de 4 pourcent du marché européen. Le Burkina Faso ne manque pas de terres arables et, comme sur un total de 225.000 ha de terres irrigables seulement 12.000 ha sont irrigués, il reste un large potentiel inexploité pour la culture irriguée

4.48 Le Gouvernement et les partenaires privés souhaitent regagner les parts de marché perdues dans l'exportation de haricots verts et de mangues vers l'UE et de prendre pied sur les marchés d'autres produits. Ce sera difficile car il va falloir accroître radicalement la sophistication de la production et de la commercialisation dans les filières visées et susciter l'apparition d'entreprises privées d'un nouveau type, très probablement travaillant en partenariat avec des entreprises de l'UE, quelque chose qui n'est pas courant actuellement au Burkina, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays d'Afrique.

4.49 Le Burkina a perdu des parts de marché dans l'UE, notamment pour les haricots verts, parce que le marché européen a évolué rapidement (en termes de normes de qualité et de modes de fonctionnement des entreprises) alors que les entreprises burkinabés ont peu évolué. Les haricots verts du Burkina sont encore expédiés vers un segment de marché qui est en déclin relatif – les grossistes-importateurs de Rungis qui revendent à de petites chaînes de supermarchés, à des grossistes en légumes verts et à des boutiques de vente au détail – tandis que les chaînes de grands supermarchés sont en forte croissance. Comme le dit une récente étude de la Banque mondiale sur le changement rapide du secteur horticole dans l'UE, « l'importance des marchés au comptant – traditionnellement le cœur des marchés horticoles – diminue spectaculairement en faveur des marchés à commande permanente. »²⁸

4.50 L'une des caractéristiques du vaste marché horticole européen est qu'il est en permanente évolution et certains produits, naguère disponibles seulement de façon saisonnière ou sous une forme transformée (secs, en boîte, congelés), sont de plus en plus disponibles en permanence sous forme de produits frais. La distribution des fruits et légumes est contrôlée à 85 pourcent par la grande distribution – les chaînes de super et hyper marchés. Ceux-ci confient leur approvisionnement à des sociétés spécialisées de logistique sur la base d'un cahier de charges extrêmement contraignant en termes de qualité, de sécurité sanitaire, de calendrier de livraisons, et de prix. Surtout, il insiste sur le respect des protocoles tels que HACCP, ISO, Commerce équitable, produits biologiques, BRC (British Retail Consortium), GFSI (Initiative mondiale pour la sécurité alimentaire) et surtout l'EurepGap. Une telle certification devient une 'licence' pour exporter sur les marchés de l'UE. Les opportunités sur le marché croissant de l'UE sont en expansion constante, mais « la barre » est de plus en plus haute. À l'heure actuelle, les filières horticoles burkinabé ne sont pas en mesure de satisfaire ses exigences.

4.51 C'est à un changement de comportement chez les exportateurs que l'évolution du marché doit mener, à une professionnalisation accrue, à un comportement d'entrepreneur soucieux de consolider son fonds de commerce en contrôlant son amont. L'obligation de traçabilité doit pousser l'exportateur à mieux, contrôler son amont, à choisir ses vergers, à se fidéliser des producteurs. Une relation contractuelle devrait pouvoir s'établir dans laquelle, en échange d'un appui technique au fermier et à la mise à niveau requis par les contraintes de certification, le producteur garantit sa production à « son » exportateur et s'interdit donc de vendre au plus offrant. C'est aussi un changement de mentalité qui est requis du côté du producteur, devenir un homme d'affaire qui considère son verger ou son champs comme un « actif » à entretenir et faire fructifier pour un meilleur rendement .

4.52 La plupart des professionnels européens du secteur soulignent que les exportateurs doivent fonctionner de façon différente. L'entreprise horticole internationale qui veut réussir sur les marchés de l'UE doit avoir les caractéristiques suivantes :

- elle est « suburbaine » plutôt que « rurale » ; c'est une entreprise agro-industrielle plutôt qu'une exploitation agricole ;

²⁸ Labaste, Patrick, 2005.

- elle a besoin d'installations de production d'une surface suffisante pour permettre les investissements cruciaux pour le conditionnement après la récolte et d'une logistique à grande échelle ;
- elle doit être capable de présenter des plans d'activité convaincants à ses banquiers, basés sur une équipe de gestionnaires internationaux ayant une expérience prouvée de la gestion dans le secteur horticole.

4.53 Il faut espérer que le système traditionnel peut évoluer afin d'impliquer le maximum de petits cultivateurs, mais la vitesse requise pour cette évolution est élevée. L'avis de beaucoup d'experts est qu'il sera de plus en plus difficile pour les exportateurs burkinabé de conserver des parts du marché européen s'ils ne s'allient pas avec les bons partenaires européens pour les opérations intégrées de production et commercialisation. Ce genre d'investissement pourrait rétablir la réputation du Burkina Faso, et servir comme chef de file pour la filière. L'exemple du Blue Skies au Ghana typifie la nouvelle approche de plus en plus répandue (Encadré 4.2). Probablement, il faudra travailler sur la réforme des filières telles qu'elles existent, tout en cherchant des investisseurs stratégiques.

Encadré 4.2 : Blue Skies – réussite de l'exportation maraîchère au Ghana

Blue Skies, près d'Accra, au Ghana, prépare des fruits tropicaux coupés tels qu'ananas, papayes, pour leur exportation par voie aérienne vers l'Europe. Les fruits sont coupés à la main et conditionnés dans des boîtes en plastique pré-étiquetées fournies par les chaînes européennes de supermarchés acheteuses des produits, situées surtout au RU, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suisse. Les salades de fruits ou les ananas frais entiers (pelés, tranchés et débarrassés de leur partie centrale) sont placés directement sur les étagères réfrigérées des supermarchés. La société ghanéenne Blue Skies, créée il y a neuf ans, constitue un exemple de réussite d'alliance stratégique permettant à un exportateur de pénétrer sur des marchés actuellement hors d'atteinte de la plupart des autres sociétés de ce pays. Elle a fidélisé ses acheteurs européens par une méthode rigoureuse de contrôle qualité (elle a été l'une des premières sociétés africaines à être labélisée EUREP-GAP) et entretient d'excellentes relations avec les exploitants agricoles et son personnel local. Voici ses grandes caractéristiques :

- La société est d'origine britannique et ses principaux actionnaires sont du RU. Des usines de conditionnement situées en Afrique du Sud, en Égypte et au Ghana l'approvisionnent en divers produits tropicaux destinés à différentes niches de marché européennes ;
- Elle a fourni des capitaux, au faible taux d'intérêt de l'UE, des compétences techniques sophistiquées et des contacts commerciaux basés sur la confiance avec quelques chaînes de supermarchés de l'UE choisies, situées notamment sur le marché en croissance des produits alimentaires de haute qualité. Comme son activité est libellée en livre sterling, ses contrats avec les cultivateurs locaux ont constamment gagné de la valeur (par rapport au Cedi ghanéen). Tout le personnel de production et de l'usine de conditionnement bénéficie de contrats libellés en livres et ajustés régulièrement en fonction des variations du taux de change ;
- En 2003, la société utilisait entre 50 et 60 pourcent de l'ensemble de la capacité de fret frigorifique aérien entre Accra et divers aéroports passagers européens. Cela a joué un rôle dans la faisabilité et le choix des chaînes de supermarché clientes. Les produits de la société sont emmenés par camions frigorifiques de l'usine de conditionnement à l'aéroport d'Accra ;
- La société a des petits champs de démonstration près de son usine de conditionnement. Mais la plupart des ananas viennent de petits exploitants sélectionnés qui sont tous certifiés EUREP-GAP. L'activité se développant, certains des producteurs les plus expérimentés en ont formé d'autres aux techniques de production qualitative requises. Les surplus de production qui ne satisfont pas aux normes de qualité sont vendus sur les marchés d'Accra.
- Les hommes et les femmes sont également représentés dans la société ; la haute direction est constituée à 70 pourcent de femmes. L'usine de conditionnement est notamment dirigée par une femme. Les salariés bénéficient d'excellents avantages sociaux et d'une bonne assurance santé (couvrant les traitements VIH). La motivation du personnel et sa fidélité sont très fortes.

4.54 Le Plan d'action Fruits et légumes du Burkina a identifié un certain nombre de possibilités d'exportation de fruits et légumes (notamment : pois frais, tomates-cerises, piment des Antilles, citron vert), qui pourraient être d'excellents choix quant aux produits visés. Mais ce qui semble manquer, c'est un plan précis quant à la façon de pénétrer ces marchés par des entreprises burkinabé privées, probablement au moyen d'accords de production/commercialisation avec des entreprises maraîchères européennes. La SOBFEL, nouvelle entreprise au capital de laquelle l'État est présent, ne semble pas suffisante dans sa forme actuelle (voir Encadré 4.3).

4.55 L'implication d'une société ivoirienne (Ivoire Logistique) en tant que principal actionnaire dans la Société de Gestion de Terminaux Fruitières (SGTF), et une société française (Léon Vincent) dans la gestion du Terminal Fruitière de Bobo sont des pas en avant. Mais la situation reste insatisfaisant car une autre société, SOBFEL – plutôt une création de l'État qu'une entreprise vraiment privé, est le propriétaire du Terminal, ce qui rend la structure de gestion assez lourd, et crée des conflits d'intérêts. En plus, ces sociétés étrangères ne sont pas des exportateurs mais de simples prestataires de services, au moins pour l'instant. La SGTF est en train de se substituer au rôle de l'exportateur en offrant le préfinancement de toute la prestation logistique, et le financement de la certification des vergers des mangues, et elle considère même assurer le règlement auprès des collecteurs (pisteurs). Ces mesures sont sans doute nécessaires pour sauver les investissements dans le Terminal, mais il faut se demander si cette approche est viable.

Encadré 4.3 : SOBFEL (Société burkinabé de fruits et légumes)

C'est une société anonyme (SA) où l'État détient une part du capital de 15 pourcent, le reste du capital étant détenu par des exportateurs de fruits et légumes et des grandes entreprises jouant le rôle d'investisseurs. Elle a été conçue afin d'éviter les problèmes de mauvaise performance qui ont caractérisé naguère les entreprises publiques. Ses objectifs sont d'abord de réussir financièrement et ensuite de jouer un rôle de leader pour les autres entreprises de la filière afin de promouvoir une organisation coopérative du sous-secteur. Sa première saison de production s'est achevée en 2005-2006 et il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives. Elle a reçu une importante assistance de l'État et des donateurs, aide partiellement justifiée par sa mission de leader et d'organisateur de la filière, mais elle accorde peu d'attention à ce rôle car elle s'efforce d'atteindre ses principaux objectifs commerciaux à l'export. Elle se trouve dans une situation potentiellement délicate et génératrice de conflits d'intérêts de concurrence avec les entreprises privées (dont certaines sont au nombre de ses actionnaires), alors qu'elle est supposée conduire les efforts de coordination et de planification de l'ensemble de la filière. Son rôle dans le Terminal Fruitière de Bobo semble avoir découragé la participation de plusieurs exportateurs, rendant la première année du Terminal fort décevant. Il y a un important travail à engager pour résoudre ces situations de conflit d'intérêts qui risquent de conduire à une désorganisation de la filière plutôt qu'à lui fournir un leadership.

4.56 Si le besoin d'un apport plus important de l'étranger est accepté, la question suivante est de savoir quelle est l'attractivité du Burkina en tant que « destination d'investissement » par rapport à des pays comme le Kenya, l'Éthiopie, l'Égypte, le Maroc et même le Mali et le Sénégal ? En ce qui concerne les productions maraîchères à haute valeur qui peuvent être exportées par air, le Burkina dispose d'un avantage géographique évident : c'est l'un des sites de production de l'Afrique subsaharienne les plus proches de l'Europe, cinq heures d'avion.

4.57 Bobo-Dioulasso est bien plus proche que Nairobi, ou Lusaka, mais est en concurrence avec Bamako, Niamey et Dakar comme sites possibles d'investissement. En termes d'accès à de grandes zones irriguées de grande qualité, proches d'aéroports internationaux, le Burkina n'est pas aussi bien situé que le Mali, mais a une disponibilité général d'eau équivalente à celle du Niger et du Sénégal

4.58 Pour une vue synthétique de l'attractivité du Burkina en tant que partenaire pour des investisseurs horticoles européens, nous avons étudié la liste des cinq facteurs de production fondamentaux et des cinq facteurs de production « évolués » tels que définis par une récente

évaluation par la Banque mondiale des possibilités offertes par les marchés horticoles européens pour les pays de l'Afrique. Les résultats sont présentés dans le Tableau 4.3.

Tableau 4.3 : Le Burkina est-il prêt à développer ses exportations horticoles vers l'UE ? ²⁹	
Facteurs	Situation au Burkina
Facteurs fondamentaux :	
1. Politiques non restrictives à l'égard du développement horticole	Bien : Récente libéralisation du secteur orientée vers la pratique des entreprises modernes, mais traditions de fort interventionnisme de l'État et ambivalence à l'égard de l'investissement étranger
2. Conditions climatiques convenables et maîtrisables : température diurne et nocturne, humidité, rayonnement solaire et précipitations	Bien : L'environnement est fondamentalement bon pour la production de légumes et fruits d'hiver ; les importateurs devront s'approvisionner ailleurs pendant la saison des pluies
3. Disponibilité de main d'œuvre et de compétences en horticultures	Bien : Main d'œuvre agricole non qualifiée abondante et bon marché ; compétences maraîchères plus rares, mais on pourrait former des techniciens
4. Infrastructures générales locales : accès aux routes, au transport ferroviaire, maritime et aérien, télécoms, électricité, eau	Bien/Médiocre : Les infrastructures de base (route, rail et aéroports) sont restreintes et doivent être améliorées à Bobo-Dioulasso ; peu de routes goudronnées de desserte ; l'électricité est très chère et le réseau peu étendu
5. Infrastructure horticole de base, offre des intrants et services dont a besoin l'horticulture	Bien/Médiocre : La plupart des intrants sont disponibles, mais beaucoup sont très chers car importés ; la situation pourrait être améliorée pour certains avec la croissance du secteur et une stratégie nationale d'investissement à long terme
Facteurs « évolués »	
6. Accès aux infrastructures logistiques liant les lieux de production locations aux marchés internationaux de consommation	Médiocre : Malgré sa situation géographique favorable vis-à-vis de l'EU, les exportations souffrent de coûts de transport élevés (monopole d'Air France) et de l'absence d'une présence significative sur les marchés de l'UE ; la situation pourrait être améliorée par des partenariats
7. Existence d'installations de production et de distribution pour contrôler la température, le rayonnement solaire, l'humidité et l'irrigation	Médiocre : Le Burkina devra commencer largement avec les exportations de saison sèche, les coûts des équipements avancés de contrôle de l'environnement de production étant largement prohibitifs
8. Systèmes d'information de gestion transparents et garantis	Médiocre : ce n'est pas un point fort des exportateurs actuels mais cela pourrait être amélioré progressivement au moyen de partenariats
9. Soutien des secteurs de service aux entreprises (services financiers, fournisseurs)	Médiocre : Secteur des banques commerciales particulièrement pauvre, mais il pourrait être amélioré progressivement au moyen de partenariats
10. Existence de spécialistes de la gestion d'entreprise et du maraîchage	Médiocre : Les personnels ayant les compétences voulues pour opérer sur les marchés sophistiqués de l'UE font largement défaut. Ici aussi, la situation pourrait être fortement améliorée au moyen de partenariats mutuellement avantageux d'entreprises

²⁹ Labaste, Patrick, 2005.

4.59 Pour les facteurs fondamentaux de la production horticole, le Burkina se qualifie, mais pas brillamment. Cela reflète probablement bien la situation actuelle des exportations, dans laquelle les tonnages tant de haricot vert que de mangue ont décliné ces dernières années et où il y a eu peu d'investissements étrangers dans le maraîchage destiné à l'exportation. La satisfaction des conditions fondamentales de production peut avoir été suffisant dans les années passées pour commencer à développer un secteur maraîcher d'exportation visant les marchés de l'UE, mais que ce n'est plus le cas aujourd'hui.

4.60 En ce qui concerne les facteurs « évolués », le Burkina obtient la note « médiocre » dans l'ensemble, ce qui donne une idée de l'importance du défi à relever par le pays s'il veut maintenir sa stratégie de conservation voire d'accroissement de ses parts sur les marchés européens. Deux conclusions globales se dégagent de cette recherche. D'abord, si le Gouvernement, ses partenaires du développement et ses partenaires privés veulent que le Burkina Faso soit un acteur sérieux sur les marchés horticoles européens, il faudra une forte augmentation des ressources allouées à court et long terme à cet objectif et une planification à long terme bien plus sérieuse de cette filière. En second lieu, nombre des déficiences constatées sur le plan des facteurs « évolués » pour le marché européen peuvent être satisfaites, au moins partiellement, en engageant un effort important pour promouvoir des partenariats mutuellement avantageux entre des entreprises maraîchères européennes et burkinabé.

Recommandations

4.61 À court terme, nous prenons comme un donné les objectifs affichés par le MA de retrouver et conserver les parts du marché européen des haricots verts et des mangues et d'expansion sur les marchés d'autres produits. Dans cette optique, nous faisons les recommandations suivantes :

- Clarifier la contradiction à la SOBFEL entre ses rôles de compétiteur privé et de coordinateur de la filière en simplifiant sa mission.
- Élaborer une stratégie concrète pour assurer une coordination de la filière assurée par le secteur privé ; constitution des associations de producteurs, collecteurs, et exportateurs, ensuite des interprofessions.
- Démarrer une campagne de sensibilisation aux normes de qualité, et de certification ;
- Promouvoir la certification type EUREPGAP des exportateurs et des installations de stockage réfrigéré de l'aéroport de Ouagadougou, et maintenir la certification de ceux qui l'ont obtenu récemment³⁰ ;
- Remettre à niveau l'aéroport de Bobo-Dioulasso pour profiter de son excellent piste et créé de Bobo une plaque tournante pour la sous-région ;
- Recourir aux services de professionnels européens de l'horticulture afin d'estimer la dimension et les exigences du marché potentiel pour les haricots verts et les mangues du Burkina qui pourrait être conquis au cours des deux à cinq prochaines années ;
- Entreprendre une autre étude de marché par une équipe mixte secteur privé et consultants pour les types de produits non-traditionnels identifiés par le Plan d'action Fruits et Légumes (ex. pois frais et piments). Elle pourrait être réalisée de façon à impliquer les

³⁰ Il s'agit de SGTF, Fruiteq, Burkinature, et UFMB.

entreprises maraîchères extérieures (de l'UE, du Proche-Orient, etc..) et de potentiels partenaires d'investissement) dans le processus de ciblage des produits ;

- Organiser un Sommet de la compétitivité de l'horticulture au Burkina pour esquisser l'avenir de l'horticulture d'exportation. On y fera une évaluation des efforts entrepris jusque là, tels que la création de la SOBFEL et les autres stratégies. Des professionnels européens et des organisations privées locales devraient participer à son organisation.
- Réaliser une étude sur la promotion des investissements dans l'horticulture. Cette étude comporterait les éléments suivants :
 - réalisation d'un inventaire des terres irrigables de grande qualité dans un rayon de 50 à 100 km autour des aéroports de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso (accessibles par routes goudronnées) qui pourraient être mis à la disposition de partenariats pour l'export au moyen de baux garantis à long termes ;
 - exploration de la façon dont une ferme centrale ('nucleus estate') géré par un partenariat pourrait être rendu compatible avec les traditions des petites exploitations agricoles du Burkina ;
 - réalisation d'une enquête auprès d'entreprises européennes qui achètent des produits maraichers en Afrique pour vérifier les attitudes relatives à un investissement au Burkina par rapport à d'autres pays d'Afriques ;
 - entreprendre un inventaire des vergers des mangues ;

4.62 *À plus long terme*, il faut réaliser un travail de fond pour assurer l'avenir du pays en tant qu'exportateur horticole compétitif au plan international. Beaucoup dépendra des résultats du Sommet sur la Compétitivité de l'Horticulture. En supposant qu'il y a une réponse encourageante, nous recommandons :

- Des partenariats entre entreprises horticoles européennes et burkinabé : Promouvoir le développement de « joint-ventures », d'alliances stratégiques de production et de commercialisation entre des entreprises étrangères spécialisées dans l'horticulture et des entreprises burkinabé existantes ou à créer pour cibler des marchés très précis ;
- La démarche développement d'entreprises : Transformer des entreprises existantes en sociétés compétitives. Parfois la démarche « incubateur d'entreprises » se centre sur le financement (comme le Fonds Acacia du Kenya) ou sur la fourniture d'une assistance technique commerciale concrète, en résolvant des problèmes dans la chaîne de valeur et en prenant pied sur des marchés.³¹ Éviter la création d'entreprises par l'État où elle sort de ses fonctions régaliennes et prend des engagements qui peuvent porter atteinte à la compétitivité des entreprises privées non subventionnées ;
- Capital risque : Un fond renouvelable de capital risque dont la structure de gestion comprendrait les apporteurs de capitaux et des conseillers techniques, l'État jouant au plus un rôle de partenaire minoritaire. Ceci pourrait financer des subventions de contrepartie et des prêts aux taux d'intérêt « internationaux » pour aider au lancement d'entreprises d'exportation. Pour les marchés les plus sophistiqués, ce programme pourrait insister pour que les projets aidés comportent une participation significative d'entreprises horticoles étrangères capables d'apporter des capitaux moins chers, la compétence technique voulue et une connaissance fine des marchés.

³¹ L'avantage du modèle joint-venture (UE-Burkina) est que l'assistance technique voulue vient d'opérations normales d'entreprises privées, qui est habituellement bien plus efficace que l'AT venant de projets.

- Élaboration d'un plan à long terme avec implication des instituts publics de formation et de recherche : le Burkina manque de nombreuses dimensions à base scientifique indispensables à un secteur horticole moderne. Les instituts publics de formation technique et de recherche (notamment l'INERA) doivent être impliqués dans l'élaboration et l'exécution de ce plan. Le financement bénéficiera aux unités de formation et de recherche qui obtiennent des résultats. Les unités d'enseignement devraient être impliquées dans les programmes de développement des entreprises.

Dernières questions intersectorielles et recommandations

4.63 Moderniser des systèmes de production et d'exportation basés sur la production par de petits cultivateurs est un défi majeur. Ils disposent de moyens extrêmement limités, et sont pris entre leurs préoccupations de survie et le souhait d'accroître leurs revenus au moyen de cultures de rente. La prudence et la peur du risque dominent aux limites de la survie. Au-delà des exploitations agricoles, les systèmes de commercialisation sont dominés par des négociants qui n'ont souvent ni les moyens ni les compétences modernes de gestion indispensables pour saisir les possibilités actuelles d'exportation.

4.64 Trois thèmes récurant ressortent des analyses des filières. D'abord, les entreprises des différentes filières sont généralement très faibles. Leur manque de capacité pour saisir les opportunités d'exportation se manifeste par leur manque d'informations fiables sur les marchés, leur absence de compétences en gestion, leur peu d'accès aux capitaux pour investir et l'absence de partenariats que ce soit dans la production et le conditionnement, ou dans l'organisation nécessaire à la commercialisation sur les marchés visés. En suite, il y a peu de coordination verticale ou d'organisation « interprofessionnelle » entre les entreprises dans chaque filière. Cela rend difficile l'engagement des nécessaires améliorations de la qualité du produit (ex. la production de bonnes variétés de niébé ou d'arachide préférés par le marché). Troisièmement, l'État a encore un rôle à jouer, en tant que facilitateur (comme dans la filière coton), mais aussi dans la recherche-développement, si l'on veut faire progresser d'une façon plus que symbolique l'ensemble des exportations agricoles. L'un des secrets de la réussite du développement agroindustriel dans le monde entier a été l'intégration effective des instituts de recherche agricole et alimentaire du pays dans les programmes de développement et la diffusion des innovations en matière de production et de transformation de divers produits agricoles.

4.65 Une importante assistance est nécessaire pour « faire éclore et croître » des entreprises capables de répondre aux possibilités du marché et promouvoir un développement vertical interentreprises des filières. Mais comment le faire de façon à obtenir des entreprises et des organisations de filières pérennes. Plusieurs modèles de développement d'entreprises agroindustrielles ont été proposés. Le Burkina Faso doit profiter de la possibilité de « joint-ventures » (ou « partenariats », ou « alliances stratégiques ») entre entreprises burkinabé et des entreprises étrangères ayant une présence significative sur les marchés visés.

4.66 Étant donné que pratiquement toute la production agricole burkinabé est à petite échelle, il est presque inévitable que ces alliances à l'export impliquent une liaison entre un conditionnement plus efficient sur place des produits récoltés et le canal de commercialisation. Cela peut impliquer : (a) une ferme centrale contractant avec de petits exploitants ; (b) une société de commercialisation liée à une structure coopérative qui fournisse aux cultivateurs des intrants améliorés, achète et conditionne leur production, ou (c) une société réglementée (comme dans le cas du coton) qui fournisse les intrants et achète les produits en coopération avec une coopérative de producteurs.

4.67 Restent des questions quant au modèle d'activité susceptible de permettre au Burkina Faso de poursuivre au moins certaines de ses opportunités d'exportation. Mais il y a un consensus général sur certaines des caractéristiques que ces nouvelles entreprises modernisées devront posséder : (a) une meilleure connaissance et surveillance du marché ; (b) un accès plus assuré à des capitaux moins chers pour l'investissement et le fonds de roulement (probablement des capitaux étrangers venant des partenariats avec des entreprises étrangères) et (c) des connaissances techniques sur la production, le conditionnement ou la transformation, et la gestion de la logistique.

4.68 Le développement de fortes associations d'entreprises fonctionnelles est crucial. Celles qui existent ont, pour la plupart, des compétences limitées et sont dormantes. Elles ont été lancées par le haut dans le cadre de programmes de développement de donateurs et non à partir du bas pour répondre aux besoins des entreprises. Des associations d'entreprises efficaces et durables résultent de la nécessité de résoudre fonctionnellement des problèmes communs aux adhérents que ceux-ci ne peuvent résoudre seuls. Il faut d'abord des entreprises capables d'exporter et ensuite des associations fonctionnelles résolvant les problèmes et non l'inverse. Ceci est d'autant plus vrai pour les interprofessions, qui doivent être fondés sur des associations vivantes et démocratiques.

5. LES MINES: LES PETITES ET LES GRANDES

5.1 Bien que n'étant pas encore un pays à tradition minière, le Burkina Faso présente un potentiel géologique et minier important et appréciable du fait qu'il dispose de plus de 70 000 km² (1/4 du territoire) de roches volcano-sédimentaires favorables. Dans plusieurs pays africains (Afrique du Sud, Ghana, Mali, Tanzanie, etc.) et non africains (Canada, pays Scandinaves) ces genres de formations géologiques ont donné de très grandes mines en or, manganèse, cuivre, zinc, etc. Les recherches géologiques et minières menées au Burkina ont permis la mise à jour d'un important potentiel minier. Ces minéralisations sont constituées surtout d'or (60 pourcent des découvertes), de zinc, de phosphates, de manganèse, de cuivre, et de magnétites titanifères.

5.2 Jusque-là une seule unité industrielle de production d'or a fonctionné après l'indépendance du pays, entre 1984 et 1999, ce qui a permis l'exportation d'environ 14000kg d'or. D'autres unités semi industrielles, actuellement à l'arrêt, avaient été montées et ont plus ou moins fonctionné en produisant environ 2800kg d'or. L'activité principale au stade actuelle dans le domaine minier - en dehors de l'exploration - est constituée par l'exploitation artisanale de l'or. Celle-ci occupe plus de 200 000 personnes à travers tout le pays et procure des revenus substantiels à une frange de la population rurale, surtout pendant la période sèche. Entre 1986 et 2006 cette activité a permis d'exporter officiellement 15800 kg d'or, donc un peu plus que l'unité industrielle. Mais, tel que décrit ci-dessous, le montant réel est sans doute beaucoup plus important.

5.3 La présente étude a pour but de faire l'état des lieux et d'examiner les voies et moyens pour rationaliser l'exploitation artisanale de l'or et promouvoir l'exploitation industrielle qui se profile à l'horizon.

ETAT DES LIEUX DE L'EXPLOITATION MINIERE AU BURKINA FASO

L'exploitation artisanale

5.4 L'exploitation artisanale minière concerne essentiellement l'or. Elle se pratiquait au Burkina depuis les temps anciens et ceci est témoigné par des vestiges encore visibles dans les régions Centre et Sud du pays. L'exploitation artisanale des temps modernes a démarré suite à la découverte d'une pépite d'or en 1975 à Gangaol (Province du Séno). Suite aux sécheresses successives des années 70, qui ont fait perdre aux populations rurales cheptel et champs de cultures céréalières, l'orpaillage s'est répandu dans toute la région, attirant de plus en plus de monde à chaque découverte annoncée.

5.5 De nos jours, le phénomène malgré son caractère aléatoire et les conditions dangereuses de sa pratique, mobilise au moins 200 000 personnes qui opèrent sur plus de 200 sites à travers tout le territoire national. Certains sites d'exploitation concentrent entre 5 000 et 20 000 personnes à la fois, créant du même coup de sérieux problèmes sociaux.

5.6 Face aux problèmes sociaux (promiscuité, banditisme, toxicomanie, prostitution, manque d'hygiène, manque d'eau potable), sécuritaires (accidents mortels, utilisation dangereuse de produits chimiques, dont le mercure), sanitaires (diffusion de maladies contagieuses dont le VIH/SIDA) et environnementaux (pollutions diverses), l'État a tenté d'interdire, puis d'organiser et enfin, d'appuyer et d'encadrer l'activité. Il fut créé pour cela des projets divers (ex. PRECAGEME) et le Comptoir Burkinabé de Métaux Précieux (CBMP). Plusieurs campagnes de

sensibilisation ont été organisées sur différents thèmes qui ont plus ou moins porté des fruits prouvés par des enquêtes de contrôle.

5.7 Des études sur les revenus des acteurs ont montré que ceux-ci gagnaient, malgré tout, leur vie avec des revenus mensuels moyens compris entre 4 000 à plus de 100 000 FCFA et parfois des pointes dépassant le million de FCFA (2000 \$US). Malheureusement, avec les moyens rudimentaires dont ils disposent, les orpailleurs n'extraient que 30 à 40 pourcent de l'or contenu dans le minerai qu'ils récupèrent difficilement dans des puits souvent profonds de plus de 50m, sans ventilation et parfois envahis d'eau.

5.8 Le Projet de Renforcement des Capacités Nationales du Secteur Minier et de Gestion de l'Environnement (PRECAGEME) qui a fonctionné de 1998 à 2004, a permis la conception et la fabrication par des entreprises locales, d'unités de traitement simples d'utilisation sous atmosphère humide et sans emploi de produits chimiques comme le mercure. Ces unités qui équipent huit (8) sites d'exploitation artisanale à titre pilote, permettent de récupérer entre 75 et 85 pourcent de l'or contenu dans la roche et entre 90 et 95 pourcent de l'or libre. Elles permettent de traiter au moins 3 tonnes de minerai par jour alors qu'il faut trois jours pour traiter une tonne à la main. Les coûts de traitement sont respectivement de 35 000 FCFA avec les unités, contre 125 000 FCFA la tonne par les moyens manuels.

5.9 Entre 1986 (année de création du CBMP) et 2006, l'orpaillage a permis d'exporter officiellement 15 800 kg d'or, mais on a constaté une baisse constante des quantités déclarées à partir de 1999 (755kg déclarées en 1999 contre 225kg déclarés en 2006), bien que d'importants sites d'exploitation aient fonctionné pendant cette période. Malgré la libéralisation de la commercialisation de l'or en 1996 et la création de comptoirs privés d'achat, une fraude s'est développée et plusieurs études menées situent les proportions de cette fraude entre 50 et 90 pourcent de dissimulation des quantités produites. Cela ne peut pas s'expliquer par la consommation locale en bijouterie qui n'est en moyenne que 22kg par an.

5.10 Pour l'année 2006, donc, nous estimons que les 225 kg déclarés ne représentant que 10 à 15 pourcent des quantités réellement produites et exportées. Cela signifie qu'au moins 1500kg d'or ont pu être exportés du Burkina en 2006 grâce à l'exploitation artisanale pour une recette d'exportation d'environ 14,5 milliards de FCFA.

PERSPECTIVE D'AVENIR

L'exploitation industrielle

5.11 Les travaux d'exploitation de quatre mines d'or ont démarré depuis 2005 (Taparko, Kalsaka, Youga, Mana-Fobiri). Par ailleurs, les travaux de la mine de zinc de Perkoa ont été lancés en mars 2007 tandis que ceux de la mine d'Inata (or), Guiro (or), et Kiéré (manganese) le seront prochainement. En outre, les études de faisabilité de la mine d'Essakane qui prévoit de produire à partir de 2010 au moins 300 000 onces d'or par an sont en instance d'achèvement alors que celles de Bissa est en cours. A ce jour, plus de 6 millions d'onces d'or exploitables avec profit ont été certifiés pour des productions qui débiteront à partir de 2007 pour une durée moyenne de 8 ans. Selon les données actuelles, les productions exportables et les recettes d'exportations minières du Burkina peuvent être projetées selon le Tableau 5.1

Tableau 5.1 : Projections de la production minière industrielle, 2007 à 2010

	Années	2007	2008	2009	2010
OR à 600\$/once	Chiffres d'affaires (Mn \$US)	28,94	125,38	163,97	192,90
	Production exportée (onces)	48 226	208 979	273 281	321 507
Zinc métal à 4500\$/t	Chiffres d'affaires (Mn \$SD)			280,8	280,8
	Production exportée (tonnes)			62.400	62.400
Total en millions de \$US		28,94	125,38	444,77	473,70

Sources : synthèse des informations recueillies auprès des compagnies minières

5.12 Malgré le lancement des travaux d'exploitation en 2005, les exportations ne pourront pas débiter avant l'année 2007. L'entrée en production de la mine d'Essakane en 2010 viendra accroître le chiffre d'affaires des exportations minières. Deux autres gisements d'or de moyenne taille font actuellement l'objet d'études techniques et viendront peut-être renforcer les quantités d'or exporté à l'horizon de 2010-2012. Par ailleurs, les gisements de cuivre de la région de Gaoua font l'objet d'études techniques et selon nos informations, les résultats augurent une certaine augmentation des réserves jusque-là connues. En 2010, la valeur des exportations des produits miniers risque de dépasser celle du coton (environ 300 millions \$US en 2004).

5.13 Cependant, déjà la phase d'exploration et développement génère des recettes et des emplois importants. En juin 2007, 3001 permis de recherche étaient valides sur lesquels les compagnies minières menaient des travaux d'exploration et employaient plusieurs centaines d'ouvriers. Plus de 7 milliards de FCFA ont été investis en 2005 par les sociétés minières. Les mines dont les travaux ont été lancés ainsi que les projets avancés, projettent le recrutement d'au moins 2150 employés permanents d'ici 2009. D'autres activités diverses se développeront autour des mines qui pourraient créer encore plus d'emplois que les mines elles-mêmes.

L'exploitation artisanale

5.14 L'exploitation artisanale pourra accroître ses productions et juguler la fraude si le Gouvernement avec l'aide de ses partenaires poursuit l'installation des unités pilotes sur les sites significatifs. De plus en plus d'opérateurs techniquement qualifiés sollicitent des autorisations d'exploitation artisanale ou de petites mines. Au stade actuel, 94 autorisations ont déjà été délivrées. Malheureusement les intéressés manquent de moyens financiers pour développer ces mines et se contentent de se transformer souvent en acheteurs d'or. L'utilisation des unités pilotes permet une propre récupération de l'or et limite la fraude. C'est pourquoi il est proposé que des moyens soient trouvés pour :

- appuyer les entreprises locales de fabrication de ces unités pour que leurs prix de cession puissent être abordables pour les petits mineurs et que la qualité des matières premières utilisées soit à la hauteur des services attendus ;
- appuyer les petits promoteurs miniers pour qu'ils puissent acquérir plusieurs unités pour produire plus et bien produire, en traitant tout le minerai sorti des puits et ce, avec une récupération rapide d'au moins 75 à 90 pourcent de l'or, au lieu des 30 à 40 pourcent actuellement constatés.

5.15 Si tous les sites disposaient de ces unités, en 2006 la production officielle déclarée aurait dû être 562,5kg (225/0,40). Mais parce que ce montant ne représente que 15 pourcent de l'or (la fraude étant estimée à 85 pourcent en moyenne), on aurait donc eu 3750kg (562,5/0,15) si la fraude n'existait pas - un chiffre d'affaires de 72,34 millions \$US (pour une once d'or à 600 \$US) soit environ 36 milliards de FCFA de recettes d'exportation. Les pertes ou les dissimulations de recettes d'un tel niveau justifient bien l'appui non seulement des entreprises de fabrication et des

petits opérateurs miniers, mais aussi l'appui des structures de suivi et de contrôle de l'État pour leur permettre de jouer leur rôle.

CONTRAINTES DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER

L'exploitation industrielle

5.16 Le Gouvernement du Burkina Faso a déjà montré sa ferme volonté de faire la promotion de ce secteur avec :

- l'adoption du Code des investissements miniers en 1993 ;
- l'adoption d'une Déclaration de politique minière en 1996 suivie de réformes subséquentes menées dans le cadre du PRECAGEME ;
- l'adoption du Code Minier de 1997 ;
- l'adoption d'un nouveau Code Minier en 2003 qui accorde plus d'avantages fiscaux et douaniers aux investisseurs miniers.

5.17 Cependant des problèmes subsistent de nature à retarder les investissements miniers, et partant, freiner l'accélération des exportations de produits miniers. Ces problèmes résident dans l'interprétation de la loi minière par les différents acteurs notamment les fonctionnaires des services des impôts et des douanes. Cette situation a été soulignée par la quasi-totalité des investisseurs miniers interrogés, qui constatent des retards importants dans le traitement de leurs dossiers alors que les délais accordés pour la durée de vie des permis sont limités. Par ailleurs des lenteurs sont accusées dans le remboursement de la TVA qui est payée en avance sur les intrants et cette situation prive parfois les sociétés minières de trésorerie alors que les fonds investis sont des fonds à risque. Les compagnies évoquent également la non-exonération de certains services fournis par les compagnies de géo-services qui répercutent alors les coûts de la TVA sur les factures des commanditaires, ce qui rend l'exploration très onéreuse au Burkina. Les compagnies minières souhaiteraient une exonération pure et simple de la TVA comme c'est le cas dans les pays voisins. (Voir aussi Chapitre 7).

5.18 Par ailleurs l'application stricte du régime des admissions temporaires (AT) à certains matériels et équipements gêne leurs travaux lorsque la compagnie opère sur plusieurs permis (ce qui est le cas pour certaines d'entre elles qui opèrent jusqu'à 18 et même 28 permis à la fois).

5.19 Quelques compagnies ont évoqué le problème des emplois temporaires. Le Code du Travail prévoit qu'un contrat temporaire renouvelé plus de deux fois devient définitif alors que l'exploration étant aléatoire les compagnies ne peuvent recruter du personnel permanent. Les compagnies souhaiteraient donc soit la révision du Code du Travail, soit l'inclusion dans le Code Minier d'éléments relatifs aux emplois temporaires.

5.20 Ces sociétés ont aussi cité des retards importants dans l'obtention des documents, l'interprétation des textes législatifs par les fonctionnaires de manières différentes à chaque situation, et une interprétation plus souple par le Ministère des Mines que par le Ministère des Finances et Budget. Pour faire face à ces situations, il est recommandé l'organisation d'ateliers et de séminaires d'échanges et de formation à la connaissance et à l'application des textes législatifs et réglementaires du secteur minier, afin que tous les acteurs puissent s'informer, se comprendre et parler le même langage dans l'interprétation des textes miniers. En effet le Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie et celui de l'Économie et Finances ont mis en place une commission mixte de concertation entre les acteurs, pour une meilleure information sur les rôles et les missions de chacun.

L'exploitation artisanale

5.21 Les contraintes majeures de l'exploitation aurifère artisanale sont :

- **la propriété foncière** : en effet, l'orpaillage se pratique soit dans le champ de quelqu'un, soit sur le permis d'exploration ou d'exploitation de quelqu'un qui, un jour ou l'autre demandera toujours un déguerpissement. Le terrain n'appartient donc pas à l'orpailleur (même si le Code Minier prévoit une durée de 2 ans pour une autorisation d'exploitation artisanale), qui hésitera à engager des investissements sur une longue durée d'amortissement ;
- **La méconnaissance des conditions techniques des sites et des méthodes d'exploitation** : en effet très souvent analphabète, l'orpailleur creuse et poursuit le filon au hasard, dépense sa force physique qui souvent n'est pas payée en retour. Il peut aussi tomber sur du minerai stérile ou difficile à extraire par les moyens dont il dispose. Il a besoin donc d'encadrement et d'assistance technique pour avancer ;
- **L'inadaptation des matériels de travail et le sous équipement** : pour atteindre le filon l'orpailleur est souvent obligé de creuser très profondément et, à une certaine profondeur, il faut des moyens techniques de ventilation, d'aérage et d'éclairage. Parfois également le puits peut être envahi d'eau et par manque de motopompe, il sera abandonné. Par manque de matériel de traitement, le broyage fin se fait au moulin à grains qui est inadapté et cela jouera sur le taux de récupération qui sera, selon la granulométrie de l'or dans le minerai, compris entre 20 et 40 pourcent. La solution réside dans l'équipement rapide des sites significatifs avec des unités de traitement conçues dans le cadre du PRECAGEME, mais qui devront d'abord être améliorées pour résister à l'usure précoce des mâchoires, des marteaux et des blindages ;
- **Les problèmes sociaux des sites d'orpaillage** : Ce sont le mauvais état des voies d'accès, le manque d'écoles, de dispensaires, de maternités, de banques de céréales, de forages d'eau, des latrines publiques, et des garderies d'enfants pour les isoler des poussières et des produits chimiques dont le mercure. La résolution de ces problèmes améliorerait les conditions socio économiques et socio sanitaires des orpailleurs. L'insécurité, la prostitution et la toxicomanie sont aussi légion sur les sites d'orpaillage et devraient être prises en compte car elles influencent négativement les rendements.

PLAN D' ACTIONS DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR MINIER

L'exploitation industrielle

5.22 Avec la remise en route de la commission mixte de concertation MMCE – MFB – GPMB, des échanges fructueux devront s'instaurer entre des acteurs qui ont tous intérêt à une bonne application de la loi minière. Les Ministères des Finances et des Mines doivent s'entendre sur leur interprétation du Code Minier et son application, et mettre en place un dialogue ouvert avec le secteur privé. On pourrait envisager la poursuite de la formation des agents des Ministères concernés pour l'application de cette loi minière et revoir la possibilité d'établissement par Arrêté, d'une liste claire des matériels d'exploitation minière à exonérer de la TVA et la transformation des Administrations Temporaires (AT) en Immatriculations Temporaires (IT). Les possibilités d'assouplir le code du travail sont à revoir aussi.

5.23 Le potentiel de croissance demeure décidément dans la branche industrielle du secteur. Cependant, l'impact sur les pauvres pourrait être décevant si la part de l'Etat n'est pas bien utilisé

– et avec transparence. Les richesses minérales ont souvent détourné les priorités des dépenses publiques, et entamé la corruption et la violence, plutôt que le développement. L'Etat a besoin d'un bon système pour le partage des recettes fiscales avec les communautés touchées par les mines. De manière plus générale, l'information sur toutes les recettes provenant du secteur devrait être publiée et intégrée dans le budget. Il est recommandé que le Gouvernement se jointe à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries extractives. Les mines industrielles représentent une source importante de nouvelles recettes qui doivent être gérées soigneusement.

L'exploitation artisanale

5.24 Dans le domaine de l'exploitation minière artisanale, les actions à entreprendre pour améliorer la situation sont multiples. Les axes principaux peuvent être résumés comme suit :

- a) l'amélioration des conditions d'exploitation et du traitement du minerai pour un meilleur taux de récupération de l'or ;
- b) l'amélioration des conditions socio sanitaires et sécuritaires des sites et des exploitants artisanaux ;
- c) la préservation et la restauration de l'environnement (utilisation dangereuse du mercure et abandon des piles usagées au fond des puits);
- d) la lutte contre la fraude pour améliorer les statistiques, les recettes d'exportation et les revenus fiscaux de l'État ;

Des fiches techniques de projets sont proposées en Annexe A pour l'amélioration du niveau des conditions socio économiques des orpailleurs, et l'accroissement des recettes d'exportation des produits.

- a) *Amélioration des conditions d'exploitation du minerai, des taux de récupération de l'or et des revenus des exploitants artisanaux.*

5.25 Les mesures ci-après listées doivent être entreprises :

- appui des exploitants en détermination des réserves de minerai, donc réalisation d'études et d'évaluation de réserves ; création des conditions matérielles et financières favorables, du moins pour ceux disposant d'autorisations d'exploitation artisanale ou de petite mine ;
- appui de certains sites en matériels de ventilation d'exhaure, d'éclairage et même de creusement ;
- fabrication de matériels résistants pour le concassage et le broyage ; vulgarisation de ces matériels ;
- appui technique et financier aux structures d'encadrement et de suivi des sites et de l'orpaillage : DEMPEC, BUMIGEB, IGAME.

5.26 En ce qui concerne la vulgarisation des unités de traitements, il y a lieu de :

- recenser un nombre limité de constructeurs qui seront formés et équipés en matériels de travail et en matières premières de base ;
- ouvrir une ligne de crédit pour les unités de fabrication afin qu'elles disposent de ressources financières. En effet, à la suite des travaux du projet PRECAGEME qui a pu équiper 8 sites, le Ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie a procédé à l'équipement de 5 autres sites. Malheureusement les entreprises locales de fabrication manquent de moyens financiers pour satisfaire la demande et améliorer la qualité du matériel.

b) Amélioration des conditions socio sanitaires et sécuritaires des exploitants artisanaux.

5.27 Pour se faire, les actions suivantes doivent être entreprises :

- campagnes de sensibilisation et d'information à réaliser dans la mesure du possible sur tous les sites significatifs sur :
 - les problèmes d'hygiène corporelle aggravés par les conditions de travail et la forte concentration humaine,
 - les maladies générées par les activités d'orpaillage, ainsi que les risques liés à ces activités ; les maladies transmissibles comme les IST/SIDA,
 - l'utilisation dangereuse du mercure et autres produits chimiques pouvant entraîner des contaminations,
 - sensibilisation pour l'utilisation des matériels de protection contre les risques professionnels (gants, lunettes, bottes) et les risques sanitaires (condoms),
- la construction d'infrastructures sociales sur les sites « permanents » telles que :
 - des banques de céréales dont la gestion sera organisée et contrôlée ;
 - des forages pour l'eau potable, des latrines publiques, et des garderies d'enfants ;
 - la construction sur les sites « permanents » d'infrastructures scolaires temporaires lorsque ces sites sont éloignés de villages dotés de ces infrastructures, ou augmentation des capacités d'accueil des écoles lorsque les sites sont au plus éloignés de 5 km de villages qui en possèdent ;
 - la construction de postes de santé primaires (PSP) sur les sites concentrant plus de 1 000 personnes, et dotation de ces sites d'agents de santé (1 par poste) formés pour les soins d'urgence et les accouchements ;
 - dotation aux frais de l'État des sites concentrant plus de 5000 personnes, d'un commissariat de police et renforcement de la police économique déjà existante, de moyens pour visiter périodiquement les autres sites d'exploitation.

c) La préservation et la restauration de l'environnement

5.28 A ce niveau, les actions suivantes seront nécessaires :

- des campagnes de sensibilisation au sujet de l'environnement sur tous les sites actifs ;
- la poursuite de la sensibilisation sur les reboisements déjà entrepris sur certains sites, et la lutte contre le déboisement abusif ;
- la poursuite de la sensibilisation sur les dangers de l'utilisation du mercure dans le traitement artisanal de l'or ; fourniture de retors subventionnés aux acheteurs d'or ; examen de la possibilité de constructions d'appareils locaux (genres alambics) pouvant jouer le rôle des retors ;
- l'examen de la possibilité de financer le comblement des excavations laissées par les exploitations anarchiques.

d) La lutte contre la fraude

5.29 La fraude déjà installée sera difficile à combattre à coups de textes réglementaires car il sera toujours difficile de surveiller tous les circuits et de disposer d'assez d'agents des forces de

l'ordre pour les tâches. Une des solutions de lutte contre la fraude est la formalisation des circuits de traitement du minerai. Pour se faire il y a lieu d'appuyer en moyens financiers et matériels, les détenteurs d'autorisations d'exploitation artisanale. Des lignes de crédits pourraient être mises en place pour permettre à ces derniers d'acquérir des unités de traitement performantes et d'obliger tous les acteurs des sites équipés à traiter leur minerai au niveau de ces unités. Il sera non seulement possible d'augmenter le taux de récupération de l'or à 75 pourcent au moins, mais de contrôler les quantités d'or produit.

5.30 Il sera également nécessaire de libéraliser le prix de vente de l'or pour éviter les dissimulations, et mettre en œuvre certaines dispositions réglementaires déjà existantes qui prévoient la création d'intermédiaires agréés. Ainsi, si les prix sont libres et le commerce libéré, les acheteurs locaux pourront être suivis depuis les départements et les provinces.

5.31 Quant aux comptoirs autorisés à exporter de l'or, il y a lieu de relire les textes portant cahier de charges et conditions de création de comptoirs dont les exigences financières ne sont pas à la portée des demandeurs. Les quantités d'or reçues par ses comptoirs pourront être suivies depuis les départements et les provinces et au niveau de la production des unités de production. Les comptoirs qui ne déclarent pas d'or alors qu'ils fonctionnent devraient être sanctionnés sans délais et leurs licences retirées.

6. LES PRODUITS INDUSTRIELS ET TRANSFORMÉS

6.1 La taille du secteur manufacturier burkinabé est estimée à 11 pourcent du PIB, mais le secteur industriel moderne est beaucoup plus petit. Un rapport du MCPEA l'estime à seulement 2 pourcent du PIB.³² Sa contribution à l'emploi est encore plus modeste : 8 pourcent de l'emploi salarié, 2,3 pourcent de l'emploi total.³³ Le secteur moderne comprenait 72 unités de production en 2005, dont sept concentraient 78 pourcent du total de la valeur ajoutée (2004). Le secteur textile, essentiellement l'égrenage du coton, contribue 37 pourcent de la valeur ajoutée du secteur industriel moderne. L'agroalimentaire compte pour encore 32 pourcent. Le secteur est donc très peu diversifié. Dans ce chapitre, le secteur est défini de façon plus large pour incorporer des produits transformés dans le secteur informel et capable d'être exportés, tel que le beurre de karité et les produits d'artisanat d'art. Par contre, l'égrenage du coton et l'abattage des animaux sont couverts dans les chapitres qui traitent ces filières.

6.2 La filière agro-alimentaire est encore peu développée au Burkina Faso. La transformation des produits agricoles tels que la production de beurre de karité et d'huiles végétales est encore largement artisanale et peu portée vers l'industrialisation. Une grande partie de ces produits sont exportés sans transformation vers d'autres pays dans la sous-région où ils sont transformés pour la consommation locale ou la réexportation vers les marchés européens. Mais il y a quelques créneaux porteurs tel que les fruits et légumes séchés, dont le chiffre d'affaires va au-delà d'un milliard FCFA.

6.3 La plus grande exportation de produits transformés (à part la fibre du coton) est les cuirs et peaux, qui ont atteint une valeur importante de plus que 20 milliards FCFA (40 million \$US), plutôt 5,5 milliards FCFA selon le MCPEA.³⁴ C'est aussi un des seuls produits transformés exporté en dehors de la sous-région. L'autre est le sucre, avec une valeur de 4,8 millions \$US en 2003 et 2004³⁵, qui bénéficie d'un quota européen sous l'accord Lomé, mais aura probablement du mal à garder ce marché autrement.

6.4 Une petite gamme d'autres produits du secteur manufacturier moderne est exportée aux pays voisins pour un total estimé à 12 milliards de FCFA (24 millions \$US) dont la moitié est les cigarettes (6,2 milliards de CFAF en 2004). Les pays enclavés comme le Burkina Faso sont mal placés pour développer des industries d'exportation. Beaucoup de ces industries dépendent d'un certain nombre d'intrants importés et c'est normalement plus facile pour un pays côtier d'assurer leur fourniture régulière et à moindre coût. Le marché pour les produits manufacturiers est aussi assez limité au Burkina Faso. Ainsi, des pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal se sont toujours joués d'une base industrielle plus grande. Le processus d'agglomération dans ces centres de production s'est aggravé avec la création de l'UEMOA et l'élimination des droits de douanes sur le commerce communautaire pour les produits qui répondent aux règles d'origine. La crise ivoirienne a peut-être ralenti cette évolution, mais cet effet n'est que temporaire. Le renforcement de l'intégration et le libre échange au sein de la CEDEAO risque de favoriser le Ghana et le Nigéria.

³² MCPEA, Rapport sur l'Industrie au Burkina Faso 2003-2004, Juillet 2005.

³³ Banque mondiale, Creating Better Jobs for Poverty Reduction in Burkina Faso, Oct. 2006.

³⁴ Le premier chiffre vient du comité de la balance des paiements, MFB, le deuxième du Rapport sur l'Industrie au Burkina Faso 2003-2004, MCPEA.

³⁵ www.faostat.org

LES CORPS GRAS

L'huile de graine de coton

6.5 Il existe actuellement deux usines au Burkina et une centaine d'unités de production artisanale d'huile de graine de coton. Alors que les unités artisanales produisent uniquement pour le marché local, on estime que 20 pourcent de la production industrielle est exportée, essentiellement dans la sous-région. Jusque récemment, les deux producteurs industriels souffraient de la concurrence des huiles de cuisson importées, originaires essentiellement d'Asie, qui étaient vendues bien moins cher sur le marché local et les marchés de la sous-région. La plupart des produits importés échapperaient, dit-on, au paiement des droits de douane et de la TVA. De ce fait, les usines locales fonctionnaient très en-dessous de leur capacité de production. Mais, la situation a changé en 2004 avec la hausse des coûts de transport qui a réduit l'avantage compétitif des produits importés. Aujourd'hui, la principale usine fonctionne presque à pleine capacité et, signe d'une confiance retrouvée, DAGRIS, le propriétaire majoritaire de cette usine, envisage d'en construire une seconde.

Le beurre de karité

6.6 Le Burkina Faso est le premier producteur mondial de noix de karité, mais moins de 10 pourcent des exportations se font sous la forme de beurre de karité produit localement. Ces ventes sont essentiellement destinées à entrer dans la composition de produits cosmétiques plutôt que l'industrie alimentaire qui représente le gros du marché. Plus de transformation se fait dans trois usines situées dans la sous-région et, pour le reste, en Europe, où, par un procédé industriel impliquant une extraction mécanique et des solvants chimiques, les noix sont transformées en un corps gras végétal.

6.7 On estime que 75 pourcent de la production locale de beurre de karité est obtenue au moyen d'un procédé artisanal laborieux demandant beaucoup de temps. Les noix sont transformées en un corps gras utilisé comme base pour des crèmes pour la peau, des lotions capillaires ou des produits pharmaceutiques, vendus essentiellement sur le marché local. Quelques unités de transformation sont passées à un stade semi-industriel, en faisant appel à un procédé qui facilite grandement la production et améliore la qualité du produit. La SN-CITEC est la seule usine burkinabé produisant industriellement du beurre de karité, en annexe à sa principale activité d'extraction de sous-produits de la graine de coton.

6.8 Le cours international des noix est fixé par des acheteurs multinationaux. Il est resté assez bas mais stable, fournissant une source restreinte de revenu complémentaire aux femmes qui pratiquent la cueillette des fruits. Bien que les marges soient beaucoup plus élevées dans les produits de beauté que dans l'industrie alimentaire, le cours du beurre est resté lié, jusqu'ici, au cours du marché mondial des noix et ne tient guère compte de la valeur ajoutée localement.

6.9 On peut s'attendre à ce que la transformation de la noix de karité en corps gras alimentaire reste l'apanage de deux ou trois multinationales, mais l'utilisation du beurre de karité comme base pour des produits de beauté laissera des possibilités à des producteurs spécialisés pour les trois raisons suivantes : (i) il est généralement reconnu que dans le procédé de transformation industrielle un certain nombre de propriétés intéressantes du produit sont perdues ; (ii) dans l'industrie cosmétique, l'absence de traces de produits chimiques est considérée comme un atout et (iii) il y a une demande croissante et insatisfaite de produits certifiés organiques. Il reste donc des possibilités pour accroître les revenus des productrices burkinabé, par l'exportation de beurre de karité plutôt que de noix.

6.10 Le rêve de nombreuses organisations sahéliennes était de pouvoir faire monter fortement le prix payé aux producteurs grâce à une activité de transformation dans les villages ou à une fabrication industrielle plus évoluée et à plus grande échelle de produits intermédiaires à base de beurre de karité. Par contre, la biochimie du beurre de karité est assez complexe, ce qui représente un défi considérable pour la délocalisation d'une part importante de l'activité de transformation industrielle en Afrique plutôt qu'en Europe. En effet, lorsque le beurre de karité contient des impuretés, il peut facilement rancir au cours d'un transport à longue distance. En outre et comme pour la transformation du cacao, il y a une préférence des grands acheteurs et transformateurs non-africains de conserver pour eux-mêmes le raffinage ultime du produit et l'importante valeur ajoutée qui en découle.

6.11 Il y a un consensus parmi les acheteurs internationaux de beurre de karité : pour que le beurre fabriqué localement concrétise son potentiel commercial, il faut une profonde restructuration de la filière. Les efforts passés pour associer les petits producteurs avec les acheteurs internationaux ont eu des résultats au mieux divers, malgré une série de programmes financés par des donateurs, qui avaient procuré, à des groupes de producteurs, de la formation et des équipements afin d'améliorer la qualité de leur produit. La capacité de petits groupes de producteurs à établir des liens durables avec une niche de marché très segmentée et en évolution rapide en fournissant, en temps voulu, un produit conforme aux normes internationales de l'industrie cosmétique est limitée par l'insuffisance de leurs connaissances en gestion et de leur accès au crédit. De ce fait, les fabricants internationaux de produits de beauté se procurent leur beurre de karité essentiellement auprès de producteurs multinationaux, car si sa qualité industrielle est inférieure à l'optimal, du moins est-elle constante et fiable.

LES CUIRS ET PEAUX

6.12 Cette filière est très dépendante de celle de la viande puisque le nombre de peaux est fonction de l'activité des abattoirs, réglementés et non- réglementés. Il y a trois groupes d'acteurs principaux dans cette filière :

- les collecteurs de peaux ;
- les artisans tanneurs et travailleurs du cuir (environ 300)
- la tannerie industrielle TAN-ALIZ qui a résulté de la fusion des deux tanneries publiques privatisées.

6.13 Le TAN-ALIZ peut exporter plus de 3 millions de peaux de chèvres et de moutons et environ 25.000 peaux de bovins par an. Cette tannerie représente 85 pourcent de l'ensemble de la production de cuirs et peaux et la presque totalité des exportations. Sa capacité est limitée par son inaptitude à collecter un nombre suffisant de peaux brutes d'une qualité acceptable. Une petite partie seulement de sa matière première vient de l'abattoir officiel de Ouagadougou, le reste venant d'un large réseau de collecteurs qui ramassent les peaux d'abattoirs informels ou semi-officiels du Burkina et de pays voisins.

6.14 Les principaux marchés d'exportation sont l'Europe où le produit burkinabè est considéré comme offert à un prix compétitif. Si le marché européen pour divers types de peaux et de peaux semi-transformées (stade « wet blue », etc.) est énorme, il est très concurrentiel. Les acheteurs européens sont surtout intéressés par les peaux semi-transformées, car le produit brut entraîne des coûts de transport plus élevés et la première transformation soulève des problèmes d'environnement qui ont causé son déclin en Europe. La transformation au-delà du stade « wet blue » nécessite, elle, un haut niveau de savoir-faire et c'est là que les Européens ont bâti leur réputation. Le cuir de chèvre et de mouton est utilisé pour les chaussures, le vêtement et les accessoires, l'utilisation finale étant déterminée par la qualité de la peau qui, elle-même, dépend

de la façon dont l'animal a été élevé puis abattu. La demande mondiale de peaux semi-transformées est forte et devrait encore s'accroître, tout déclin de la demande européenne étant plus que compensé par une augmentation de la demande asiatique.

6.15 TAN-ALIZ s'est établi une réputation de fournisseur fiable de peaux de chèvre et de mouton de qualité moyenne et c'est la seule grande unité industrielle de la sous-région capable de satisfaire les normes internationales. Elle pourrait fortement accroître ses revenus d'exportation par une combinaison d'accroissement de l'offre et d'amélioration de la qualité du produit. Ainsi elle est fortement liée à l'organisation et l'avenir de la filière. Augmenter l'offre dépendra beaucoup de la transformation des exportations d'animaux vivants à l'exportation de la viande. Améliorer la qualité exigera un changement des pratiques d'élevage et d'abattage.

6.16 La société TAN-ALIZ est un cas intéressant car elle bénéficie d'un monopole de fait pour l'exportation des cuirs et peaux qui pourraient être sujet de débat. Pourquoi ne pas encourager la compétition dans ce secteur ? Est-ce qu'il n'y a pas un effet négatif sur les producteurs ? Par contre, son succès à répondre aux normes internationales et à exporter des volumes significatifs est impressionnant. Le fait que son marché est international veut dire qu'elle fait face à la concurrence pour son produit et est obligé, donc, à maintenir sa compétitivité. En plus, les cuirs et peaux sont des produits marginaux pour les éleveurs. Ceux ne sont pas les raisons pour élever les animaux. C'est possible même que la présence d'une telle tannerie augmente la demande pour ces produits secondaire. Finalement, les éleveurs ont aussi la possibilité d'exporter les cuirs et peaux sur les animaux vivants. Il y a sans doute des exportations transfrontalières des cuirs et peaux de façon informelle. Tant que ces options demeurent, les abus de ce monopole sont probablement mineurs. Mais ce serait utile de lancer une étude sur cette composante de la filière, à la fois pour améliorer l'offre, augmenter la transparence, et renforcer si possible les bénéfices aux pauvres.

LES TEXTILES

6.17 L'industrie textile est établie en Côte d'Ivoire et au Sénégal depuis 50 ans et depuis plus de 35 ans au Bénin, Burkina, Mali, Niger et Togo, mais l'expérience a partout été décevante. Les quatre plus gros pays producteurs (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire et Mali), transforment aujourd'hui moins de 5 pourcent de leur production de fibre, alors qu'ils en transformaient 25 pourcent il y a 25 ans.

6.18 FASO FANI a été la principale industrie textile du Burkina, allant du tissage à la confection. Comme elle faisait de grosses pertes, elle fut fermée à la fin des années 90. La partie impression a été récemment remise en marche, et la société est restructurée sous le nom de FASOTEX. Mais en 2007 elle était toujours à la recherche des investisseurs internationaux. Comme l'équipement est devenu obsolète et les tissus doivent être importés, elle ne peut fonctionner qu'avec des subventions.

6.19 Le seul autre fabricant de textile qui fonctionnait au Burkina Faso en 2006 était la Filature du Sahel (FILSAH), une usine de filature qui a été fondée en 1997. Située à Bobo-Dioulasso, elle emploie actuellement 80 ouvriers permanents et 90 travailleurs temporaires et a une capacité de 5.400 MT de fil de coton fin par an. La compagnie a été sévèrement frappée par la crise en Côte d'Ivoire qui était son marché d'exportation principal, fournissant plus de 50 pourcent de sa production aux usines textiles de COTIVO et FTG. En 2005, son degré d'utilisation de capacité avait diminué à 10 pourcent. La société a été restructurée avec un rééchelonnement de ses dettes et l'injection d'un nouveau capital par le Fonds Burkinabé de Développement économique et Social et par SOFITEX, qui détient maintenant 37,5 pourcent des parts. Elle transforme aujourd'hui 1 pourcent de la production nationale de fibre et doit être subventionnée

6.20 Dans le cadre de son nouveau plan d'affaires, la société prévoit d'exporter principalement vers le Maghreb et l'Europe. Cependant, ses perspectives sont incertaines dans la mesure où elle fait face à la rude concurrence des fournisseurs pakistanais et turcs sur les deux marchés. Le handicap principal de l'entreprise est sa structure de coût où l'électricité prend une part disproportionnée (Tableau 6.1). La société projette d'augmenter sa production jusqu'à 50 pourcent de sa capacité, mais à ce niveau sa marge brute serait toujours une fraction de ce qui serait nécessaire pour couvrir ses frais généraux et la dépréciation. Quant aux délais de livraison, la société aura des difficultés pour concurrencer les fournisseurs turcs qui peuvent livrer leurs produits en trois jours comparés à un délai de livraison de quarante jours pour FILSAH.

	FCFA/Kg	% du Coût direct total
Coton	504	56,3
Électricité	195	21,8
Travail direct	50	5,6
Pièces détachées	36	4,0
Transport	110	12,3
TOTAL	895	100

Source :

6.21 Le Sahel dispose d'un avantage comparatif dans la production de coton graine qui est cultivé manuellement dans des zones où le coût d'opportunité de la main-d'œuvre familiale est très faible. Mais le Sahel n'a pas d'avantages comparatifs dans la transformation de la fibre en filets, qui constitue le premier échelon de la filière textiles/ habillement. Cette première étape emploie peu de main d'œuvre non spécialisée, mais elle requiert des machines et beaucoup d'électricité qui est très chère au Sahel et au Burkina en particulier. Comme le montre le Tableau 6.2, le coût de la main d'œuvre burkinabé se situe parfaitement dans la gamme des coûts du travail des pays concurrents mais la compétitivité d'une filature au Burkina est gravement altérée par le coût de l'électricité.

Tableau 6.2 : Structure des coûts des filatures de quelques pays
(Unités : USD/Kg de fil de coton)

Type de coût	Burkina Faso	Brésil	Chine	Inde	Corée	Turquie
Main d'œuvre	0,09	0,06	0,04	0,05	0,21	0,22
Électricité	0,36	0,11	0,23	0,30	0,17	0,25

Source : ITMF – Comparaison des coûts de production

6.22 La BOAD a financé en 2003 une étude visant à définir une stratégie de développement de l'industrie textile à l'échelle de l'UEMOA et à identifier les niches qui pourraient être les plus profitables, notamment dans la confection. Les auteurs présentèrent une stratégie qui devait permettre d'accroître la part de la production de coton transformée au sein de l'UEMOA de 5 pourcent en 2003 à 25 pourcent en 2010. Mais, selon les auteurs, les investisseurs devraient recevoir une subvention de 30 pourcent sur leurs achats de fibre et cette subvention devrait être garantie pour trente années au moins.³⁶

6.23 Une seconde étude couvrant l'Afrique du Centre et de l'Ouest a été engagée l'année suivante par la Banque Mondiale. Les auteurs ont noté que les investisseurs ne seraient intéressés que s'ils recevaient des conditions de faveur multiples: subventions sur les intrants et les transports, prêts d'investissement concessionnels et exonérations d'impôts.³⁷ Une troisième étude fut faite par la FAO en 2005. Selon les auteurs, les investisseurs devraient recevoir une

³⁶ "Étude d'identification et de promotion d'unités régionales dans la filière coton de l'UEMOA » mars 2003, encadré 47, page 65.

³⁷ Padeco study, volume 2, février 2004, sommaire exécutif.

subvention de 40 pourcent sur le coton fibre ; l'électricité et l'aménagement des usines devraient également être subventionnés. Les auteurs concluaient « La stratégie proposée est à la fois ambitieuse et risquée, et le taux de rentabilité interne serait très faible...Le risque de la composante textile et vêtements serait très élevé. »³⁸

6.24 Une quatrième étude couvrant les quatre pays cosignataires de l'Initiative coton fut organisée par la Banque mondiale. Les conclusions confirmaient ceux de la seconde. « Dans les quatre pays concernés, l'industrie du textile et de la confection est tombée dans une situation précaire. On assiste aujourd'hui à un désinvestissement. Attirer de nouveaux investisseurs dans une région où les investisseurs établis ferment leurs portes ne serait pas tâche facile ». ³⁹ Selon les auteurs, l'activité la plus prometteuse consisterait à utiliser les déchets des usines d'égrenage pour fabriquer des toiles d'emballage pour les balles de coton ; mais ceci joint aux activités artisanales ne couvrirait que 2 pourcent de la production de fibre. Viendrait ensuite la production de tissus pour confectionner les uniformes de l'armée, de la police et des écoles. Mais « comme les uniformes sont aujourd'hui confectionnés par des tailleurs locaux, cela ne générerait pas grande activité en aval. Il faudrait probablement 5 à 10 ans avant d'arriver à l'exportation de tissus et 15 à 25 ans pour créer une chaîne de confection destinée à l'exportation »⁴⁰ En bref, Burkina ne peut pas disposer d'une industrie textile compétitive dans le court ou le moyen terme.

AUTRES PRODUITS MANUFACTURIERS

6.25 Le reste du secteur manufacturier consiste principalement en entreprises de substitution d'importations dans un nombre limité de sous-secteurs pour un petit marché intérieur caractérisé par un faible pouvoir d'achat. Peu de ces sociétés sont confrontées à la forte concurrence d'autres fabricants locaux du secteur formel. Mais il y a souvent de la concurrence venant du secteur informel ou des importations, et des fois de manière 'déloyale'. Par exemple, dans le cas des labels pour l'huile végétale, une entreprise moderne était préoccupée par la contrefaçon de ses labels par les producteurs locaux. Aussi ils doivent souvent concurrencer des importations bon marché, dont une partie significative est importée frauduleusement. Dans quelques sous-secteurs seulement les sociétés ont pu établir une base d'exportation, et seulement à titre d'essai (Tableau 6.3).

6.26 Il faut noter que les producteurs qui sont les plus concurrentiels et qui projettent d'augmenter leurs exportations (boissons non alcoolisées, pesticides) sont essentiellement des fabricants qui peuvent produire une large gamme de produits basés sur un nombre limité d'ingrédients importés. Ceci leur donne la capacité d'adapter rapidement leurs produits à une demande changeante et de maintenir les délais de livraison.

6.27 Lors de l'enquête informelle réalisée pour la présente étude, aucune des sociétés interviewées n'a établi des liens significatifs en amont avec les fournisseurs locaux. Les raisons données incluent le manque de compétitivité des produits locaux en termes de prix et de délais de livraison, et les difficultés d'obtenir le remboursement de la TVA dû aux exportateurs. Dans un cas, il s'est avéré plus facile d'importer le même produit (emballage) hors taxes.

³⁸ Page 67. Une subvention d'un milliard FCFA pour 4000 tonnes de fibre est équivalente à une subvention de 40% sur le prix de la fibre carreau usine [620=680-60 (coût usine mise à FOB)]. 40% = 100.000 / (4*620). Page 65 section 9.3.1 et page 66 section 9.3.5.

³⁹ Rapport daté de décembre 2005 et reçu en février 2006.

⁴⁰ Ibid.

Produits	Nombre d'entreprises	% de la production exportée	Part des importations (% de la VA)	Avantage Comparatif	Désavantage Comparatif	Projets d'expansion des export.
Pneus et chambre à air	1	10% (Mali)	Élevé (>50%)	Qualité	-Coût	Non
Boissons non alcoolisées et bière	2	7% (Mali, Niger, Bénin, Côte d'Ivoire, Nigeria)	Élevé (>50%)	-Coût -Flexibilité du produit (de nouvelles saveurs peuvent être introduites, en utilisant différents concentrés) - Délais de livraison	-Contrôles sanitaires (les produits importés n'y sont pas soumis)	Oui
Pesticides agricoles	1	10% (Mali, Niger)	Élevé (>75%)	- Flexibilité du produit (gamme entière du produit peut être obtenue à partir de 6 produits) - Délais de livraison	- Obligation d'évaluer les performances du produit (les produits importés n'y sont pas soumis)	Oui

Source : Enquête par les auteurs

6.28 Il y a un consensus fort parmi ces sociétés sur les obstacles principaux auxquels elles font face. Les restrictions sur l'emploi des travailleurs temporaires ont obligé toutes ces sociétés à employer une partie significative de leur main d'œuvre par l'intermédiaire d'agence de travail temporaire; dans le cas de productions saisonnières telle que celle de pesticides, cette proportion peut atteindre deux tiers de leur main-d'œuvre totale. Les coûts de la main-d'œuvre qui en résultent peuvent être deux fois plus élevés qu'en cas d'embauche sans intermédiaire, et comme les agences d'emploi ne garantissent pas qu'elles fourniront le même travailleur la prochaine fois, les entreprises sont souvent obligées de former de nouveaux ouvriers temporaires à chaque fois.

6.29 Les importations frauduleuses sont clairement considérées comme un problème important par la plupart des entreprises de substitution des importations. Dans le cas du producteur de pneu, ce problème mine de manière significative sa compétitivité et limite son potentiel d'exportation dans la sous-région. Les producteurs de boissons non alcoolisées sont également confrontés au problème des importations frauduleuses mais leurs capacités à présenter rapidement de nouvelles saveurs et différentes tailles de bouteille leur permettent de jouer sur la variété du produit et, dans une moindre mesure, sur le prix. L'unique fabricant local de pesticides vend la majeure partie de sa production sous contrat aux trois compagnies cotonnières; ses principaux concurrents sont les grands producteurs multinationaux de pesticides, dont aucun ne fabrique localement. Les entreprises projettent de pénétrer le marché de détail local mais là, elles devront concurrencer les importations bon marché d'Asie. La question des importations frauduleuses est adressée de façon plus détaillée au Chapitre 9.

L'ARTISANAT

6.30 Le Burkina Faso est généralement reconnu comme un centre régional pour la production d'artisanat avec une large gamme de produits enracinés dans les traditions locales. Les produits typiques incluent les masques en bois, les boîtes en cuirs, les statuettes en bronze, la poterie en céramique et les travaux ethnographiques. L'importance du Burkina Faso en tant que producteur d'artisanat est reflétée dans le Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou (SIAO), une foire commerciale bisannuelle qui est considérée comme la foire commerciale d'artisanat incontournable d'Afrique de l'Ouest et devient de plus en plus prisée par les acheteurs étrangers.

6.31 Avec moins d'un pourcent du total des exportations, l'artisanat représente toujours qu'une petite partie des revenus totaux d'exportation mais cette proportion est en augmentation et les revenus d'exportation ont doublé depuis 1998. D'ailleurs, le secteur est un important créateur d'emploi. Bien que les statistiques fiables sur l'emploi dans l'artisanat sont rares voire inexistantes, une étude récente estime que 900.000 personnes (dont 500.000 des femmes) tirent la totalité ou une partie de leurs revenus de ce secteur.⁴¹

	2002	2003	2004
Ouvrage en bois	889	225	785
Bronze ou métaux communs	21	107	47
Ouvrages en cuirs	12	6	5
Ouvrages en vannerie	50	32	19
Production d'art	368	441	362
Instruments de musique	22	50	17
Total	1362	862	1199

Source : Statistiques douanières du Burkina Faso.

Le gros de leur production est pour le marché local. Néanmoins, le secteur comprend environ 50 exportateurs, dont la plupart sont des opérateurs informels qui collectent leurs produits auprès de réseaux de producteurs artisanaux et les vendent par l'intermédiaire des foires commerciales étrangères ou aux acheteurs de passage. Seulement une poignée d'exportateurs ont réussi à établir des contacts réguliers avec des acheteurs internationaux.

6.32 Le secteur a été l'objet d'un appui considérable des bailleurs, dont une grande partie s'est concentré sur le Village Artisanal de Ouagadougou (VAO).⁴² Ce centre regroupe 70 unités de production, employant 500 ouvriers ; ses revenus en 2005 approchent CFAF 360 million (720.000 \$US). Son principal appui a été LUX-DEVELOPMENT qui a soutenu le centre depuis 1997 mais il est prévu que ce soutien se termine en 2007. Le village a atteint l'autofinancement des ses frais généraux de fonctionnement. Cependant, il est sous pression d'augmenter ses revenus car il n'est pas certain que la structure sera viable sans appui externe au delà de cette date à son niveau actuel de performance.

6.33 Le marché mondial pour les produits et les accessoires d'artisanat est en plein essor mais il est dominé par des fournisseurs d'Asie et d'Amérique Latine. Cette domination conduit un nombre de plus en plus important d'acheteurs internationaux à rechercher de nouveaux designs et des sources alternatives d'approvisionnement, mais jusqu'ici l'Afrique Sub-saharienne est resté

⁴¹ UEMOA, Etude sur la compétitivité sectorielle des économies des pays membres de l'UEMOA, 2005.

⁴² Cette section a bénéficié des discussions le comptable du VAO, plusieurs représentants du LUX-DEVELOPPEMENT à Ouagadougou et à Niamey, un expert du West Africa Trade Hub de l'USAID, et les commentaires de la Directrice Générale du VAO.

encore relativement inexplorée à cause des inquiétudes concernant la fiabilité de l'approvisionnement et l'uniformité de la qualité.

6.34 Le marché américain pourrait représenter une importante opportunité d'exportation pour les producteurs d'Afrique de l'Ouest, d'autant plus que leurs produits bénéficient d'un accès exempté de droits de douanes dans le cadre de l'accord AGOA. Ce marché est fortement segmenté et comprend des magasins de détail traditionnels, des grands magasins, des boutiques, des catalogues, des marchés et de plus en plus, des points de vente Internet. En outre, il y a une demande croissante de produits Afro-centraux de la classe moyenne afro-américaine satisfaite par l'intermédiaire d'un réseau de foires d'Églises et de catalogues spécialisés. Les différences régionales de goût sont beaucoup moins prononcées aux États-Unis qu'en Europe et par conséquent, chaque segment du marché des États-Unis représente une opportunité de vente beaucoup plus homogène et plus importante. Néanmoins, seul un nombre restreint d'exportateurs d'Afrique de l'Ouest est parvenu à établir des relations durables avec un ou plusieurs de ces segments.

6.35 Au Burkina Faso, l'activité artisanale est surtout individuelle ou familiale. Cette caractéristique est à la base de ses difficultés de conquête de marchés internationaux pour trois raisons essentielles : i) le manque d'organisation des artisans qui les empêche de réaliser des commandes importantes ; ii) le manque d'expertise technique en commerce international qui fait que le marketing n'est pas du tout professionnel et dépend davantage de contacts personnels ; et iii) l'insuffisance de connaissances sur les tendances du design qui se traduit par une production d'articles non adaptés au commerce international.

6.36 Les quelques exportateurs d'artisanat de la région qui ont réussi à s'établir partagent les principales caractéristiques suivantes :

- Une organisation efficace de la chaîne d'approvisionnement, employant des réseaux de producteurs d'artisanat ;
- Un contrôle rigoureux de qualité pour assurer la continuité de la qualité du produit ;
- Une connaissance des tendances du design sur les principaux marchés d'exportation et la capacité d'adapter rapidement les produits en conséquence ;
- Un mouvement vers une approche de gestion plus professionnelle, impliquant habituellement plus d'une personne.

6.37 Le VAO, à première vue, est bien placé pour répondre à ces conditions mais ses performances sont handicapées par ses deux missions qui sont plutôt difficiles à combiner : (a) devenir un exportateur rentable des produits artisanaux sur un marché d'exportation exigeant et en constante évolution ; et (b) fournir une plateforme pour le renforcement de capacité et le plaidoyer pour ses membres. La première mission exige une structure de gestion efficace, de faibles frais généraux et une bonne expertise technique et de commercialisation. La deuxième mission mène typiquement à une structure ONG ou coopérative qui, l'expérience l'a montré, résulte rarement en une performance durable d'exportation. Dans le cas du VAO, le fait que son fonctionnement est sous la tutelle de la Chambre de Commerce et que sa gestion est dirigée par une personne salariée mène à la conclusion que la deuxième mission a pris le pas sur la première. Il faut reconnaître que le VAO a réussi à jouer un rôle important dans le renforcement de capacités des artisans. Néanmoins, son performance à l'exportation, le focus principal de ce rapport, n'a pas encore atteint son potentiel. Son mode de fonctionnement plutôt coopératif risque d'handicaper sa capacité d'exercer des contrôles adéquats sur la production et la qualité de ses producteurs ; du côté commercial la structure n'a pas encore réussi d'établir un réseau de clientèle

durable sur les principaux marchés d'exportation, malgré des années d'assistance technique dans le développement du produit, de visites des foires commerciales internationales etc.

6.38 Il est utile de contraster l'expérience du VAO avec celle d'un des exportateurs privés d'artisanat du pays qui a le mieux réussi. Cet individu, de nationalité française et résident de long terme au Burkina Faso, a réussi à établir une affaire rentable d'exportation d'artisanat, en utilisant un réseau de plus de 400 producteurs d'artisanat, pour la plupart localisés au Burkina Faso, à qui il fournit une formation pratique intensive et l'appui de contrôle de qualité. Conscient des dernières tendances de design sur ses marchés d'exportation, il peut fournir constamment à ses producteurs des nouvelles idées de produits. En conséquence, la grande majorité de ses revenus viennent de clients fidélisés en Europe et Asie. Sans avoir bénéficié de n'importe quel appui financier et technique, cet entrepreneur réalise des revenus annuels qui dépassent ceux du VAO.

6.39 Les investissements substantiels qui ont été faits au cours du temps dans les bâtiments, l'équipement et le capital humain devraient permettre au VAO de jouer un rôle primordial dans l'accélération des exportations d'artisanat au Burkina Faso mais pour cela, il faudrait revoir sa structure de gestion, son plan d'affaires, et son mode de fonctionnement.

Conclusion

6.40 Tant que persistent des problèmes de main d'œuvre et des coûts de facteurs élevés, la promotion d'industries de transformation à forte intensité de travail de type assemblage et d'industries lourdes n'aurait guère de sens économique. De même, tant que la faiblesse du pouvoir d'achat limite la taille du marché local, les activités de substitution aux importations auront du mal à concurrencer les importations bon marché de pays qui peuvent atteindre des économies d'échelle.

6.41 L'intégration économique au sein de l'UEMOA a porté un coup supplémentaire aux activités de substitution aux importations au Burkina Faso car, dans de nombreux cas, il est plus rentable d'investir dans un pays côtier plus important qui permet d'atteindre des économies d'échelle et donc de réaliser des coûts inférieurs.

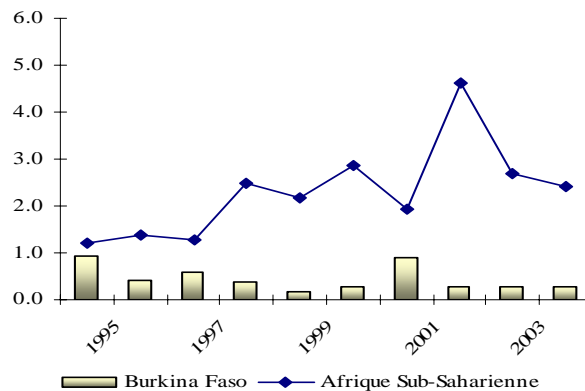
6.42 Par contre, le Burkina Faso jouit d'importants avantages compétitifs dans des activités d'exploitations des ressources, là où la disponibilité éventuellement importante de matières premières locales compense l'absence de main d'œuvre qualifiée et les coûts de facteurs élevés. Plus précisément, l'agro-industrie – transformation de produits de l'agriculture et de l'élevage pour l'exportation vers la sous-région et au-delà – offre d'importantes opportunités qui restent jusqu'ici sous-exploitées.

7. LE CADRE DES AFFAIRES

UN CONTEXTE DIFFICILE

7.1 L'enquête *Doing Business* 2008, faite par la Banque mondiale et comparant 178 pays du monde selon un ensemble d'indicateurs sur le climat des affaires, classe le Burkina Faso parmi les pays les plus difficiles du monde – numéro 161. Un des problèmes majeurs est le degré de facilité d'exporter et d'importer, le nombre de documents requis, le temps nécessaire, et le coût impliqué. Le pays est numéro 170. D'autres préoccupations importantes sont l'enregistrement de propriété (170), l'obtention des permis (rang 169), et l'emploi du personnel (152). Il n'est donc pas surprenant que le taux d'investissement privé demeure relativement faible et le flux d'investissement direct étranger (IDE) est largement inférieur à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (Voir Graphique 7.1).

Graphique 7.1 : Flux d'IDE en pourcentage du PIB (1994-2003).



Source: Base de données SIMA, Banque mondiale.

7.2 L'enquête de 2005 a fait l'objet d'un atelier de travail national et, depuis lors, des progrès ont été accomplis dans ce domaine. Les procédures de démarrage d'affaires ont été réduites en nombre de 15 à 8 et le temps global nécessaire pour satisfaire toutes les procédures a été réduit de 3 mois à 1 mois, selon l'enquête 2007, 7 jours selon les autorités. Le but annoncé est de ramener les procédures à 4 et le temps requis à un jour. Un facteur important dans cette réalisation sera l'établissement en 2007 du Centre des guichets uniques dans la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso. Mais il est clair qu'il reste beaucoup à faire.

7.3 La Banque mondiale a aussi fait une évaluation plus détaillée du climat d'investissement au Burkina Faso en 2006 sur la base d'une enquête auprès de 146 entreprises du secteur formel et 99 du secteur informel. Dix étaient des exportateurs de produits manufacturiers et 10 étaient des entreprises étrangères. C'est une vision utile mais partielle de la situation, surtout pour une analyse des problèmes des exportateurs, vu que cette activité est basée sur la production agropastorale, qui n'est pas couverte par la méthodologie de l'ECI. Ainsi, l'accès à la terre ressort beaucoup moins que dans notre évaluation des contraintes pour promouvoir la production horticole, par exemple. Néanmoins, on peut tirer quelques conclusions sur l'importance relative des différentes contraintes confrontées par les entrepreneurs déjà établis.

7.4 Le Tableau 7.1 présente les six contraintes jugées les plus importantes pour toutes les sociétés du secteur moderne, pour le secteur manufacturier seulement, pour les exportateurs, et pour les entreprises étrangères. Les chiffres représentent le pourcentage des répondants qui ont

jugé la contrainte ‘sévère’ ou ‘très sévère’. On voit immédiatement l’importance de l’accès et le coût des financements. Et on note que les sociétés étrangères ont généralement moins d’inquiétudes à ce propos. En effet, tandis que 40 pourcent des ces sociétés jugeait l’accès aux financements une contrainte sévère, le chiffre comparable pour les sociétés locales étaient 85 pourcent, aisément le plus élevé de toutes les contraintes pour elles. Les sociétés étrangères ont généralement un meilleur accès au financement à un coût raisonnable. Voici une raison, parmi d’autres, pour l’accent mis dans notre étude sur l’importance d’attirer les investisseurs étrangers.

Tableau 7.1 : Contraintes majeures pour les entreprises formelles

Contrainte	Secteur formel	Secteur formel manu.	Exportateurs	Sociétés étrangères
Accès aux financements	79	72	60	
Taux d’imposition	77	68	70	70
Coûts des financements	71	62	70	50
Corruption	55	56		50
Transport	53	49	70	60
Pratiques du secteur informel	52		60	60
Administration fiscale			60	
Électricité		61		60

Source : Burkina Faso : Une évaluation du climat des investissements, Banque mondiale, 2006.

7.5 Les autres facteurs clés identifiés dans cette évaluation ne sont pas trop surprenant. Le taux d’imposition, et dans une moindre mesure l’administration fiscale, apparaissent de manière significative, la corruption, le transport, les pratiques du secteur informel. L’étude sur les coûts des facteurs par le MCPEA a identifié l’entrée frauduleuse de produits importés comme la première cause de la non-compétitivité des industries. Nous traitons le transport au Chapitre 8, et la corruption et les pratiques du secteur informel en ce qui concerne les douanes au Chapitre 9. Dans ce chapitre, on touche aussi à la corruption, et à la fiscalité, et les coûts des facteurs. Mais nous ajoutons deux thèmes qui sont sortis clairement de notre propre échantillon un peu plus grand d’exportateurs – le code du travail et l’accès à la terre.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

7.6 La corruption représente un obstacle important au développement du secteur privé. Le gouvernement a pris plusieurs initiatives pour lutter contre ce problème, notamment avec l’adoption d’un Plan national de bonne gouvernance pour la période de 1998 à 2003 et la création de la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption (HACLC) en 2001. Une Politique nationale de bonne gouvernance à échéance 2015 est actuellement en cours de préparation qui fait du combat contre la corruption une priorité des politiques. Bien que ces initiatives indiquent que le gouvernement est sérieux concernant la lutte contre la corruption, l’impact mesurable a été limité jusqu’ici. En fait, il y a une perception d’aggravation de la corruption ces dernières années. Les répondants de l’enquête sur le climat des investissements ont estimé les « paiements informels » à 6 à 10 pourcent des recettes annuelles.⁴³ L’efficacité du HACLC qui a été créée par un simple décret ministériel, pourrait être renforcée par l’adoption d’une loi qui formalise son existence et lui donne l’autorité de conduire les affaires directement devant la justice.

7.7 Le régime d’investissement est défini dans le Code des Investissements qui a été adopté en 1995 et mis à jour en 1997. Il inclut un régime spécial pour les exportateurs, leur donnant une exonération d’impôts et taxes de sept ans sur les inputs importées et une exemption illimitée de 50

⁴³ Banque mondiale, Burkina Faso : Une évaluation du Climat des Investissements, Juin 2006.

pourcent sur les impôts sur le revenu. Bien que la loi ne prévoit pas la création de zones franches ni de points francs, elle prévoit le remboursement des droits de douane sur les inputs importés, aussi bien que l'admission temporaire et l'entreposage de douane. Ces conditions impliqueraient que les exportateurs de produits agro-industriels puissent importer leurs inputs exemptés d'impôts et taxes, mais en réalité, les entreprises agro-industrielles exportatrices rarement ont bénéficié de ces exemptions.

7.8 Le Burkina Faso est signataire du traité de l'OHADA et en conséquence, sa législation commerciale est progressivement mise en conformité avec ce code unifié. Il y a eu plusieurs améliorations depuis 2000 dans le système judiciaire, incluant : l'amélioration des conditions salariales des juges, la création d'une nouvelle cours d'appel, la publication relativement fréquente des nouveaux textes et de la jurisprudence, et le recrutement de nouveaux magistrats et greffiers à qui on a dispensé une formation additionnelle, en particulier concernant la législation de l'OHADA. Néanmoins, ce n'est que le commencement de ce qui devrait devenir une révision fondamentale du cadre judiciaire. Un Plan d'action national pour la réforme de la justice a été adopté en 2002 pour mettre en application une réforme complète du cadre judiciaire mais son coût estimé à 21 milliards FCFA n'a pas été incorporé au budget national et n'est que partiellement pourvu par l'appui des bailleurs. La perception d'un cadre judiciaire souffrant de nombreuses imperfections sérieuses, dont l'inefficacité, un manque d'indépendance et d'objectivité dans les décisions et la faiblesse de leur exécution persiste. Selon l'enquête *Doing Business 2008*, il faut 37 procédures et 15 mois en moyenne pour faire appliquer un contrat au Burkina Faso et percevoir une dette peut coûter plus que la valeur de la dette elle-même. L'évaluation du climat d'investissement a trouvé que 60 pourcent des chefs d'entreprise ne croyaient pas que les tribunaux « soient justes, impartiaux et non corrompus ». Un cour d'arbitrage pour accélérer la résolution des conflits commerciaux a été prévu mais n'est pas encore établi.

Les problèmes liés à la fiscalité

7.9 Les enquêtes '*Doing Business*' ont montré une corrélation forte entre le poids des impôts et la taille du secteur informel, le poids des impôts étant mesuré selon le niveau des différents impôts, la complexité du système fiscal et la transparence de l'administration fiscale. Au Burkina Faso, où on estime que 70 pourcent du PIB proviennent des activités économiques dans le secteur informel, le poids des impôts est généralement perçu comme excessivement lourd dans le secteur formel. Par contre, la structure des taxes est largement définie par les accords de l'UEMOA, et le ratio de recettes fiscales sur PIB au Burkina Faso est parmi les plus bas de ce groupe de pays – 11,8 pourcent en 2004 contre une moyenne de 15 pourcent.

7.10 Ceci suggère que c'est plutôt l'administration fiscale qui compte, y compris le fait que les concurrents dans le secteur informel échappent à la fiscalité. En effet, les entreprises sont confrontées à 45 paiements d'impôts, qui prennent jusqu'à 270 heures à déclarer. L'introduction d'un impôt spécial sur les entreprises informelles n'a pas conduit à une amélioration notable des recettes fiscales ce qui implique que l'évasion fiscale largement répandue continue. Les problèmes spécifiques aux exportateurs qui sont fréquemment cités incluent :

- Retards des remboursements de la TVA sur les intrants utilisés pour les exportations, qui peuvent avoir un effet important sur la trésorerie d'une entreprise.
- L'impôt minimum sur le chiffre d'affaires (i.e. et non pas sur les bénéfices) de 0,5 pourcent qui est payé même en cas de pertes ;
- La fréquence élevée des paiements d'impôts (chaque mois un ou plusieurs impôts sont dus).

7.11 Deux récentes études du FMI affirment qu'il faut en moyenne, au Burkina Faso, dix mois pour régler une question de remboursement de TVA, alors que la norme internationale est d'un mois.⁴⁴ La situation a été le plus dramatique pour le SOFITEX à qui l'État devait, à la fin de 2005, presque 10 milliards de FCFA. Mais c'était un problème soulevé par beaucoup d'exportateurs rencontré pour notre étude. Le FMI caractérise le délai de remboursement comme 'la cheville d'Achilles' du TVA et une véritable 'taxe à l'exportation'. Les sociétés qui produisent pour le marché local peuvent déduire leurs paiements de TVA sur les intrants avant de soumettre la TVA qu'elles ont collectée sur leurs ventes. Un exportateur ne perçoit pas des taxes sur ses ventes à l'extérieur mais paie quand même la TVA sur ses intrants. Le système TVA incorpore le principe des remboursements comme un élément fondamental et dans les pays industriels les montants remis aux entreprises peuvent atteindre 50 pourcent de la totale collectée. Mais dans les pays les moins avancés le pourcentage est normalement moins que 10 pourcent. Une fois que les Ministères des Finances dans les PMA ont touchés ces recettes, il semble difficile de les lâcher.

7.12 Les sociétés d'exploration minière se plaignent aussi de ce problème. Elles paient pour des biens et services chers, tel que le forage, qui peuvent dépasser 10 million \$US par an même dans la période de préféabilité. Ça peut prendre facilement 7 ans d'investissement avant de commencer la production. La TVA (18 pourcent) sur un tel montant est 1,8 millions \$US. Pour des sociétés qui attendent des fois un an avant de se faire rembourser, ce délai grève de façon importante sur la liquidité de l'entreprise. Pour eux, c'est une taxe sur l'investissement avant même d'être une taxe sur les exportations. Dans un pays qui a tellement besoin de l'investissement et des exportations, c'est une taxe qu'il vaut mieux éliminer.

7.13 Il y a deux façons d'aborder ce problème. Une proposée par le FMI est d'accélérer le remboursement en simplifiant les procédures et en affectant des recettes de TVA dans un compte spécial pour sécuriser le remboursement et ainsi éviter les excuses liées à la trésorerie. L'autre serait d'exonérer carrément les entreprises entièrement exportatrice, tel que les sociétés d'égrenage et les mines. En effet, l'une n'exclut pas l'autre.

7.14 La complexité des impôts, la façon dont ils sont administrés, est aussi citée comme un inconvénient majeur. Cette préoccupation est particulièrement prononcée parmi les exportateurs. On a donné aux inspecteurs des finances un large pouvoir pour interpréter et appliquer les textes et infliger des amendes ; pendant ce temps, les entreprises font face à la menace immédiate de la fermeture ou de la saisie de leurs comptes bancaires sans recours à un appel rapide. Alors que la plupart des PME dans les pays industrialisés peuvent passer des années sans être soumises à une inspection des impôts, au Burkina Faso chaque entreprise du secteur formel quelle que soit sa taille est soumise tous les ans à de multiples inspections.

7.15 Les autorités burkinabés sont engagées dans un programme de réforme fiscale. À la lumière de la corrélation entre le poids des impôts et la taille du secteur informel, il est important de le poursuivre (i) en réduisant le nombre d'impôts, éliminant ceux qui ne sont pas considérés comme absolument essentiels ; (ii) en élargissant la couverture du secteur informel ; (iii) en rationalisant et améliorant l'administration fiscale ; et (iv) en établissant un ensemble de règles transparentes couvrant les inspections, et offrant la possibilité d'appels rapides. Conformément aux recommandations du FMI, le remboursement de la TVA pourrait être amélioré : (i) en remplaçant l'inspection intégrale par des contrôles périodiques basés sur une évaluation du risque que l'entreprise représente ; (ii) en éliminant les autorisations de paiement du Ministre des Finances et (iii) en mettant de côté une partie du produit de la TVA pour disposer des fonds nécessaires aux remboursements de TVA.

⁴⁴ FMI, « VAT Refunds : A Review of Country Experience », novembre 2005, et FMI, « Burkina Faso – Nouvelles étapes de la réforme des administrations fiscale et douanière », mars 2006.

Le code du travail

7.16 Au Burkina Faso plus de 90 pourcent de la population active est employée dans le secteur informel à des salaires largement inférieurs au salaire minimum statutaire et avec peu ou pas de sécurité d'emploi, ni de protection sociale, et des milliers de nouveaux emplois doivent être créés tous les ans pour absorber les nouveaux entrants dans la population active. Dans un tel pays, on s'attendrait à ce que la législation du travail soit flexible et conçue pour faciliter l'entrée dans l'emploi du secteur formel. Au Burkina Faso ce n'est pas le cas. En fait, la législation du travail du pays est parmi les plus rigides au monde. Le code du travail prévoit plusieurs formes de contrats de travail, qui doivent tous être formellement enregistrés au Ministère du Travail. L'introduction récente d'un contrat permettant l'embauche de stagiaires peut être considérée comme une amélioration, mais elle a été largement contrebalancée par de nouvelles restrictions sur l'embauche des travailleurs temporaires. La plupart des entreprises sont confrontées à une activité économique fluctuante et ont besoin d'ajuster leur main-d'œuvre en conséquence ; beaucoup finissent par avoir recours aux agences d'emploi temporaire ce qui a pour effet pervers d'augmenter sensiblement les coûts de la main-d'œuvre pour l'employeur et de n'offrir aucune sécurité d'emploi à l'employé. Il faut noter que les restrictions sur l'embauche de travailleurs temporaires affectent en particulier l'agro-industrie qui est souvent saisonnière par nature. Néanmoins, c'est l'un des principaux secteurs qui peut contribuer à accroître l'emploi dans le secteur formel dans les années à venir.

7.17 Il y a un consensus au sein du milieu des affaires pour dire que n'importe quelle restriction à la capacité de licencier compromet la volonté d'embaucher. Au Burkina Faso toute décision de licencier un ouvrier doit être soumise à l'inspection du travail pour revue avant de pouvoir être mise en application. Ceci implique un gros risque de litige, litige qui doit être porté devant un tribunal du travail qui est généralement perçu comme biaisé contre les intérêts de l'employeur. Et toute décision judiciaire négative expose l'employeur à de substantiels coûts et pénalités.

7.18 Bien que le salaire minimum burkinabé – qui est de 345.732 FCFA par an (environ 690 \$US) – se situe plus ou moins au niveau adopté ailleurs dans la région, il représente presque le double du revenu par habitant du pays (350 \$US en 2004). À ce niveau relativement élevé, beaucoup d'entreprises privées, notamment celles situées dans les activités à faible technicité telles que la transformation des produits agricoles, ont une incitation supplémentaire à rester dans le secteur informel pour ne pas avoir à se conformer à la législation relative au salaire minimum. En conséquence, les pauvres continuent à travailler dans les activités informelles pour seulement une fraction du salaire minimum obligatoire.

7.19 L'évaluation du climat des investissements et une récente étude de la Banque mondiale sur le marché du travail burkinabé ont conclu que la législation du travail burkinabé représente, dans sa forme actuelle, un obstacle décisif à l'officialisation des entreprises et à la croissance de l'emploi dans le secteur formel.⁴⁵ Il y a donc un lien entre ce problème est celui de la fiscalité dans le secteur informel cité ci-haut. Cette étude recommande que le Code du travail soit révisé pour introduire plus de souplesse dans le marché du travail et que les politiques suivies pour fixer le niveau du salaire minimum soient réévaluées. L'évaluation du climat d'investissement soutient cette analyse et propose les recommandations suivantes :

- a) Lors d'un licenciement, il existe une procédure de concertation avec les syndicats en cas de licenciement économique dont les résultats sont transmis à l'inspecteur du travail, et

⁴⁵ Banque mondiale, « Création d'emplois pour la réduction de la pauvreté au Burkina Faso », Washington D.C. juin 2006

éventuellement au Ministre du Travail. Il est suggéré de maintenir les procédures de concertation interne à l'entreprise mais de ne plus faire obligation d'informer l'inspection du travail ni même le Ministre du Travail. L'article 106 devrait être abrogé et l'article 102 reformulé d'une manière appropriée.

- b) Il serait souhaitable d'abroger l'article 103 CdL04 qui établit des priorités en cas de licenciement de travailleurs.
- c) Il serait souhaitable d'abroger les règles de priorité à l'embauche suite à un licenciement telle que mentionnées dans les conventions collectives. De telles mesures nuisent à la concurrence sur le marché du travail et ne permettent pas aux firmes d'embaucher les meilleurs candidats à un poste.
- d) Les coûts de licenciement, exprimés en équivalent de semaines de salaire de la valeur de l'ensemble des prestations versées à un employé licencié, restent élevés au Burkina Faso, l'équivalent de 57 semaines de salaire en 2005. Il est suggéré de les réduire et de les ramener au niveau de ceux au Sénégal, du Bénin et de l'Afrique du Sud, soit 35-38 semaines.

Les problèmes fonciers

7.20 Il y a une incertitude au sujet de qui possède la terre au Burkina Faso. En théorie, toute la terre appartient à l'état. En pratique, la propriété traditionnelle et communale de la terre est la règle. Cette incertitude a ses racines dans la loi sur la Réorganisation agraire et foncières (RAF), dont la dernière version remonte à 1996. Cette loi stipule qu'en principe, toute la terre appartient à l'État mais elle tient compte de l'émission de permis d'exploitation et de la possibilité de transfert de pleine propriété aux opérateurs privés, aussi bien que la gestion de certaines terres par les communautés villageoises. Ces clauses ont été rarement appliquées parce qu'en réalité, la propriété coutumière demeure courante. Les tensions résultantes entre la propriété officielle et coutumière n'ont pas été résolues à ce jour.

7.21 La continuelle insécurité foncière entrave toute forme d'agriculture commerciale de moyenne ou grande échelle ou l'augmentation de l'élevage intensif. Les petits exploitants sont affectés dans la mesure où ils courent le risque de devoir abandonner la terre qu'ils cultivent en faveur du propriétaire coutumier. Cela constitue un obstacle important au développement de plans d'expansion commerciaux. La situation de terre est rendue encore plus confuse par l'absence d'un cadastre rural qui fonctionne.

7.22 Le manque d'accès sécurisé à la terre est un obstacle majeur à l'investissement privé dans l'irrigation et autres améliorations foncières. Cela exclut également tout accès au financement bancaire. Ceci explique pourquoi la plupart des aménagements physiques des terres agricoles continuent à être financés par les projets des bailleurs ou d'autres sources de fonds publics.

7.23 Une déclaration officielle en 2006 par le ministre d'État en charge de l'agriculture sur la question de l'accès sécurisé à la terre reflète un consensus croissant au sein du gouvernement selon lequel la réforme foncière doit devenir une priorité de politique nationale. Le Niger voisin a décidé de s'engager dans une réforme foncière complète en 1993. Après des délais prolongés, le programme a pu démarrer au début des années 2000. Il comporte un processus élaboré de consultation entre les parties prenantes par un réseau de Commissions foncières qui sont autorisés à publier des contrats agraires enregistrés dans les Dossiers ruraux. Il est prévu que ces enregistrements deviennent le dépositaire de toutes les futures transactions foncières et assurent une protection définitive à tous les titulaires de tels contrats. Une caractéristique clef de la législation est qu'elle donne un poids équivalent à la propriété coutumière et « moderne ». Le

processus en est toujours à ses balbutiements et sa réussite dépendra en grande partie de l'appui continu des bailleurs.

7.24 En raison de sa nature sensible et politique, la réforme foncière sera inévitablement un processus long, quelle que soit la politique que le gouvernement Burkinabé décide d'adopter. En attendant, le gouvernement pourrait considérer une approche semblable à celle adoptée par le gouvernement de Madagascar qui fait face à une situation foncière aussi complexe. Ayant conclu qu'une réforme foncière complète prendrait des années à mettre en application, le gouvernement de Madagascar a, comme mesure d'intérim, identifié les parcelles de terre appartenant à l'État qui étaient relativement exemptes de réclamations coutumières et les a mis de côté dans ce qu'il a appelé les *Réserves Foncières*. Les investisseurs stratégiques sont fournis un accès sécurisé à ces terres sur la base de baux à long terme (bail emphytéotique). Reflétant les priorités de développement de Madagascar, ces parcelles ont été réservées au tourisme privé et aux investisseurs industriels.

7.25 L'agriculture commerciale et l'élevage intensif sont des secteurs stratégiques pour l'investissement et le développement du secteur privé au Burkina Faso. Il y a des terrains considérables avec un potentiel d'irrigation inexploité dans le sud-ouest et le nord-est du pays qui conviendraient à cette fin. Un programme pourrait être envisagé par lequel le gouvernement : (a) identifie les parcelles de terrain appropriées qui sont relativement exemptes des réclamations coutumières; (b) dégage ces parcelles de toutes réclamations restantes ; et (c) définit les modalités légales et opérationnelles sous lesquelles ces parcelles pourraient être mises de côté comme *Réserves foncières* à louer aux investisseurs stratégiques sous un bail de 30 ans ou plus.

LES COÛTS DES FACTEURS

7.26 L'étude sur les coûts des facteurs commanditée par le MCPEA fait ressortir plusieurs informations intéressantes sur l'importance relative des différents facteurs pour les entreprises burkinabés et des comparaisons avec d'autres pays de la sous-région. Sur la base d'une enquête auprès de 24 entreprises formelles, l'étude a confirmé que les coûts de l'électricité et le transport posent les plus grands problèmes, mais par contre le coût du capital n'est qu'au troisième rang.

Tableau 7.2 : Appréciation portée sur les coûts des facteurs par les industriels (en %)

	Électricité	Eau	Téléphone	Transport	Capital	Travail	Autres facteurs
Élevé	87	45,5	59,1	77,3	61,9	21,7	41,7
Acceptable	8,7	40,9	36,4	18,2	33,3	69,6	58,3
Faible	4,3	13,6	4,5	4,5	4,8	8,7	0
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100

Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006.

7.27 Cette même étude fournit plusieurs comparaisons entre pays de l'Afrique de l'Ouest. Ce ne sont certainement pas les pays les plus compétitifs, mais ils représentent des concurrents importants pour le Burkina dans le commerce de la sous-région, qui est le marché principal pour l'industrie burkinabé. La comparaison du coût de capital, est présentée au Tableau 7.3. De là, on se rend compte que ce coût n'est pas très différent au Burkina Faso que dans d'autres pays de l'UEMOA (sauf le Niger) et est même plus bas que plusieurs quand on tient compte de l'inflation. Par contre, les voisins anglophones semblent avantagés en termes de taux réels après l'inflation. Les pays de l'UEMOA bénéficient des taux nominaux d'intérêt acceptables, mais qui semblent plus élevé en terme réels grâce au bas niveau d'inflation.

Tableau 7.3 : Taux d'intérêt réels dans les différents pays en 2004 (en %)

	Bénin	Burkina	Côte d'Ivoire	Mali	Niger	Sénégal	Ghana	Nigeria
Taux de base bancaire minimum	10,1	9,3	10,0	8,3	4,0	8,5	19	20
Taux de base bancaire maximum	13,7	14,4	11,0	14,8	11,0	15,2	21	25
Taux d'inflation	0,9	1,70	1,4	-3,1	0,2	0,5	12,6	21,1
Taux de base bancaire réel minimum	9,2	7,6	8,6	11,4	3,8	8	6,4	-1,1
Taux de base bancaire réel maximum	12,8	12,7	9,6	17,8	10,8	14,7	9,4	4,9

Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006.

7.28 La situation n'est pas tellement différente quand il s'agit du coût de la main-d'œuvre. Le salaire minimum industriel garanti (SMIG) au Burkina est semblable à celui du Bénin, Mali et Nigéria, et inférieur à celui du Sénégal et la Côte d'Ivoire. Mais il dépasse par 33 pourcent le SMIG du Ghana, pays quand même plus développé, avec accès à la mer, et avec un code du travail plus souple. Et, les coûts des cotisations sociales soutenues par l'employeur au Burkina Faso sont les plus élevés de l'UEMOA.

Tableau 7.4 : Données sur le facteur travail

	Bénin	Burkina	Côte d'Iv.	Mali	Niger	Sénégal	Ghana	Nigéria
SMIG (FCFA/mois)	27 000	28 723	36 607	27 528	18 899	36 174	21 600	28 000
Taux des cotisations sociales salariales (%)	3,6	5,5	3,2	3,6	1,6	5,6	n.d.	n.d.
Taux des cotisations sociales patronales (%)	16,4	21,5	14,1	17,4	15,4	8,4	n.d.	n.d.
Coût unitaire du travail en % de la valeur ajoutée	0,35	0,33	n.d.	n.d.	0,25	0,29	n.d.	n.d.

n.d. non disponible

Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006, et l'ECI, 2006.

7.29 Le coût unitaire du travail est un indicateur encore meilleur car il tient compte de la productivité de la main-d'œuvre, qui est malheureusement basse au Burkina Faso. Ainsi le coût du travail en pourcentage de la valeur ajoutée est inférieur au taux du Sénégal en dépit du fait que le SMIG est plus élevé dans ce pays.

7.30 L'état des lieux pour les télécommunications au Burkina est mixte. Le coût de la minute à l'intérieur du pays est le plus élevé de l'UEMOA à part la Côte d'Ivoire, mais le coût de la connexion à l'Internet est à peu près la moyenne, et le coût d'un appel long distance en France est parmi les plus bas. C'est peut-être le coût pour les appels à longue distance qui est le plus important pour les exportateurs. Mais il y a aussi la question de la fiabilité du service, pour laquelle nous n'avons pas des données.

Tableau 7.5 : Coûts des télécommunications

	Bénin	Burkina	Côte d'Ivoire	Mali	Niger	Sénégal	Ghana	Nigéria
Coût moyen de la minute (conventionnelle)	23	29,5	59	15	25	21	n.d.	16
Coût de l'heure de connexion à Internet	1 320	1 180	1 000	500	3 000	1 770	500	n.d.
Coût moyen de l'appel international vers la France	564	236	448	450	945	140	n.d.	n.d.

n.d. non disponible

Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006.

7.31 Le coût de l'eau est très élevé au Burkina Faso, deux fois plus qu'au Bénin et presque autant par rapport au Mali et Niger. Ceci s'explique apparemment par la rareté de l'eau mais aussi par sa mauvaise qualité qui exige plus de traitement. Heureusement, l'eau n'est pas une composante très importante dans la structure des coûts pour la plupart des industries burkinabés.

Tableau 7.6 : Coût de l'eau

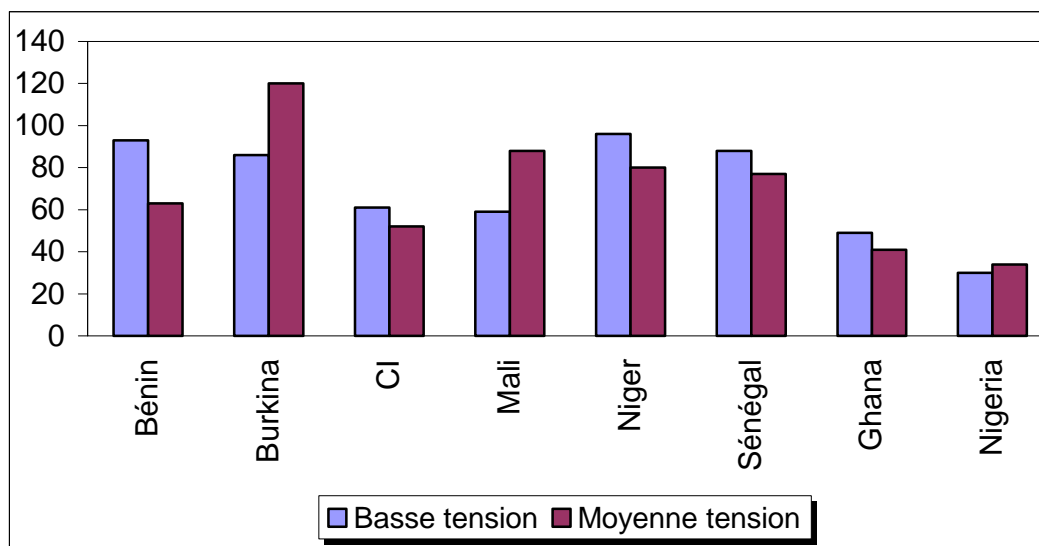
	Bénin	Burkina	Côte d'Iv.	Mali	Niger	Sénégal	Ghana
Coût de l'eau par m ³ (FCFA)	307	617	570	321	332	576	432

Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006

7.32 L'électricité crée beaucoup de difficultés aux entreprises burkinabés. Telle que démontré dans la Graphique 7.2, le coût de l'électricité à basse tension est parmi les plus élevés de la région, et de loin plus cher qu'au Ghana, au Nigéria, et en Côte d'Ivoire. Le contraste est encore plus net quand on regarde la moyenne tension qui est, semble-t-il le type de puissance préféré par les industriels. Pour la moyenne tension, Burkina Faso est aisément le plus cher. Ce coût élevé s'explique entre autre par les modes de production et la faible interconnexion entre le Burkina Faso et les pays à moindre coûts d'électricité comme la Côte d'Ivoire, le Ghana ou le Nigeria. L'électricité produite au Burkina Faso provient essentiellement de centrales thermiques, l'hydroélectricité n'étant pas développée. Le Burkina ne commence à s'engager dans l'interconnexion avec des pays voisins que récemment. S'il faut choisir un facteur clé pour commencer à réduire les coûts aux entreprises, c'est clair que l'électricité demande la priorité.

7.33 Malheureusement, la situation s'est empirée depuis la collecte de ces données, avec la montée du prix des hydrocarbures. Et, il n'y a pas de solution rapide, car l'interconnexion avec les pays côtiers demandera encore cinq ans. On ne peut que conclure que le Burkina Faso doit toujours concentrer sur les exportations qui ne demandent pas beaucoup d'électricité pour l'avenir proche.

Graphique 7.2 : Coût comparés de l'électricité entre le Burkina Faso et les pays d'intérêt (en FCFA/KWh)



Source : BBEA, Étude sur les coûts des facteurs au Burkina Faso, 2006

8. LE TRANSPORT ET LA FACILITATION DU COMMERCE

8.1 Les économies des pays enclavés d'Afrique subsaharienne sont tout particulièrement contraintes par la géographie. L'enclavement se traduit non seulement par des coûts de transports sur des distances relativement grande (1000 km au moins pour le Burkina) mais aussi par une faible efficacité de la chaîne de transit. Dans un contexte de développement le transit est contraint par de faibles économies d'échelle, les procédures, la productivité des services, et la vulnérabilité aux rentes illégales, désignées comme « tracasseries » en Afrique de l'Ouest. Maîtriser le coût de la logistique du commerce est une préoccupation centrale des opérateurs économiques, des décideurs publics, des organisations sous-régionales et des bailleurs de fonds.

8.2 En comparaison des autres économies enclavées africaines, la situation du Burkina est relativement singulière et à bien des égards plus favorable. Premièrement, le pays est desservi par quatre corridors, effectivement en compétition.

- Le corridor Abidjan, routier et ferroviaire est le corridor « historique » du Burkina. C'est aussi la voie la plus courte pour les zones de production du Sud-ouest du pays.
- Le corridor de Lomé, aussi traditionnel.
- Le corridor de Tema (Ghana) qui s'est considérablement développé en réponse à la crise ivoirienne.
- Le corridor de Cotonou, essentiellement réservé aux importations d'hydrocarbures, moins commode pour les marchandises générales.

8.3 En outre, le Burkina est lui-même un pays de transit très important d'abord pour le Mali, mais aussi pour le Niger et également pour la zone Nord de la Côte d'Ivoire. Cette activité pèse sur l'infrastructure et les capacités des douanes à gérer le transit. Mais c'est aussi une source d'activité de service et un raison supplémentaire d'impulser une dynamique régionale de facilitation du transit et de rechercher des économies d'échelle.

LES SECTEURS DU TRANSPORT

Le fret routier

8.4 Le secteur du transport routier de marchandise est extrêmement déstructuré au Burkina Faso et en Afrique de l'Ouest en général, avec des caractéristiques bien connues : peu d'entreprises spécialisées et offrant des services de qualité ; parc de véhicules très anciens et mal maintenu ; offre pléthorique et faible niveau d'utilisation de la flotte ; et surcharge.

Le transport est assuré par trois catégories d'entreprises :

- Les groupes de sociétés commerciales (notamment les réseaux commerciaux d'origine libanaise) qui ont leur propre flotte de véhicules opérant en compte propre. Ce transport s'est beaucoup développé avec la crise ivoirienne.
- Les sociétés opérant pour compte d'autrui. Il y a peu de sociétés spécialisées dans le transport à part ceux qui font le transport de carburant.
- Le transport artisanal, en bonne partie informelle. Des particuliers aisés investissent dans des camions d'occasion et les font conduire par un chauffeur non-salarié. Le transport

artisanal est plus dépendant de l'encadrement traditionnel par les syndicats (OTRAF) et des mécanismes de tour de rôle.

8.5 Trois groupes internationaux⁴⁶ sont présents au Burkina et offrent des services de logistique d'import-export et sont les seuls à pouvoir offrir une offre logistique complète permettant aux exportateurs et aux importateurs d'accéder aux marchés mondiaux le groupe Bolloré (avec deux filiales SDV et SAGA), Maersk logistics, et DHL pour le courrier express. Cependant, il y a beaucoup d'intervenants locaux, cette profession étant un débouché traditionnel pour les anciens douaniers.

Le transport ferroviaire

8.6 Le chemin de fer de 1200 km est la voie d'accès historique du Burkina. Le concessionnaire SITARAIL (contrôlé par le groupe Bolloré) transportait un million de tonne avant la crise et visait un développement progressif de l'activité pour atteindre deux millions de tonnes en 2009. Le train a été essentiellement interrompu entre décembre 2002 et octobre 2003. Depuis lors, le train opère dans des conditions pratiquement normales, grâce à un accord entre les différentes parties. Le temps de transit est allongé par les contrôles à quatre points de contrôle, mais au total ces opérations ne font qu'allonger de quatre heures le temps de parcours. Le transport par le chemin de fer est donc plus rapide que par la route et 30 à 40 pourcent moins cher pour Ouagadougou depuis les ports (d'après les transitaires).

8.7 Qui plus est la gare de Ouaga est adjacente d'un terminal multimodal pour les containers SETO, concédé au groupe SAGA et modernisé par les crédits de l'AFD. C'est un vrai port sec offrant des possibilités de dédouanement rapide. La combinaison port d'Abidjan, SITARAIL et plate-forme multimodales existantes est une solution supérieure à la route à bien des égards, mais elle est très peu utilisée. La gare de Ferké au Nord de la Côte d'Ivoire, elle aussi équipée pour le container, joue un rôle très important pour les exportations de produits frais maliens ou burkinabés par containers réfrigérés.

8.8 En dépit de l'absence d'incidents et des avantages du train, ce dernier n'a retrouvé que 80 pourcent du volume pré-crise alors que le trafic du Burkina dans son ensemble a considérablement augmenté. Les exportateurs de produits frais les plus sensibles (mangues) utilisent toujours ce mode de transport. Mais il semble que les grands chargeurs institutionnels comme la SOFITEX n'ont pas rebasculé sur le rail, malgré les atouts de ce dernier. Les raisons de se choisir ne sont pas évidentes. Il y a quelques considérations objectives pas nécessairement liées au train comme la sécurité des cargaisons au port. Mais d'autres paramètres sont plus subjectifs comme la préférence « politique » éventuellement donnée au développement des autres corridors. En outre, plusieurs groupes d'intérêts penchent en faveur de la route et sont en mesure d'influencer les choix modaux des chargeurs privés ou publics : les commerçants ou particuliers qui ont acheté des camions sous l'hypothèse que la crise ivoirienne allait mettre à mal durablement le transport ferroviaire, et doivent maintenant les rentabiliser.

Le fret aérien

8.9 La part du fret aérien est très marginale. Air France est la seule compagnie à servir régulièrement le Burkina avec des liaisons avec l'Europe : 2000 tonnes à l'importation et 900 tonnes à l'exportation en 2005. Les aéroports de Bobo et de Ouaga peuvent accueillir des gros porteurs mais seul Ouaga connaît ce trafic fret avec 5 vols mixtes (7 tonnes) et deux vols cargo par semaine (45 tonnes). A l'import le coût est de l'ordre de 4€/kg depuis la France (février

⁴⁶ Le groupe Geodis a une représentation à Bobo

2006). Compte tenu de la capacité inutilisée à l'exportation, il existe un petit potentiel d'exportation vers Paris à un tarif assez bas 2€/kg.

8.10 En revanche, le potentiel de développement d'une activité cargo dédiée à partir de Bobo ou Ouaga est plus douteux. En effet, grâce à la performance de la voie multimodale, le Burkina est logistiquement proche par voie de surface des marchés européens (deux semaines pour les opérateurs capables de maîtriser la chaîne), un avantage comparatif réel par rapport aux pays d'Afrique de l'Est ou Australe qui ne peuvent exporter de produits frais que par la voie aérienne. En outre, compte tenu de l'évolution récente, le prix de revient du fret est pour moitié le carburant, ce qui hausse encore le niveau de qualité des produits pour lequel l'aérien peut se justifier. Des études par produits sont nécessaires, mais le seuil de volumes et de prix sont élevés. Certains exportateurs pensent que l'exportation des mangues provenant de la région de Bobo-Dioulasso (y compris les pays avoisinants) pourrait soutenir des vols cargo si l'aéroport de Bobo était réaménagé.

8.11 Il n'y a pas lieu d'envisager une politique volontariste des pouvoirs publics (ex. investissements pour le cargo comme des terminaux frigorifiques), dont l'expérience internationale dans ce domaine montre qu'elle n'est ni nécessaire ni utile⁴⁷. Le marché du cargo aérien est très réactif à la demande de transport, la contrainte n'est pas de ce côté.

UNE LOGISTIQUE PEU COÛTEUSE MAIS DES PRATIQUES TIRÉES VERS LE BAS.

8.12 Le prix moyen sur les axes les plus actifs est de l'ordre de 25 FCFA par tonne par km (T/km), ce qui est nettement plus bas que dans d'autres sous-régions de l'Afrique subsaharienne. C'est même plus bas qu'en Europe de l'Ouest. Le prix moyen de la T/km est de €5.5 en France contre €3.8 au Burkina. Toutefois ce prix bas est en grande partie lié à la pratique de surcharge, et ils n'incluent pas les frais indirects («tracasseries» ou frais de procédures) qui sont une part importante du coût du transit.

8.13 En pratique, la part du fret qui est containerisée n'est que de l'ordre de 20 pourcent. Le reste des marchandises est transporté en vrac sur des remorques ou plateaux bâchés, y compris pour le coton à l'exportation. Ce faible niveau de containerisation a plusieurs conséquences sur la qualité de la chaîne logistique :

- le dépotage des containers sur les ports se fait à même le quai et constitue une opération à risque pour l'intégrité des cargaisons,
- les opérateurs de logistiques n'ont pas de contrôle sur ces opérations et ne peuvent garantir l'intégrité de la chaîne logistique,
- le dépotage crée des emplois informels et des intérêts qu'il est difficile de changer.
- il est très difficile de sécuriser les marchandises en transit douanier non containerisées (problèmes des scellés), d'où pour les douanes la justification du maintien de dispositif de contrôle et d'escortes.
- la surcharge à l'essieu est considérable. Le standard CEDEAO est de 11.5 tonne à l'essieu. Or pour le transit, typiquement trois EVP (Équivalent Vingt Pieds) sont dépotés sur une semi-remorque ce qui représente 40 tonnes. Quand on ajoute le poids du camion (25-30 tonnes), cela fait de l'ordre de 15 tonnes sur les essieux arrière. Le dépassement est encore plus considérable pour le trafic régional, notamment pour les camions ghanéens en transit.

⁴⁷ Cette observation évidemment ne s'applique pas au domaine très important de la sécurité aérienne qui fait l'objet d'un programme régional financé par la Banque Mondiale.

8.14 En raison de la suroffre de transport, les camions roulent très peu, une à deux rotations en transit par mois avec un temps d'attente important dans les ports. Qui plus est un système de tour de rôle persiste au moins dans les ports francophones. Il est très pénalisant :

- Pour les entreprises de transport structurées qui sont confrontée à une concurrence déstructurée qui tire le secteur vers le bas. De fait elles sont confinées sur certaines niches qui, comme le transport des produits pétroliers, ne sont pas concernées par le tour de rôle.
- Pour les logisticiens internationaux qui ne peuvent pas choisir leur partenaire transport et établir des relations à long terme comme c'est le cas dans des économies plus avancées. Les grandes sociétés sont désireuses d'avoir des sous-traitants transport fiables et sont prêtes à accompagner le développement de sociétés locales fiables par exemple en accordant des garanties bancaires.

8.15 En pratique le tour de rôle est assez fragilisé par l'explosion post-crise du transport en compte propre, néanmoins il constitue un obstacle à la consolidation du secteur transport. La conséquence est que les services logistiques disponibles pour les opérateurs du commerce international sont fragmentés avec de multiples procédures.

8.16 Les nouveaux exportateurs qui voudraient utiliser les solutions logistiques traditionnelles (transport en camion ouvert et consolidation sur le port) n'ont aucune chance de participer durablement à une chaîne de commerce international. Les grands acheteurs internationaux exigent des solutions fiables, sans ruptures, et sécurisées. Malheureusement la logistique porte à porte et la consolidation au Burkina de petites expéditions, n'est pas entrée dans les mœurs. Elle est théoriquement possible, mais faute de demande et compte tenu des contraintes opérationnelles des logisticiens internationaux, le sur mesure n'est abordable que pour les flux importants.

LE CADRE ADMINISTRATIF ET RÉGLEMENTAIRE

8.17 La logistique est un sujet à l'intersection des préoccupations de commerce, de finances, d'infrastructure et de transport. La facilitation implique une bonne coordination des politiques menées par les différents organismes. Dans le cas du Burkina, et les pays UEMOA plus généralement, il y a beaucoup d'intervenants. Du point de vue du transit, il y a trois sujets importants, le financement de la maintenance régulière, le contrôle de la charge à l'essieu, et la clarification des rôles des organismes publics.

La maintenance et la nécessité d'un fonds routier.

8.18 Le réseau de transit est en bon état général mais ceci reflète les grands investissements fait avec l'appui de l'aide au développement plutôt que l'existence d'une politique cohérente de maintenance. Contrairement à ses voisins le Burkina n'a pas de fonds routier qui permet un financement autonome des travaux. La Banque mondiale a conclu à l'intérêt et à la faisabilité d'un fonds routier qui permettrait une gestion interannuelles des dépenses et une affectation des recettes. Par exemple, les principaux axes de transit font l'objet de péages dont la recette est collectée par le Trésor public est reversée au budget général. Il sera logique d'affecter les recettes de péages au fonds routier dont elles couvriraient une partie substantielle des besoins.

Le contrôle de la charge à l'essieu

8.19 La pratique généralisée de la surcharge a un coût considérable pour les infrastructures et pour la chaîne logistique. Elle nuit à la containerisation, et partant à la facilitation du transit et à la modernisation des services de transport et de logistique. La logique et la pratique veulent que le contrôle se fasse d'abord dans les pôles émetteurs de fret c'est-à-dire les ports, avant d'imposer

des contrôles en route, plus difficiles et plus pénalisants. Compte tenu de la compétition entre les ports, cette démarche devrait être coordonnée entre Dakar, Abidjan, Lomé, Cotonou et Accra et qui plus est appliquée avec la même sincérité dans chacun des pôles émetteurs. Dans les conditions actuelles, une application plus rigoureuse à Lomé déporterait instantanément le trafic des pays enclavés vers Accra, d'autant plus que les transporteurs ghanéens sont apparemment ceux qui chargent le plus.

Le rôle des organismes publics et les conflits d'intérêt.

8.20 Au-delà des services douaniers, il y a multiplication des organismes publics ou quasi publics qui interviennent dans la chaîne de transit. C'est vrai des bureaux de fret et syndicats de transporteurs, pour l'affrètement. Les établissements publics comme le Conseil Burkinabé des Chargeurs (CBC) et la Chambre de Commerce (CCIA) cumulent des fonctions régaliennes (gestion de procédures), des activités commerciales et une mission générale de facilitation et de développement économique. Il y a là une forme de conflit d'intérêt : les organismes n'ont pas d'incitation à remettre en cause les procédures historiques qui assurent leurs revenus. C'est vrai pour :

- L'émission de lettre de voitures par le CBC, redondantes avec les carnets TRIE.
- L'entreposage à Ouaga Inter qui doit être payé à la CCIA même si les marchandises restent sur le véhicule.
- Le monopole de la CCIA pour la garantie du transit (TRIE)

8.21 Le Conseil des chargeurs joue un rôle très utile pour ce qui est de l'observation de la performance du transit et de compréhension des problèmes de facilitation. Il est regrettable qu'il soit financé par un prélèvement spécifique associé à une procédure. Il serait plus simple que le prélèvement soit fait directement par les douanes et reversé au CBC comme c'est le cas pour le règlement de la garantie TRIE à la CCIA.

LE CYCLE DES PROCÉDURES

8.22 Les importateurs ont peu de problèmes pour la préparation de l'importation. En revanche, il y a beaucoup de soucis en ce qui concerne les opérations qui interviennent après l'arrivée des marchandises au port d'entrée dans la sous-région. Il s'agit notamment :

- des conditions du transit
- des délais et conditions de dédouanement à Ouaga Inter
- du temps mis par la BCEAO pour approuver les transferts bancaires pour les paiements des lettres de crédit.

8.23 A l'exportation, le cycle est plus simple et plus rapide. En pratique, les douanes traitent dans la journée les déclarations d'exportation. Qui plus est le transit à l'exportation n'est pas contraint comme à l'importation par des dispositifs d'escorte. Les exportateurs sont peu nombreux et réguliers et ont pu optimiser leur logistique avec les bureaux douaniers concernés. Le principal bureau concerné, celui de Bobo, s'est montré de l'avis général à l'écoute des exportateurs.

8.24 Dans le cas du Burkina, le transit est régulé par la combinaison des accords bilatéraux de transit, le code des douanes de l'UEMOA et le système communautaire de carnets de transit (TRIE). Ce dernier est théoriquement régi en Afrique de l'Ouest par deux conventions adoptées

au niveau de la CEDEAO. Tous les états de la CEDEAO sont membres de ce système inspiré assez étroitement du TIR (Transit International Routier) de l'Europe. Il repose sur :

- Un standard pour les véhicules et entreprises participantes.
- Un dispositif de carnet unique pour le trajet et auquel est attaché une caution que peuvent appeler les douanes dans les pays de transit.
- Un concept de garant national dont le rôle est d'agrèer les entreprises participantes et de distribuer les carnets et les cautions afférentes.

8.25 Dans les faits la mise en œuvre n'est que très partielle : les carnets ne sont distribués par les chambres de commerce que dans les pays de l'UEMOA. Les carnets sont vendus par les chambres de commerces des pays de l'UEMOA, qui sont les garants nationaux et qui gèrent des fonds de garantie nationaux pour le transit, dont l'existence est en réalité très antérieure au TRIE. Le système n'est pas en place dans les pays anglophones, où le transit est garanti par des cautions émises par des banques et des sociétés d'assurances pour le montant des droits et taxes du dans le pays de transit, dans des conditions qui sont en fait plus proches (au Ghana) des bonnes pratiques internationales en matière de garantie de transit.

8.26 La réglementation impose une assurance à l'importation depuis le port (minimum 0.3 pourcent de la valeur fob). C'est une obligation relativement obsolète dans la mesure où elle impose de passer par des sociétés locales et qu'elle est incompatible avec la pratique du connaissance direct des entreprises internationales présentes au Burkina.

8.27 L'affrètement administré est une contrainte traditionnelle en Afrique francophone, qui s'applique au transport de marchandise pour le compte d'autrui. Elle résulte des accords de transit. Par exemple, à partir du port de Lomé, une demande de fret est adressée au bureau du fret togolais, sis à côté du port, lequel en relation avec les syndicats de transporteurs affecte les camions au tour de rôle et vérifie la répartition par destinations. Elle est largement contournée pour le transit à partir du Ghana et, sur tout les corridors, ne s'applique pas au transport en compte propre au Togo. Elle reste une contrainte forte pour les transitaires qui préféreraient établir des partenariats avec des transporteurs fiables. Ce système encourage la fragmentation des services et fragilise la chaîne logistique dans la mesure où la relation entre le principal (logisticien) et son agent (transporteur) est ténue.

8.28 L'escorte est un système relativement souple, les véhicules partent en groupe, plusieurs fois par semaine mais pas nécessairement en convoi, l'information sur le convoi est passée aux points de contrôles conventionnels. Le temps d'attente à la sortie du pays de transit est négligeable. Une fois au Burkina Faso, le temps d'attente à la frontière est essentiellement celui de la constitution de l'escorte par les douanes (une ou deux par jour). Parfois des délais sont imputables au transitaire qui n'a pas les bonnes informations sur la cargaison. Le passage de frontière ne paraît pas un problème majeur, même s'il n'est pas particulièrement fluide.

8.29 L'information sur les véhicules escortée (la feuille d'escorte est faxée au Siège) et un système de suivi du passage par radio depuis un central à Ouaga est mis en place avec plusieurs point de contrôle sur la route jusqu'à Ouaga Inter. Un douanier est dans le véhicule de tête pour assurer la liaison. Le Burkina Faso et le Togo n'ont pas mis en place des modules informatique transit (pourtant disponible sur SYDONIA) qui permettent de faire passer l'information sur les carnets du bureau d'émission du document de transit au bureau de destination.

8.30 La gestion des carnets au Burkina n'apparaît pas comme celle d'une procédure de garantie d'opérations individuelles, mais plutôt comme une forme de taxe au profit de la CDC. Ces garanties ne sont pas appelées. Une fois à Ouagadougou, le carnet TRIE est pris en charge

par le service correspondant des douanes et le chargement pris en compte par la chambre de commerce. Paiement est dû à la CDC même si les marchandises ne sont pas entreposées (container, par exemple).

8.31 Le déclarant (transitaire ou consignataire) peut dès lors déclarer les marchandises pour dédouanement à Ouaga Inter, le cycle est relativement classique : déclaration, contrôle de conformité, transmission du dossier à un inspecteur qui décide ou non d'une inspection physique de la cargaison ou d'une admission conforme, liquidation bon à enlever. En pratique cette étape est en moyenne assez courte (deux-trois jours), mais aussi très aléatoire. Le dédouanement comporte beaucoup d'aller-retour pour le déclarant et n'est pas totalement transparent : il n'y a qu'une faible utilisation de l'informatique et pas de gestion du risque (en 2006).

8.32 A l'évidence, le cycle actuel comporte beaucoup d'intervenants administratifs. La circulation de l'information n'est pas assurée, alors que sa fluidité est indispensable à la facilitation du commerce. L'utilisation des technologies de l'information permettrait à l'évidence non seulement de faciliter chacun des cycles individuels, mais aussi de permettre la circulation et le recoupement des informations. La priorité est de commencer d'approfondir l'informatisation des opérations de dédouanement pour lesquelles le système actuel (SYDONIA ++) permet d'ores et déjà au déclarant de soumettre les déclarations en ligne, mais cette possibilité n'est pas utilisée.

LE COÛT DES OPÉRATIONS DE TRANSIT

8.33 La simulation ci-dessous se fonde sur un camion de 40 tonnes venant de Lomé avec une valeur de marchandise de 30 millions FCFA, en trois déclarations. Au total, l'ensemble des frais indirects ajoutent au moins de l'ordre de 50 pourcent à la prestation de transport proprement dite. Potentiellement, les indirects ne devraient pas représenter plus que 15 à 20 pourcent⁴⁸, ce qui est déjà nettement plus élevé que dans un pays développé (5 pourcent).

8.34 Les organismes officiels et les syndicats comme l'OTRAF considèrent que les « tracasseries » en route sont le problème majeur qui affecte la qualité du transit. C'est aussi la perception des opérateurs à la base. Il y a effectivement plusieurs dizaines de prélèvements informels en route pour un coût de l'ordre de 100000 FCFA par voyage. Contrairement à l'opinion répandue, les « tracasseries » ne sont pas la cause principale des coûts et délais pour le transit. *L'impact des procédures légales, liées à l'affrètement, aux escortes, aux redevances de terminaux (notamment à Ouaga Inter) etc., est bien supérieur à celui des tracasseries. Ces procédures ne seraient pas justifiées dans le cadre d'un transit sécurisé et libéralisé et ajoutent 25 pourcent environ au coût de transport proprement dit soit plus que deux fois les « tracasseries ».*

8.35 Qui plus est, notre simulation ne prend pas en compte d'autres paiements illégaux, indépendants des tracasseries le long de la route, qui pourraient intervenir à des étapes clés du transit. La mission n'a pas recueilli d'éléments assez précis sur ces possibles paiements en termes de montants et de bénéficiaires. Il est fort probable qu'ils sont importants : la différence entre le montant du prix de transit simulé (1.5 million FCFA) et les prix signalés par les chargeurs (1.8 million FCFA) est de l'ordre de 250-300,000 FCFA (25 pourcent du transport).

8.36 Les tracasseries constituent un problème sérieux qui mérite une attention soutenue. Toutefois, son impact en termes de délais et de coût ne doit pas être exagéré. La chaîne logistique est plus affectée encore par l'ensemble des procédures légales superfétatoires et les paiements de facilitation qu'elles peuvent susciter.

⁴⁸ Pour ce faire, nous avons retenus 50% du niveau actuels des services réellement indispensables dans un régime de transit libéralisés, lettre de voiture, garanties et transitaires, redevances informatiques.

Tableau 8.1 : La structure du coût de transit (FCFA)

	valeurs unitaire	quantité	Assiette	Total
Transit Togo				121000
Tour de rôle	10000	1	véhicule	10000
Terminal solidarité Togo	10000	1	véhicule	10000
Escorte Togo	10000	1	véhicule	10000
CBC lettre de voiture	10000	1	véhicule	10000
TRIE Togo	6000	1	véhicule	6000
garantie TOGO	0.25%	1	valeur	75000
A l'intérieur du Burkina				225500
TRIE Burkina	6000	1	véhicule	6000
garantie Burkina	0.25%	1	valeur	75000
lettre de voiture CBC	2500	1	véhicule	2500
Redevance informatique frontière	5000	1	carnet	5000
Escorte	5000	1	véhicule	5000
Redevance entrepôt Ouaga Inter	1050	40	tonnes	42000
Assurance transport	0.30%	1	valeur	90000
Services transitaires				170000
Transitaire Togo	25000	3	déclarations	75000
Transitaire frontière	20000	1	„	20000
Transitaire Ouaga	25000	3	„	75000
Services transporteur				1100000
Transporteur	1000000	1		1000000
Frais additionnels transports	100000	1		100000
Total transit				1616500
Coûts transit hors transports				526500
Dont "tracasseries"				100000
dont frais légaux évitables				246500
dont incompressibles				180000

Sources : Estimations de l'auteur

L'IMPACT ÉCONOMIQUE DU TRANSIT

8.37 Le coût de logistique, et partant celui de l'enclavement, ne sauraient s'analyser purement en termes de coûts et délais de transports, mais selon quatre niveaux d'analyse :

1. Les coûts directs de transport ;
2. Les coûts indirects: frais de procédures, marge du transitaire, assurances, « tracasseries ».
3. Les coûts induits pour les entreprises, notamment en termes de stocks ou d'organisation de la logistique telle que la consolidation de l'approvisionnement en amont.
4. Les coûts d'opportunité qui sont le manque à gagner pour le pays qui résultent des conditions du transit : fraude douanière, coûts additionnels de maintenance dus à la surcharge, activités nouvelles dissuadées par les conditions d'opérations.
5. L'impact économique de la surcharge des véhicules.

8.38 Contrairement à l'opinion répandue, les coûts directs de transports terrestres sont relativement modérés. Agrégés pour l'import et l'export⁴⁹ ils représentent de l'ordre de 50 milliards FCFA, soit 1.7 pourcent du PIB, ou 7 pourcent du commerce extérieur. L'impact direct n'est donc pas négligeable mais bien moindre que ce que pensent beaucoup de décideurs.

8.39 En revanche, les coûts indirects sont excessif et les effets induits importants. En effet, la logistique est une contrainte opérationnelle forte pour les activités de production burkinabé. Les coûts d'opportunité sont eux aussi considérables. Par exemple, compte tenu du niveau probable de fraude douanière, le manque à gagner sur les droits et taxes lié au système actuel est probablement supérieur au coût du transport terrestre. Pour sa part, la surcharge des véhicules en transit pourrait coûter de l'ordre de 1 pourcent du PIB par an.

COMMENT AMÉLIORER LA CHAÎNE DE TRANSIT ?

8.40 Le transit est un régime douanier qui permet un dédouanement différé des marchandises. Un transit fluide repose sur trois grands principes.

- La sécurisation douanière des cargaisons par scellement de véhicules adaptés (remorques fermées, containers).
- Le dépôt par le consignataire ou son agent (transitaire, transporteur) d'une caution correspondant à la valeur (droits et taxes) qui serait dues dans le pays de transit.
- Une gestion adéquate par les douanes de l'information sur les cargaisons en transit et notamment la réconciliation des informations sur les entrées et les sorties du territoire douanier. Il s'agit d'une part de repérer les infractions et d'autre part de libérer rapidement les cautions mises en place par les usagers.

8.41 Aucun de ces principes n'est respecté dans le cas du transit Burkinabé. Les principales sources de problèmes sont i) le caractère déstructuré, à la limite de l'informel, de la logistique de transit, ii) les faibles capacités douanières et iii) les failles du système TRIE.

La sécurisation des cargaisons

8.42 L'essentiel des véhicules en transit sont des camions surchargés, opérés en compte propre ou par des artisans, et qui ne peuvent être scellés suivant les normes. Les douanes sont tout à fait fondées à appliquer à ce trafic un système d'escorte relativement contraignant. Le système tel qu'il existe au Burkina et au Togo paraît, toutes choses égales, relativement optimisé. Les possibilités d'amélioration, à structure de marché inchangée, sont limitées. Il est illusoire voire contre-productif d'investir dans des équipements (postes frontières) ou systèmes technologiques (GPS, filet de scellement) pour faciliter ce type de transport qui n'en a pas besoin.

8.43 Les réformes doivent au contraire viser à aider l'émergence d'un secteur logistique performant, respectueux des réglementations transport et douanes et offrant les meilleurs services pour les chargeurs, respectant les règles de chargement et toutes garanties pour les douanes. A terme, la logistique devrait être assurée principalement par des entreprises organisées travaillant en association avec des logisticiens professionnels.

8.44 Aujourd'hui, seul le trafic containerisé et notamment les connaissements directs des logisticiens internationaux offrent des possibilités de scellement qui justifient la dispense des procédures contraignantes et des frais additionnels supporté par le trafic général. Malgré la demande de ces opérateurs, les douanes du Burkina ou des autres pays de l'UEMOA n'ont pas à

⁴⁹ Sur la base de 2 M tonnes et un coût de transport induit par l'enclavement de 25000 FCFA/tonne.

ce stade sérieusement envisagé une différenciation des procédures ou des critères qui favorisent la qualité du transit. Le Ghana a récemment introduit des critères plus contraignants pour les opérateurs de transit qui vont dans ce sens, dans le cadre du projet de facilitation régional mené par la Banque mondiale.

8.45 Une entreprise du secteur structuré a plus de charges fixes qu'une entreprise de transport artisanale qui échappe aux charges sociales et paye moins ses chauffeurs. La différence peut être de l'ordre de 20 pourcent. Dès lors les entreprises structurées ont besoin de rouler plus et d'avoir des marchés durables que seuls les opérateurs internationaux peuvent leur proposer. Une entreprise qui pourrait faire passer le niveau d'utilisation de ses véhicules de 3000 km par mois à 6000 km par mois réduirait ses coûts de 20 pourcent. Il est donc tout-à-fait possible que le coût de transport restera le même après des réformes pour rendre le secteur plus moderne.

8.46 Il est donc essentiel que le régime de transit accorde des incitations sous la forme d'un transit libre des procédures qui aujourd'hui le grèvent aux opérateurs professionnels et dont les véhicules sont sûrs au plan douanier devrait intervenir sans délai, avec au moins deux éléments :

- La liberté de choix du transporteur et la dispense du tour de rôle et des procédures d'affrètement (y compris le passage par les terminaux).
- La dispense de l'escorte et un traitement rapide à la frontière.

La gestion de l'information et les capacités douanières

8.47 Les Douanes doivent améliorer la gestion de l'information sur les marchandises en transit. Contrairement à une idée répandue, il n'est pas nécessaire pour faciliter le transit d'interconnecter les systèmes d'information des pays du corridor de transit. Cette interconnexion est profitable, mais ne fait de sens que si les systèmes nationaux sont déjà en place et performants, la sous-région en est très loin aujourd'hui. Le programme de facilitation UEMOA devrait mettre la priorité sur le renforcement des modules transit nationaux avant l'interconnexion.

8.48 Dans le même ordre d'idée, le programme d'investissement régional dans des postes juxtaposés ne paraît pas prioritaire au regard d'autres aspects du programme régional de facilitation. Ces investissements ne devraient éventuellement intervenir qu'à un stade plus avancés des réformes du secteur transport et des régimes de transit, et aussi après renforcement des capacités nationales. En effet, le dimensionnement des besoins de contrôles sera très différent entre le régime actuels et un régime de transit adapté, vraisemblablement plus proche du TIR. Certains des projets actuels sont potentiellement complexe (problème de statut juridique) et surtout très coûteux 2.5 Md FCFA (ou près de 5 millions \$US). Ce coût est excessif par rapport au niveau de trafic — il représente quatre années de fonds de garantie, fonds qui est potentiellement beaucoup plus utile !

Le régime de garantie

8.49 Le système de garantie TRIE est relativement simple pour l'utilisateur, ce qui est important. En revanche le TRIE n'est pas sur le fond différent d'une taxe parafiscale perçue par les chambres de commerce pour financer des programmes d'investissement. Le TRIE n'est pas assis sur le risque douanier mais sur la valeur des marchandises. Il est accessible à tous sans contrainte et en pratique distribué par les agents en douanes au port ou au poste frontière. Le Fonds de garantie national n'est pas appelé par les douanes, mais est recyclé par la chambre de commerce notamment pour financer les investissements de facilitation. Les douanes maintiennent le système d'escorte ce qui est en contradiction avec l'existence même d'un mécanisme de garantie dont la

contrepartie est la liberté de transit. Le programme régional de facilitation prévoit l'émission, pour les pays de l'UEMOA, d'un carnet unique perçu à l'entrée dans la sous-région et réparti entre les chambres nationales. Sans changement radical apporté à la gestion des garanties et aux conditions d'accès au TRIE, l'impact sera marginal.

8.50 Une étude récente financée par la Banque Mondiale pour l'UEMOA a proposé un système un peu plus proche du TIR avec une vraie chaîne de garantie internationale, mais réservée au transport par container et avec une procédure d'agrément. Ces analyses proposent quelques pistes intéressantes pour faire évoluer le système de transit et favoriser l'émergence de services fiables et de qualité. Malheureusement, elles ne vont pas assez loin dans l'analyse des failles du système actuel et comportent des analyses contestables. Par exemple, il ne faut pas envisager une distribution des carnets vers les transporteurs ; les transitaires sont les principaux obligés de l'opération de transit. Qui plus est, les grands transitaires sont des partenaires fiables qui peuvent se porter garant de leurs sous-traitants transport pour autant qu'ils aient le choix du transporteur et le contrôle de ses opérations (avec la dispense du tour de rôle). Qui plus est, et sous réserve d'une étude de faisabilité, il ne devrait pas être trop difficile de mettre en place un dispositif de garantie au profit des transitaires, via le réseau financier, non plus par les chambres de commerce, et qui serait nettement moins coûteux. Le taux actuel de 0.5 pourcent de la valeur est élevé pour un trafic qui serait sécurisé.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.51 Les conséquences de l'enclavement du Burkina sont dans l'ensemble perçues d'une façon incorrecte ou du moins incomplète. Les coûts et délais supportés par le commerce extérieurs sont très modérés. Le coût additionnel de transport représente une petite fraction du PIB et les délais de transit sont inférieurs à ceux supportés par la plupart des pays de niveau de développement comparable enclavés ou côtiers. Même, le problème souvent mis en exergue comme celui des « tracasseries » n'a qu'un impact modeste sur la performance des corridors. En revanche, il est symptôme d'un sérieux déficit de gouvernance et du caractère archaïque de la chaîne logistique du commerce Burkinabé et plus généralement de la sous-région.

8.52 La question se pose donc en termes de qualité et d'adéquation de la chaîne et des services logistiques. Les problèmes sont très sérieux :

- Une logistique à la limite de l'informel : la plupart des containers sont dépotés sur le port pour faciliter la surcharge des véhicules qui ne peuvent être sécurisés au plan douanier.
- Des services de transport fragmentés et de qualité médiocre. Le parc est très ancien et il n'y pratiquement pas d'entreprises structurées. Même les transitaires internationaux ont du mal à trouver des partenaires locaux fiables et en sont empêchés par l'organisation de marché traditionnelle (tour de rôle).
- Une multiplication des procédures en route en partie expliquée par la nécessité d'un contrôle douanier d'importation sécurisée, en partie par la multiplication des organismes intervenants. La somme des prélèvements légaux au cours du transit est très supérieure aux paiements informels (« tracasseries »).
- Une fraude massive : charge à l'essieu, transit et déclaration en douane.
- L'existence de beaucoup de groupe d'intérêts qui tirent profit de l'organisation actuelle et créent des barrières à l'entrée pour les entreprises qui voudraient proposer une logistique de qualité et intégrée dans une chaîne internationale.

8.53 Les activités et exportations traditionnelles ne supportent pas toutes choses égales des coûts et délais particulièrement pénalisants. En revanche, ces conditions d'opérations se

traduisent par des coûts importants pour les entreprises structurées du Burkina qu'il s'agisse des rares entreprises structurées de transport ou des activités de production : concurrence informelle ou frauduleuse, coûts logistiques induits (stocks, consolidation). Les coûts d'opportunité pour l'économie sont également très élevés puisque le système logistique actuel ne permet pas de développer dans de bonnes conditions les services qui seraient nécessaire à une diversification de l'économie. La situation semble avoir empiré avec la crise ivoirienne qui a tiré la logistique vers l'informel avec le développement du transport en compte propre et la désaffection pour le chemin de fer dont les bonnes performances ne sont pourtant pas affectées par la crise.

8.54 Les mesures envisagées aujourd'hui et notamment le programme régional de facilitation proposent beaucoup de mesures pertinentes. Malheureusement la séquence des mesures envisagées vise essayer de faciliter le transit dans son ensemble sans toujours différencier suivant la qualité de l'opérateur et proposer des mesures comportant une dimension incitative pour changer l'organisation et les services logistiques. Certaines des mesures classiques de facilitation qui sont dans le programme (technologie de l'information, postes juxtaposés), sont valables dans un environnement plus avancé, ont peu de chance de produire des effets avec le commerce tel qu'il est organisé aujourd'hui et l'impact sur l'économie sera négligeable et pas nécessairement positif.⁵⁰

8.55 La priorité des programmes de facilitation doit être donné à l'émergence d'opérateurs capable d'offrir une logistique de qualité et sécurisée au plan douanier. En clair il s'agit de faciliter l'émergence d'entreprise de transport capable de travailler en partenariat avec les entreprises internationales de logistique pour offrir au Burkina une liaison en première classe avec les marchés internationaux. Les mesures à privilégier sont donc celles qui discriminent en faveur du secteur moderne et pénalisent les activités qui ne respectent pas les standards de transports ou de douanes. Nos simulations montrent que ces services ne seraient pas plus chers que ceux disponibles actuellement. Certaines composantes du programme régional, comme celle préparées par la Banque mondiale sur le corridor ghanéen comportent des éléments innovants, comme l'accès des opérateurs. Cette approche doit être amplifiée, ce qui devrait à court terme conduire à envisager une ré-conceptualisation du régime de transit plus proches des systèmes internationaux et notamment une convergence du TRIE vers le TIR.

8.56 La grande difficulté pour aller de l'avant est qu'il n'y a pas aujourd'hui une coalition d'intérêt prête à réviser radicalement l'organisation traditionnelle de la logistique du transit. Les syndicats de transporteurs et des chauffeurs sont les principaux défenseurs du système actuel qui est une source de clientèle et de revenu. Les organismes de développement économiques, conseils des chargeurs et chambres de commerce ont un rôle positifs mais sont aussi, dans une moindre mesure, financièrement dépendants du système actuel. Enfin, les chargeurs traditionnels bénéficient d'un système relativement peu couteux et qui permet, le cas échéant de rentabiliser leurs investissements de matériel en compte propre.

⁵⁰ Ce point n'est pas totalement évident, mais l'impact sur l'économie des mesures de facilitations dépend essentiellement de la structure du marché des services, des investissements équivalents auront un impact plus fort sur le corridor nord du Kenya où les services sont dérégulés et consolidés qu'en Afrique de l'ouest, MM. Marteau et Raballand de la Banque Mondiale et l'auteur du présent rapport ont publié une analyse sur ce point dans la série des Policy Research Working Papers de la Banque Mondiale.

9. LES DOUANES

9.1 L'administration des douanes assume traditionnellement de nombreuses missions prioritaires. Dans les pays en développement la mission dominante demeure toujours la mission de collecte de la recette, en second rang la lutte contre la fraude occupe également une place importante. La mission de facilitation des échanges est en conséquence encore souvent reléguée à un rang peu valorisant, en dépit de la globalisation et du développement des échanges intra régionaux. Le Burkina Faso, en tant que pays enclavé de l'UEMOA, est particulièrement concerné par ce dernier.

9.2 Le Burkina Faso connaît de nouveaux flux de marchandises en provenance des pays émergents, du sud est asiatique notamment, qui constituent une concurrence de plus en plus dure pour les rares industries locales. Ces nouveaux flux ont provoqué un enrichissement visible de nouveaux opérateurs attirés par des gains rapides et assez faciles et certaines conséquences sont apparues au sein des administrations et notamment de la douane qui se trouve à un important carrefour d'influences. Cette situation nouvelle appelle des mesures adaptées que les autorités seront amenées à prendre, notamment dans le domaine de l'intégrité professionnelle.

9.3 En plus, le commerce des importations au Burkina Faso a connu plusieurs changements qui ont eu des implications importantes pour la facilitation du commerce en termes de transport et des douanes :

- La persistance de la crise ivoirienne qui a remis en question les schémas préexistants, par la disparition partielle du couloir d'approvisionnement traditionnel et l'apparition de nouvelles routes ;
- L'apparition de circuits spécifiques d'approvisionnement du nord de la Côte d'Ivoire (la zone dite rebelle) qui empruntent les voies routières du Burkina Faso et créent des effets pervers transfrontaliers, plus particulièrement pour la région de Bobo-Dioulasso;
- L'intensification de la concurrence internationale des pays émergents (Chine, Inde, Brésil etc.) qui offrent sur le marché international des produits plus compétitifs et mieux adaptés à la solvabilité des ménages;
- L'irruption de nouveaux acteurs économiques nationaux ou étrangers dans certains secteurs jusque là réservés aux grandes sociétés internationales qui constituaient des interlocuteurs fiables et responsables mais qui sont retirés;
- L'apparition de nouveaux petits commerçants à la limite de l'informel, le plus souvent des parents ou des petits parents de fonctionnaires ou d'autres commerçants.

9.4 Ce présent chapitre discute de l'impact des douanes et le prochain chapitre portera sur les effets des services de transport

LA FACILITATION DU COMMERCE

9.5 Pour de nombreuses administrations douanières encore très focalisées sur la performance de la collecte des recettes, le dialogue et le partenariat avec les opérateurs économiques sont toujours des concepts abstraits voire aventureux. Dans l'esprit de nombreux agents des douanes, y compris chez les cadres, l'opérateur économique est toujours perçu comme un fraudeur potentiel. Cet état d'esprit tend à s'atténuer avec les réformes tarifaires qui ont rendu l'impôt douanier plus supportable et plus acceptable dans son principe. Mais les besoins spécifiques des opérateurs sont encore loin d'être pris en compte et les notions de juste à temps et d'urgence sont souvent mal

appréciées par les services douaniers. La prise en compte de l'accélération des échanges internationaux constitue un enjeu majeur pour les pays enclavés.

9.6 Le handicap de l'enclavement peut être partiellement compensé par des procédures douanières simples et efficaces et ces procédures constituent un véritable atout dans la concurrence internationale. Compte tenu de la faiblesse du tissu industriel au Burkina Faso, il est facile pour l'administration des douanes de bien connaître ses interlocuteurs et de bâtir un dialogue fécond avec les plus sérieux d'entre eux qui débouche sur un véritable partenariat.

9.7 La mise en œuvre effective de la Convention de Kyoto Révisée de l'Organisation Mondiale des Douanes en 2006 va constituer une nouvelle opportunité pour les pays en développement de construire de véritables stratégies de modernisation des relations, de facilitation des procédures et de mise en œuvre effective de partenariats avec les opérateurs crédibles et légitimes. Le Burkina Faso n'a pas adhéré à la Convention de Kyoto initiale. Il n'a pas pour le moment fait connaître sa position à l'égard de la Convention de Kyoto Révisée. C'est le moment pour des pays tels que le Burkina Faso de mettre en œuvre une véritable politique de facilitation dans le cadre d'un partenariat bien compris avec les opérateurs significatifs, crédibles et volontaires.

9.8 Des initiatives devront être prises au niveau national par les entités représentatives du monde économique (Chambres de Commerce ou groupements professionnels spécialisés) pour constituer des groupes de pression actant en faveur de la simplification et de la facilitation et pour faire activer la ratification nationale de la Convention de Kyoto Révisée. A défaut d'initiative nationale suffisante les services de l'UEMOA ou de la CEDEAO pourraient organiser une action régionale pour la promotion de cet instrument et procéder à une étude comparative des mesures de facilitation effectivement appliquées dans la région.

9.9 L'amélioration des relations entre les administrations des douanes et les opérateurs sont d'autant plus souhaitables qu'outre l'aspect facilitation il revient désormais aux administrations des douanes de sécuriser les opérations du commerce international. Le processus de facilitation et de partenariat est à peine enclenché par les administrations douanières qu'il leur est maintenant demandé en plus de « veiller » en priorité sur la sécurité des opérations logistiques. Bien qu'il n'y ait qu'une apparente contradiction entre les deux concepts, l'on peut craindre que ces administrations aux effectifs et aux moyens limités éprouvent quelques difficultés intellectuelles et pratiques à faire coexister les deux concepts en tant que priorités égales. L'aspect répressif traditionnel et longtemps privilégié, notamment dans les pays francophone, risque de reprendre le dessus des opérations et d'occulter les besoins de facilitation des opérateurs.

9.10 L'installation prochaine et provisoire (à titre de test gratuit) d'un scanner à Dakola, le point de passage principal avec le Ghana, illustre le conflit possible entre les concepts de facilitation et de sécurisation de la chaîne logistique si l'intrusion de cette nouvelle technologie n'est pas conçue comme un outil supplémentaire de facilitation mais comme un moyen de contrôle supplémentaire uniquement. Lors de la mise en œuvre de cet équipement à titre de test par la société Cotecna il y aura lieu d'organiser les flux de camions et la sélection des opérations à contrôler. Des choix devront être faits, tant pour rentabiliser l'investissement de cet équipement que pour préserver les intérêts des transporteurs et des destinataires et tenir compte des procédures actuelles de constitution de convois etc. La mise en œuvre de ce moyen sophistiqué de contrôle ne doit pas en effet aboutir à des délais supplémentaires et à des incertitudes d'acheminement.

9.11 De nombreuses expériences récentes dans les ports tendent à prouver que dans un premier temps les nouveaux équipements perturbent les procédures installées et génèrent des

réactions surprenantes, tant dans les services douaniers que chez les opérateurs. De nombreuses personnes ont beaucoup à perdre dans les opérations de transparence. Afin de parer aux difficultés de démarrage et de pallier aux insuffisances d'organisation et de coordination entre les services des douanes, de la Cotecna et des autres intervenants à Dakola et de ne pas perdre le bénéfice des dispositions de facilitation déjà accordées, il y aurait lieu de concevoir les procédures en véritable partenariat afin de prendre en considération les besoins des uns et des autres, d'envisager tous les cas de figure et de trouver des solutions adaptées.

Encadré 9.1 : Un exemple de la facilitation du commerce

En 2005 des dispositions ont été prises pour permettre le dédouanement à destination pour certains flux considérés comme sensibles à plusieurs titres :

- leur encombrement (pondéreux, fers à béton, ciment) ;
- le risque de vol dans les enceintes douanières ;
- les besoins des opérateurs pour la limitation des coûts, notamment de stationnement et d'immobilisation des véhicules dans ces mêmes enceintes ;
- les besoins de certaines activités agricoles ou industrielles, telles les campagnes d'intrants phytosanitaires et d'engrais pour la culture du coton ou des intrants pour les brasseries ;
- les besoins des consommateurs à certaines périodes de l'année (dites de « soudure alimentaire ») pour le riz et la farine, par exemple; et
- le faible risque comptable présenté par les opérateurs responsables de ces importations.

Ces enlèvements avant le dépôt des déclarations en détail et l'acquittement des droits et taxes permettent des gains de compétitivité pour les entreprises :

- en limitant les pertes de temps ;
- en maîtrisant mieux les opérations de porte à porte ;
- en limitant le niveau des stocks et par là le coût des immobilisations comptables ; et
- en permettant une meilleure connaissance réciproque des besoins de l'administration et des entreprises.

Pour sécuriser ces procédures au plan comptable les douanes utilisent les cautions annuelles mises en place dans les recettes douanières pour garantir le paiement des droits et taxes des opérateurs réguliers et des commissionnaires en douane. A l'occasion de l'application de cette procédure d'enlèvement des marchandises les services des douanes se sont rapprochés des entreprises, ont mieux compris les besoins et les enjeux des processus industriels et commerciaux et ont établi des relations de confiance et de respect réciproque des engagements pris. Cette initiative est d'autant plus intéressante qu'elle a été confiée par le Directeur Général des douanes aux services régionaux. Cette pratique de déconcentration administrative des décisions contribue à responsabiliser l'ensemble de la hiérarchie et rapproche les utilisateurs de l'administration de proximité, sans obligation de déplacements permanents vers les services centraux.

Cette initiative louable commence à porter ses fruits mais quelques grandes entreprises approchées par l'administration n'ont pas souhaité encore demander ce type d'avantages. En réalité ces entreprises ont pu par ailleurs résoudre autrement leurs difficultés de maîtrise du processus de dédouanement. Cette approche pragmatique n'est cependant pas très défendable car elle peut tendre à laisser se perpétuer des pratiques douteuses. L'instabilité des procédures et notamment des avantages et facilités incitent certaines entreprises à adopter cette posture sceptique. L'administration qui doit faire les premiers pas et convaincre les opérateurs de sa volonté réelle d'accorder des facilités équitables, transparentes et pérennes par une politique de communication adéquate.

9.12 Le partenariat exige beaucoup d'efforts pour l'administration :

- d'ouverture d'esprit et de disponibilité des cadres et des agents ;
- de travail de préparation, de réflexion sur les problèmes à résoudre ;

- de coordination avec les autres services administratifs (armée, police, gendarmerie, services sanitaires, phytosanitaires de l'agriculture, de la santé, de la consommation, des poids et mesures, des eaux et forêts etc.) ;
- de coordination avec les structures professionnelles (ex. la Chambre de Commerce qui gère le stationnement des véhicules et le pont bascule et vend et garantit les carnets de transit);
- de conception des procédures et de préparation des documents définitifs.

9.13 Compte tenu de la capacité limitée de l'administration, les opérateurs peuvent encore jouer un rôle plus important en établissant eux-mêmes des propositions qui pourront être discutées directement avec l'administration.

9.14 Afin d'améliorer encore les relations, de développer le partenariat et d'envisager d'autres formes de facilitation pour l'administration des douanes il pourrait être intéressant de spécialiser au sein de la direction générale – à la direction de la réglementation si l'on souhaite centraliser cette activité, soit auprès de la direction du centre qui couvre les principaux bureaux si l'on souhaite déconcentrer l'expérience – un service qui serait spécifiquement en charge de l'étude et de la conception de procédures adaptées, simplifiées, domiciliées, en un mot « sur mesures » au bénéfice des entreprises. Cette mesure irait plus loin que les dispositions actuelles déjà prises avec certaines entreprises sous la forme de Protocoles pour l'enlèvement rapide des marchandises avant la déclaration en systématisant l'approche de la prise en compte des besoins réels des opérateurs.

9.15 Cette approche pourrait être généralisée au travers de la création officielle de ce bureau de la facilitation et de la mise en œuvre d'audits agrément des entreprises. Ces audits agréments permettent en effet aux services de douanes de mieux connaître le fonctionnement des entreprises et leurs besoins spécifiques ; d'établir des relations de confiance avec les entreprises ; et, pour les entreprises, de mieux connaître les possibilités offertes par les multiples régimes douaniers.

9.16 La création de ce service au sein de la douane burkinabé pourrait également poursuivre un autre but complémentaire et désormais indissociable pour toutes les douanes, à savoir l'agrément des sociétés au titre de la sécurité des échanges (opérateur économique agréé). Un nombre croissant de pays va désormais exiger des informations préalables aux mouvements effectifs des marchandises et une forme de « certification » des opérations logistiques. Seule une connaissance approfondie des entreprises, de leurs modes de fonctionnement et de leurs responsables notamment des départements logistiques et douaniers permettra de délivrer cette certification des envois pour les pays destinataires.

9.17 Afin de conforter et de développer la compétitivité des produits burkinabé et de faciliter leur entrée dans les pays de destination, l'administration des douanes du Burkina Faso doit être en mesure de délivrer les informations liées à la sécurisation de la chaîne logistique, de façon fiable et rapide. Ce nouveau service de la facilitation pourrait également être en charge de la mise en œuvre du Cadre de Normes de l'OMD et plus particulièrement du second pilier relatif aux partenariats douane-entreprises qui prévoit explicitement le concept d'opérateur économique agréé.

9.18 La création de ce service de la facilitation et sa double compétence générale pour la facilitation et la sécurité permettrait d'envisager la sécurité comme un complément de la facilitation et non l'inverse et de confier cette tâche de la sécurité à un service nouveau ne comportant pas de dimension répressive systématique ou de lutte contre la fraude. La création de ce service exigera quelques moyens de connexion modernes mais demandera essentiellement de la formation pour les cadres qui en seront chargés. Le partenariat constitue un réel enjeu pour les

administrations douanières et la douane burkinabé gagnerait beaucoup en termes d'efficacité économique et d'image de marque à développer rapidement des relations plus modernes avec les entreprises de confiance pour mieux réserver ses contrôles aux sociétés les plus dangereuses.

LES RELATIONS PARTICULIÈRES AVEC LES COMMISSIONNAIRES EN DOUANE.

9.19 Comme dans tout l'UEMOA et en conformité avec les termes du code des douanes communautaires, les opérations de dédouanement au Burkina Faso sont réservées exclusivement aux commissionnaires en douane. Cette exclusivité constitue une forme de handicap pour l'établissement de relations directes et de confiance entre l'administration des douanes et les entreprises. Ces intermédiaires obligés constituent par ailleurs un coût supplémentaire pas toujours en rapport avec le service et le professionnalisme attendu.

9.20 La profession a par ailleurs attiré ces dernières années un trop grand nombre d'opérateurs bien au-delà des besoins des opérateurs du commerce international au Burkina Faso du fait :

- du peu d'exigences pour l'accès à la profession, notamment du trop faible niveau de fixation des garanties financières, et de l'exigence dans certains cas de garanties morales théorique seulement ;
- de l'absence de diplômes de référence pour l'exercice de la profession ;
- d'un certain laxisme des autorités dans l'attribution des agréments et des autorisations provisoires ;

9.21 Dans la pratique on peut distinguer approximativement trois grands groupes types de commissionnaires en douane :

- un groupe restreint comprenant essentiellement les grandes sociétés de transport international, dits aussi groupes intégrés capables de mener les opérations du point de départ au point de livraison ;
- un groupe assez limité également de bons professionnels d'origine nationale, installés et ayant fait leurs preuves ;
- un troisième groupe enfin composé de nouveaux entrants dans la profession, disposant de peu de références et s'adressant plutôt aux opérateurs du secteur informel.

9.22 Le professionnalisme des deux premiers groupes est avéré et est basé sur des relations de longue date avec les entreprises commerciales ou industrielles. Ces deux premiers groupes de professionnels ont d'eux-mêmes « sécurisé » leur portefeuille de clientèle et rejettent systématiquement les opérateurs douteux afin de ne pas entamer leur réputation et de ne pas entrer dans des situations contentieuses avec l'administration des douanes du Burkina.

9.23 Le troisième groupe par contre constitue le vecteur privilégié des opérations frauduleuses, de la sous quantification et de la sous valorisation des marchandises et fait courir les plus grands risques au Trésor public. Mais de plus ce groupe véhicule auprès des nouveaux opérateurs du commerce international des pratiques professionnelles inadmissibles en devenant un véritable vecteur de conseil à la fraude organisée. Cette situation a tendance à s'aggraver compte tenu de l'apparition depuis le conflit ivoirien de nouveaux petits opérateurs opportunistes qui recherchent en premier lieu des intermédiaires et des interlocuteurs allant dans le même sens qu'eux.

9.24 Il convient de réagir en urgence à cette situation déstabilisante pour les opérateurs normaux en restreignant réellement l'accès à la profession de commissionnaires en douane :

- en élevant le seuil de la garantie des opérations et en exigeant le versement réel ou la consignation de cette garantie ;
- en requérant des diplômes adéquats (du niveau d'un diplôme d'études supérieures) pour l'exercice de la profession ;
- en exigeant également des qualifications pour l'ensemble des employés des commissionnaires ;
- en enquêtant sur les antécédents judiciaires et douaniers des responsables et des employés titulaires de la signature ;
- en interdisant l'exercice de la profession aux parents proches (conjoint, enfants etc.) des agents des douanes en poste ;
- en exigeant un niveau de trafic ou d'engagement de trafic suffisant pour justifier l'activité.

9.25 Outre cette restriction de l'accès à la profession, il convient d'entreprendre une campagne « d'assainissement » de la profession et de prononcer des suppressions d'agrément ou à défaut dans un premier temps des suspensions d'agrément en écartant:

- les commissionnaires avec des seuils d'activité trop faibles pour justifier leur existence ;
- ceux qui n'ont pas mis les garanties en place ou qui ne sont pas capable de les renouveler ;
- les opérateurs qui ne seront pas capable de s'adapter à SYDONIA ++ ;
- ceux ayant des liens de parenté trop proches avec des agents des douanes en service ;
et
- les commissionnaires impliqués effectivement dans des affaires de fraude douanière.

9.26 Outre ces opérations de restriction d'accès et d'assainissement du milieu professionnel des commissionnaires, il y aurait lieu en liaison avec les organisations professionnelles concernées de mettre au point un programme spécifique de formation pour les commissionnaires et leurs employés afin de leur permettre de disposer des qualifications requises, notamment par les nouvelles procédures informatiques.

LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

9.27 La douane burkinabé concentre son action essentiellement sur la mobilisation et la collecte des recettes, domaines dans lequel elle a d'ailleurs obtenu des résultats exemplaires. Elle ait par ailleurs pris du retard dans la mise en place des nouvelles structures de lutte contre la fraude. Ces deux missions sont pourtant étroitement complémentaires et il est certainement encore possible d'augmenter le rendement des recettes en améliorant les méthodes de travail dans la lutte contre les nouvelles formes de fraude encore mal appréhendées.

9.28 Comme toutes les administrations douanières, les douanes du Burkina sont confrontées à de multiples formes de fraudes. En dépit de la mise en œuvre du TEC (Tarif Extérieur Commun), de l'abaissement significatif des droits de douanes et de la simplification de la structure tarifaire le taux cumulé des droits de douane, de la TVA et des autres petites taxes telles que les prélèvements communautaires de l'UEMOA et de la CEDEAO atteint près de 45 pourcent pour les produits les plus taxés, en général des produits et biens de grande consommation. Pour les acteurs de l'informel qui peuvent être hors du champ de la TVA, ce taux constitue un facteur incitatif à la fraude. Le développement de l'informel accentuent la fraude et en particulier dans sa forme la plus traditionnelle de la sous facturation.

9.29 En parallèle, il y a eu une croissance d'importations de nouveaux produits provenant des pays émergents, souvent de qualité moyenne, mais correspondent aux faibles moyens des ménages burkinabés. Ils présentent une compétitivité réelle par rapport à des entreprises nationales ou régionales moins compétitives et qui pour certaines ont accumulé des années de gestion inadéquate et ne sont pas préparées à cette concurrence internationale. Quand ces produits entrent frauduleusement, le résultat peut être désastreux. Certaines activités industrielles en Afrique de l'Ouest ont durement pâti de la fraude et le Burkina n'a pas échappé à ces difficultés, bien qu'il ne faille pas sous-estimer les conséquences de décisions économiques inadaptées et de mauvaise gestion généralisée dans les entreprises concernées.

9.30 L'absence de réaction rapide et adéquate de l'administration douanière, et d'autres entités administratives et professionnelles, a d'une part participé à la déstructuration et à la disparition de certaines activités industrielles mais en même temps elle a permis l'apparition ou le développement très rapide de nouveaux intervenants aux pratiques commerciales anormales. Ces sociétés, qui sont rapidement devenues de véritables groupes, implantés au Burkina ou dans la sous région, ont accumulé des bénéfices grâce notamment à la sous facturation et ne se privent pas désormais de jouer de leur poids à tous les niveaux économiques et politiques.

9.31 Les services administratifs, même les plus puissants, comme la douane burkinabé, éprouvent de réelles difficultés à s'opposer à ces schémas quelque peu pervers pour une petite économie qui doit déjà faire face à de nombreuses contraintes externes. Il apparaît vraisemblable que de nombreux petits investisseurs nationaux et internationaux hésitent aujourd'hui à se confronter à ces conditions particulières du marché local. Des secteurs entiers de l'économie sont désormais « réservés » voire complètement « cadennassés » et cette situation joue en défaveur des activités normales et de l'attraction de l'investissement externe.

9.32 Le service en charge de la lutte contre la fraude au sein des douanes est la Direction de la Valeur et des Enquêtes. Cette dénomination traduit une conception assez classique, voire ancienne de la lutte contre la fraude et une primauté accordée à la valeur. Cette direction assure à la fois les tâches de conception, d'application et de poursuites. Ces trois fonctions visent un même but mais leur regroupement au sein d'une même direction peut créer des confusions regrettables. Ce dispositif central est complété sur tout le territoire par les Brigades Mobiles dépendant des Chefs de subdivision et par les Cellules de contrôle des quatre directions régionales, ces services étant tous sous la responsabilité des Directeurs Régionaux.

9.33 Au plan organisationnel la couverture du territoire peut paraître satisfaisante et les liaisons fonctionnelles entre les différents services sont prévues. Les interventions des services centraux à compétence nationale sont cependant limitées par le nombre d'agents et par la dimension du parc automobile qui se résume à deux véhicules, sans moyens de communication (radio). Le ratio agents spécialisés dans la lutte contre la fraude rapporté à l'effectif total fait ressortir une inadéquation évidente et il semblerait que cette direction ait été négligée pendant de nombreuses années. Pour le moment les services spécialisés de lutte contre la fraude et en particulier les services de terrain (les bureaux de douane et les brigades mobiles) fonctionnent essentiellement de leur propre initiative et quelque peu en « aveugles » alors qu'une multitude d'information est disponible et que des nouvelles formes de fraude apparaissent et se multiplient.

9.34 La focalisation de la lutte contre la fraude sur la valeur ne surprend pas non plus, en dépit de la présence de la Cotecna qui est sensée apporter une sécurité certaine dans ce domaine à l'administration des douanes. Des opérateurs continuent de tenter de contourner la pré-inspection par le biais du fractionnement des valeurs ou en ne souscrivant pas de déclaration préalable à

9.35 Dans la pratique les agents de contrôle des bureaux de douane contestent peu les valeurs attestées par cette compagnie de pré inspection, par facilité ou encore par démotivation et ce bien que la Cotecna ait mis à leur disposition une base de données sur la valeur des marchandises. Il ne semble pas que cette base de données soit très connue des agents et encore moins utilisée. Cette situation est très regrettable à la fois compte tenu de l'intérêt de cette base et compte tenu du coût du contrat passé par l'État avec la Cotecna.

9.36 Il semble surprenant que la douane tente de son côté de créer également sa propre base de données compte tenu de ses données et de ses effectifs limités, même si elle se concentre en premier lieu sur les produits les plus fraudés, tels que les pneus, les chambres à air, les cigarettes, le sucre, la farine, les textiles, la friperie, les concentrés de tomate, les pâtes alimentaires et les alcools. Il est encore plus surprenant et regrettable que cette liste de produits soit quasiment la même pour tous les pays de la sous région et qu'aucune démarche régionale n'ait été entreprise dans ce domaine, tant pour sécuriser les recettes des États que pour protéger les industries concernées par ces fraudes à la valeur ; les diverses tentatives désordonnées des pays de la sous région dans ce domaine représentent un véritable gâchis d'énergies et de compétences.

9.37 La coexistence et la succession des compagnies de pré inspection dans les pays ne fait qu'aggraver la situation et le gâchis puisque chacune à son tour installe ses produits, les reprend à son départ et le successeur apporte un nouveau produit et aucun échange n'existe entre elles puisqu'elles sont par définition dans une situation de très vive concurrence.

9.38 Ni les États ni les organisations régionales n'ont tenté de mettre fin à cette situation anarchique qui coûte des montants bien supérieurs aux pays à ce que coûterait la mise en œuvre d'une banque de données régionales d'aide à la décision dans le domaine de la valeur, au moins pour les produits les plus couramment importés par la majorité des pays. Un appel d'offre pourrait être lancé par l'UEMOA ou/et la CEDEAO pour mettre en œuvre ce service qui pourrait d'ailleurs s'autofinancer par des consultations payantes. Une telle banque de données régionale ne serait qu'un outil d'aide à la décision sur la valeur et ne constituerait en aucun cas une valorisation automatique, ni même encore l'équivalent des valeurs minimales ou de référence qui ne sont plus normalement acceptées dans le cadre de l'O.M.C.

9.39 La situation actuelle aboutit pour le service des enquêtes à une concentration des contrôles en entreprises sur la région de Ouagadougou. C'est ainsi que pour 2006 l'essentiel des contrôles en entreprises concernera des grandes entreprises du secteur formel, qui en théorie fait courir le moins de risque au Trésor Public. Cette situation n'est pas très satisfaisante alors que le secteur informel renforce son omniprésence et compte des entreprises ayant mis en place des schémas assez élaborés, voire sophistiqués de fraude.

9.40 Il apparaît indispensable que l'administration des douanes du Burkina mette en place une véritable politique de lutte contre la fraude en installant un vrai système d'échange d'information et en privilégiant la collecte et l'exploitation rationnelle du renseignement. La fonction renseignement qui constitue désormais « le nerf de la guerre » pour les administrations douanières n'ait pas été prise en compte à sa juste importance. Quelques accords d'assistance administrative mutuelle (AAMI) ont pourtant été signés avec certaines douanes (la Côte d'Ivoire, la France et la Belgique). De même l'existence d'un bureau régional de liaison de l'OMD à Dakar aurait du normalement favoriser l'échange et la circulation des informations relatives à la fraude.

9.41 Cette absence de savoir faire et de mise en œuvre du renseignement doit être sérieusement et rapidement prise en compte pour sortir du schéma actuel de l'accapement individuel de l'information en dehors de toutes règles et les mesures suivantes devraient pouvoir être mises en application dans les meilleurs délais grâce à :

- la conception d'un circuit de circulation des informations ;
- des règles claires pour tous les services centraux et nationaux, et les services de terrain de collecte, d'échanges et d'exploitation des informations ;
- la mise en place d'un véritable service du renseignement, point focal du système et gardien de toutes les phases, du suivi, de l'exploitation et des résultats obtenus ;
- des actions de sensibilisation et de formation, avec des experts de l'extérieur si nécessaire, et à quelques moyens matériels essentiellement informatiques ;
- l'exploitation des nouveaux moyens du SYDONIA ++ qui permettent à la fois une collecte importante de données statistiques et une sélection automatique des opérations à contrôler.

9.42 Finalement, dans le contexte d'une utilisation très limitée de l'arsenal juridique, il conviendrait d'obtenir l'autorisation de mener un certain nombre de poursuites douanières en justice qui aboutissent à des peines exemplaires et significatives susceptibles d'inquiéter les grands fraudeurs de l'informel.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

9.43 Tous les agents des douanes sont recrutés au Burkina sur des critères de diplômes et après sélection par le dispositif des concours publics. Ces mêmes agents bénéficient tous à leur entrée dans l'administration d'un cycle de formation initiale allant de plusieurs mois à plusieurs années selon les grades. Ils bénéficient également par la suite d'actions de formation continue plus ou moins ponctuelles. Au cours de ces formations initiales et continues les agents des douanes acquièrent les règles de la fonction publique et particulièrement les règles déontologiques. Cette situation est bien meilleure que celle de nombreux pays voisins et les efforts conséquents entrepris dans ce domaine par les autorités burkinabés méritent d'être soulignés.

9.44 Malheureusement, la situation s'est détériorée. Trop d'agents des douanes exercent encore directement ou via des proches immédiats des activités de commerce qui ne sont pas compatibles avec leurs fonctions. Cette « imbrication » des activités commerciales et administratives est confusionnelle pour tout le monde, fonctionnaires, commerçants, famille proche et lointaine, relations sociales et coutumières traditionnelles de la ville et du village. A l'extrême certains ont pu parler de milieux « d'initiés » réservant notamment les activités de commerce à l'importation aux seuls apparentés ou proches.

9.45 Il est nécessaire de responsabiliser les agents des douanes sur les conséquences économiques générales de la corruption et de promouvoir un véritable partenariat avec les entreprises en lançant des campagnes de lutte contre la corruption mettant l'accent en priorité sur les aspects et conséquences économiques très néfastes des nouvelles formes de corruption au Burkina Faso. Il paraît également indispensable d'inciter les opérateurs à prendre des mesures de discipline interne au sein de leurs groupements professionnels et tendre vers des chartes de lutte contre la corruption dans les sociétés privées.

9.46 Afin de relever et de poursuivre les manquements les plus graves, un numéro vert gratuit, disponible en permanence, de communication des informations relatives à la corruption des agents des douanes ou des employés d'entreprises privées pourrait être rapidement mis en place auprès de la Direction Générale.

9.47 Enfin il convient surtout de développer les contrôles internes que l'on peut qualifier de « préventifs » tant par la hiérarchie de proximité immédiate que par les services spécialisés comme l'Inspection des Services Extérieurs. A un ordre apparent de nature paramilitaire il conviendrait de substituer un commandement plus proche, dit « contrôle de proximité » exercé en direct par les chefs immédiats, beaucoup plus présent mais aussi plus exigeant sur les attitudes et comportements quotidiens des agents des douanes et des employés des entreprises au regard de la lutte contre la corruption.

9.48 Les douanes modernes ne peuvent efficacement exercer leurs missions fondamentales dans un contexte de corruption et encore moins pour les nouvelles missions de sécurité internationale ; les douanes du Burkina n'échappent pas à cette règle et si elles ont connu par le passé un degré enviable d'intégrité au plan régional compte tenu de choix politiques affirmés des changements sont intervenus insidieusement ces dernières années. En conséquence il semble opportun d'envisager au plus vite de remettre à leurs justes places la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité professionnelle.

L'INFORMATISATION DOUANIÈRE

9.49 Les administrations douanières sont de plus en plus dépendantes de l'automatisation de leurs services et de leurs procédures car seules les nouvelles technologies peuvent leur permettre de faire face convenablement à l'évolution rapide des échanges internationaux. A la fin de l'année 2004 la migration vers la version ++ de SYDONIA a été achevée et au 1er janvier 2006 quinze bureaux de douane du Burkina étaient équipés de cette nouvelle version. Peu d'administrations dans les pays en développement disposent d'outils informatiques aussi sophistiqués que les douanes et bénéficient d'une assistance aussi soutenue tant de la part de la CNUCED que des partenaires financiers extérieurs. Pourtant, pour le moment les espoirs placés dans l'automatisation des services douaniers ne se sont qu'en partie concrétisés.

9.50 Une priorité évidente et logique a été accordée à la sécurité budgétaire apportée par la nouvelle version de SYDONIA ++, la mise en œuvre d'une nouvelle comptabilité douanière, et la formation des agents des douanes. En dépit de ces efforts certains l'optimisation du nouvel outil n'est pas réalisée pour le moment. Les difficultés rencontrées sont assez classiques pour certaines d'entre elles et plus inquiétantes pour d'autres.

9.51 Parmi ces difficultés on peut citer en premier lieu le problème de la formation des agents lors des changements de version. Il semble que les capacités moyennes ou la formation des agents retenus comme chefs de site ne soient pas à la hauteur des enjeux et des besoins. En conséquence une pièce maîtresse de l'échiquier semble manquer.

9.52 Par ailleurs, des choix techniques originaux ont été faits pour le déploiement du Sydonia ++ dans les bureaux. Compte tenu de l'insuffisance des réseaux de télécommunications il a été décidé par exemple de recourir à la technique du Wi Fi pour les échanges d'information entre les différents sites équipés de SYDONIA ++ et notamment avec le site central, chaque bureau étant équipé de son propre serveur. Mais cette solution n'a été qu'à moitié utilisée, elle ne bénéficie pour le moment qu'aux seuls services douaniers et n'a pas été étendue aux opérateurs. En conséquence ces derniers sont toujours obligés de se rendre au bureau de douane et d'utiliser les services de l'Unité Banalisée de Dédouanement (UBD) pour établir et valider leurs déclarations en douane, alors que l'un des apports majeurs de la version ++ de SYDONIA est la mise en œuvre de la fonctionnalité de l'établissement des déclarations par les opérateurs chez eux et non plus au bureau de douane afin de limiter les doubles opérations et les déplacements et contacts inutiles avec les services douaniers .

9.53 D'autres fonctionnalités importantes de la nouvelle version SYDONIA ++ n'ont également pas été activées pour le moment, telle celle sur la sélectivité automatique des opérations de dédouanement à contrôler. Cette situation n'est pas étonnante car la sélection automatique remet totalement en question le mode de fonctionnement habituel, encadre les prérogatives des cadres de contrôle et suppose par ailleurs un fonctionnement effectif de l'analyse de risque et de l'échange d'information entre les services. Cette situation est regrettable car une partie importante des progrès apportés par la nouvelle version n'est pas mise en œuvre et les opérations de contrôle des dédouanements demeurent largement empiriques et personnalisées. De même la fonctionnalité transit du SYDONIA ++ doit être mise en œuvre prioritairement dans un pays enclavé comme le Burkina Faso. Des tests en grandeur nature sont en cours de réalisation au bureau frontière de Dakola. Les déclarations sont saisies dans ce bureau à l'Unité Banalisée de Dédouanement mais pour le moment elles ne peuvent être transmises électroniquement aux bureaux de destination compte tenu de la situation des réseaux de télécommunications. En conséquence elles sont listées chaque jour ou à l'occasion de la formation des convois, puis transmises par télécopie à un service basé à Ouagadougou chargé de centraliser le suivi des déclarations et des opérations de transit.

9.54 La transmission informatique des déclarations de transit constituerait un progrès remarquable pour la maîtrise de ces opérations car les bureaux de destination pourraient être avertis en temps réel de la création d'un titre et de l'existence d'un mouvement de marchandises. Les douanes du Ghana sont en train de mettre en place de leur côté le système Tr@denet au bureau frontière qui fait face à Dakola et ce système est appelé également à gérer très rapidement le transit vers et du Burkina Faso ; il serait donc envisageable de connecter les deux systèmes pour tracer les opérations de transit depuis le port de débarquement au Ghana jusqu'au point de destination au Burkina Faso au plus grand bénéfice des deux administrations et des opérateurs.

LA PRODUCTION STATISTIQUE.

9.55 Les directions de l'informatique et de la statistique ont au sein des directions générales des douanes des responsabilités particulières qui dépassent très largement le cadre des seules administrations douanières. Elles ont la tâche fondamentale d'établir les statistiques du commerce extérieur, pour l'élaboration de la balance commerciale et pour informer la politique économique.

9.56 Compte tenu de la persistance depuis de nombreuses années des difficultés de valorisation de la statistique douanière, il semble qu'une action prioritaire sera la réorganisation du service, de sa dynamisation, notamment par le recrutement de statisticiens de métier, ou encore en consacrant un effort particulier à la formation professionnelle en vue de constituer un véritable service de statistiques digne de ce nom. En termes d'équipement, il y aurait peut être lieu de spécialiser une chaîne informatique en chaîne statistique pure pour éviter les risques d'erreurs et de confusions provoquées par des manipulations trop diverses.

OPTIMISATION DU CONTRAT DE PRÉ-INSPECTION

9.57 Comme dans de nombreux autres pays de la sous région le Gouvernement du Burkina Faso a eu recours successivement à plusieurs sociétés spécialisées dans la pré-inspection des marchandises. Depuis 2004 le Gouvernement a signé un nouveau contrat avec la Cotecna d'une durée de 12 mois, prolongé par un nouveau contrat de deux ans qui peut être renouvelé deux fois. Ce contrat de service est un contrat classique de contrôle des marchandises avant embarquement. Toutes les marchandises dont la valeur FOB est supérieure à trois millions de F CFA sont en principe soumises à l'inspection, hormis certaines marchandises spéciales.

9.58 Dans le contrat de la Cotecna il existe une disposition spécifique intéressante qui charge cette société de mettre à disposition de la douane une banque de données relatives à la valeur et de plus de la mettre à jour mensuellement. Il ne semble pas malheureusement que cette disposition du contrat soit suffisamment mise à profit par les responsables et les agents des douanes. Cette banque de données pourrait apporter des éléments précieux d'aide à la décision pour la détermination de la valeur des marchandises dont l'administration ne dispose pas elle-même pour le moment. En conséquence chaque bureau de douane devrait avoir un terminal habilité pour consulter cet outil d'aide à la détermination de la valeur en douane et les inspecteurs de visite devraient régulièrement s'en servir. Compte tenu du coût du contrat il est dommage que cette information ne soit pas mieux valorisée.

9.59 Souvent également un apport essentiel du contrat ne fonctionne pas, il s'agit de la réconciliation des opérations qui doit permettre de rapprocher les éléments de la Cotecna de ceux des déclarations en douane pour détecter les anomalies de paiement de droits et taxes notamment. Il est à regretter qu'au Burkina Faso la réconciliation n'est pas véritablement opérée, du fait d'incompréhensions réciproques ou de craintes liées à l'informatique partagée ou encore du fait de diverses mauvaises volontés. L'absence de réconciliation ou encore une réconciliation à hauteur d'une partie seulement des flux ôte une grande part de la crédibilité et de l'efficacité de ces contrats coûteux pour les opérateurs, en temps et en frais directs.

9.60 De nouveaux types de contrat de service font progressivement leur apparition avec une connotation renforcée de transfert de savoir faire et de renforcement des capacités. Avec le développement du concept de sécurité certains contrats se réorientent vers l'apport technologique, notamment au travers de l'installation de scanners dans les ports ou aux points de passage aux frontières. Le Burkina Faso semble s'engager dans cette voie puisqu'il s'apprêtait au moment du passage de la mission à tester un scanner au point de passage avec le Ghana, à Dakola. Il serait hautement souhaitable de faire évoluer le contrat en confiant à la Cotecna un rôle encore plus technique de sécurisation au sens large des flux et de fournisseur d'informations sur la valeur et sur les risques, comme elle le fait depuis plusieurs années par exemple au Sénégal, la maîtrise de la détermination de la valeur revenant progressivement à l'administration des douanes.

LA MAÎTRISE DE LA VALEUR EN DOUANE

9.61 La maîtrise de la valeur en douane est un des éléments clé de la sécurisation des recettes. La multiplication des nouveaux flux et des nouveaux intervenants à l'importation au Burkina Faso ne facilite certainement pas la tâche des services douaniers. Il semble que la démobilisation relative des services douaniers dans ce domaine depuis l'intervention des sociétés de pré-inspection ait abouti à une acceptation automatique et un peu aveugle de la valeur en douane indiquée par ces sociétés et ait « émoussé » la curiosité traditionnelle et la capacité de réaction des agents de contrôle, notamment dans les services de visite et de révision des déclarations.

9.62 Il semble également que les fraudeurs se soient parfaitement adaptés à la situation et aient par exemple développé les sous facturations à un point tel que les opérations sont inférieures au seuil d'intervention de la société Cotecna, sans véritable réaction des uns et des autres. Lors de ses déplacements à Dakola et au Service de la Révision des déclarations de la Direction du Centre la mission a pu constater, sur un échantillon représentatif des flux réels, de nombreuses opérations de ce type qui auraient du normalement alerter l'attention des services.

9.63 Après avoir consacré des efforts remarquables pour sécuriser le transit des marchandises et les acheminer vers les points de dédouanement une priorité devrait être désormais à nouveau accordée par la douane burkinabé à la valeur en douane. Cette priorité vise à la fois à maintenir et à sécuriser le niveau actuel de recettes qui risque de connaître un tassement ces prochaines années

grâce à le libre échange qui se développe au sein de la CEDEAO, et l'impact éventuel d'un Accord de Partenariat économique (APE) qui va supprimer une bonne part des droits de douane sur les importations de l'Union Européenne.

9.64 L'urgence permanente de la recette est toujours aussi vive, aussi convient-il aujourd'hui d'optimiser les moyens dont dispose l'administration des douanes pour mieux appréhender encore tous les gains possibles de recettes en :

- Travaillant mieux encore avec la Cotecna et en utilisant toutes ses informations issues de la réconciliation, même partielle, et de sa banque de données ;
- Contenant toujours les exonérations, et surtout en adoptant une présentation plus claire qui explicite la catégorie « autres » qui représente à elle seule 80 pourcent de la valeur totale d'exonérations;
- Faisant mieux circuler les informations relatives à la fraude et en les exploitant réellement;
- Développant et optimisant toutes les fonctionnalités offertes par SYDONIA ++.

9.65 Depuis cinq ans les douanes du Burkina Faso ont démontré leur capacité à tenir leur engagement au titre de la collecte budgétaire. Elles ont également multiplié les dispositions pour assurer la maîtrise des opérations de transit, tant à destination de leur territoire national qu'à destination des pays voisins également enclavés. Si la mission fiscale demeure toujours aussi importante il semble désormais nécessaire de se soucier du « bien être » des opérateurs, de faciliter les opérations de dédouanement du commerce licite et d'alléger les coûts d'approche et de passage en douane qui constituent pour le pays un surcoût non négligeable et un handicap par rapport aux pays côtiers.

9.66 Les outils techniques en cours de déploiement, le SYDONIA ++, le scanner et les banques de données, liés à une systématisation de l'échange de renseignements devraient normalement permettre de développer une nouvelle culture de relations entre l'administration et les opérateurs de toutes natures. Cette nouvelle culture de la facilitation devra se mettre en place dans un nouveau contexte international de sécurisation de la chaîne logistique qui constitue une approche différente de la gestion des flux de marchandises basée essentiellement sur l'anticipation des opérations. Cette dernière caractéristique devrait bénéficier aux opérateurs licites qui pourraient communiquer leurs informations aux services douaniers dès le débarquement des marchandises dans les ports et permettre ainsi aux services douaniers à destination de préparer leurs contrôles.

9.67 Cette avancée ne sera cependant possible que si les administrations douanières de la région établissent un dialogue constructif entre elles et permettent notamment l'interconnexion de leurs réseaux. Afin d'accélérer le processus les deux organisations régionales concernées au premier rang, l'UEMOA et la CEDEAO, devraient rapidement établir les nouveaux schémas d'échanges dans la zone et lancer un message fort aux opérateurs et aux investisseurs qui attendent ces progrès depuis de nombreuses années et subissent patiemment en attendant tous les aléas des cumuls de dispositions nationales. Même si des tensions peuvent subsister en certains points du territoire communautaire la période doit être mise à profit pour préparer les sorties de crise et réaliser des progrès significatifs attendus par tous les intervenants économiques.

10. LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS D'APPUI AU COMMERCE

LA POLITIQUE COMMERCIALE

10.1 La politique commerciale d'un pays devrait être basée sur le principe d'une économie ouverte, orienté vers l'extérieur, et avec peu d'ingérence par l'état dans les affaires du commerce. Les éléments principaux d'un processus effectif d'une politique commerciale sont :

- Une stratégie lucide du commerce et d'exportation, élaborée et soutenu par les parties prenantes, et basé sur une diagnostique des contraintes majeures au commerce ;
- Une consultation effective entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- Une concertation efficiente entre ministères ;
- La collecte des données fiables sur le commerce et leur dissémination sans délai ;
- La capacité d'analyse de et de conseil sur toutes questions importantes ;
- Des institutions efficaces pour l'appui au commerce – ex. douanes, promotion des exportations, normes et standards

10.2 Avec l'adoption du Tarif Extérieur Commun (TEC) par les États membres de l'UEMOA, la politique commerciale du Burkina Faso est essentiellement définie au niveau régional. Une stratégie d'exportation, par contre, représente un défi plutôt national. Ce chapitre concentra, alors sur les politiques régionales, les accords préférentiels actuels et en négociation, et surtout les structures d'appui aux commerce. Cependant il y a quelques observations importantes à faire sur la politique commerciale.

10.3 D'abord, l'introduction du TEC était une étape critique dans l'évolution de la politique commerciale du pays, car elle a beaucoup simplifié et diminué la protection tarifaire. Le tarif maximum a été réduit à 20 pourcent, et le nombre de bandes tarifaires à quatre (0, 5, 10, et 20 pourcent). Ainsi, le régime tarifaire est devenu un des plus libéraux en Afrique, et l'engagement communautaire diminue beaucoup la possibilité de dérapage. Ce régime ne représente plus un grand obstacle à la compétitivité de l'économie ou à la compétition interne. C'est pour cette raison que la présente étude a focalisé sur les contraintes non-tarifaires à la frontière (les douanes, autres procédures), et surtout les autres politiques, institutions et interventions 'derrière la frontière' qui freinent le commerce.

10.4 Le régime tarifaire de l'UEMOA est en effet un peu plus compliqué car il y a aussi une redevance statistique (1 pourcent) et un prélèvement communautaire de solidarité (1 pourcent). En plus, une Taxe Dégressive de Protection était accepté en 1999 de façon transitoire afin d'aider certaines industries dans les pays à s'adapter. Cette option devait terminer en 2003, mais elle a été renouvelée à deux reprises. Le Burkina Faso est un des pays, avec le Sénégal et la Côte d'Ivoire, qui applique toujours cette taxe sur quelques produits. Il est l'heure de rayer cette taxe une fois pour tout.

10.5 Le grand défi à l'heure actuelle est l'extension du TEC aux pays non-UEMOA de la CEDEAO. Ces pays ont accepté le principe de la même structure tarifaire, mais avec la possibilité de proposer quelques changements dans la classification de certains produits jugés prioritaires. Surtout pour le Nigéria, cette réforme représente un grand pas en avant, car son tarif moyen tombera de 28 pourcent à 12 pourcent. Néanmoins, il y a un danger que le processus pourrait ouvrir la porte à une certaine augmentation de la protection. D'abord le Nigéria insiste sur la nécessité d'une bande temporaire de 50 pourcent. Il ne faut pas que cette catégorie devienne permanente, et surtout que d'autres pays ne l'adoptent. Deuxièmement, le processus de reclassification des produits pourrait mener à une légère hausse de la protection moyenne. Espérons que le fait que 15 pays doivent s'entendre sur tout changement rendra difficile de telle modification.

10.6 À côté du TEC, il y a aussi des programmes de libre échange interne au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. Les produits de cru (animaux, produits végétaux et minéraux) et les produits d'artisanat sont censés circuler librement à l'intérieur de ces groupements, et les produits transformés qui satisfassent aux règles d'origine et qui sont ainsi certifiés. En 2004, le Burkina Faso avait 186 produits approuvés dans le cadre du système de l'UEMOA. Vu la nature de ses exportations, le libre échange des produits de base est le plus important à ce moment. Mais les règles officielles ne sont pas toujours respectées, comme nous l'avons vu dans le cas des exportations de maïs au chapitre 3. Le Burkina Faso a intérêt à renforcer la mise en œuvre de ces politiques par ses voisins, mais il doit aussi les respecter lui-même.

LES POLITIQUES RÉGIONALES

10.7 Pays membre de l'UEMOA et de la CEDEAO, le Burkina Faso bénéficie des mesures d'intégration régionale de ces deux organisations. Le processus d'intégration de l'UEMOA est beaucoup plus avancé ; cependant la CEDEAO est redynamiser depuis quelques années grâce au réengagement du Nigéria.

10.8 L'objectif de l'UEMOA est la construction d'un véritable espace socio-économique commun. Selon le Programme économique régional, les principaux chantiers de l'UEMOA pour la construction de cet espace sont : i) le renforcement de la bonne gouvernance politique et économique à travers des initiatives en faveur de la paix et la démocratie ; ii) l'approfondissement de l'intégration économique et la consolidation des acquis de l'Union Douanière ; (iii) la création d'un environnement favorable aux investissements et l'élaboration d'un code communautaire des investissements ; iv) l'harmonisation de la fiscalité indirecte intérieure ; v) l'harmonisation des modalités de privatisation des entreprises publiques ; et vi) la mise en œuvre des politiques sectorielles.

10.9 L'UEMOA peut être créditée de :

- L'adoption du TEC par l'ensemble des pays membres ;
- Le libre échange intra-communautaire sous certaines conditions ;
- La réforme de la TVA qui a permis de réduire la dépendance des budgets publics aux droits de douane grâce à l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- L'application du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité et de la surveillance multilatérale qui a permis la définition d'un certain nombre de critères de convergence à respecter ;

- La mise en œuvre de politiques communes dans le secteur industriel (Politique Industrielle Commune) et agricole (Politique Agricole de l'Union), bien que les résultats soient mitigés ;
- La mise en place d'une politique des infrastructures économiques dans le transport (Programme d'Actions Communautaire des Infrastructures et du Transport Routier), l'énergie (*West African Power Pool*), les technologies de l'information et la communication (INTELCOM II) et les finances. Mais jusqu'à présent, il y a eu peu de réalisations physiques.

10.10 L'intégration régionale dans le cadre de la CEDEAO est nettement moins avancé que celle de l'UEMOA. Mais dans le domaine de la politique, et surtout de la résolution des conflits, elle a connu quelques succès. L'application du TEC est en cours et doit être finalisé au début de 2008. L'adoption d'une monnaie commune a été repoussée quelques fois, ce qui n'est pas forcément mauvais vu que sa justification est toujours à débattre. Le Burkina Faso était jusqu'à présent essentiellement tourné vers les pays de l'UEMOA pour ces échanges extérieurs, mais avec la crise ivoirienne, la nécessité de se réorienter vers les marchés ghanéen et nigérian a rehaussé l'intérêt du processus d'intégration régionale au sein de la CEDEAO.

LES ACCORDS PRÉFÉRENTIELS

10.11 Les pays en développement se sont vus concéder depuis plusieurs années des accords de facilitation d'accès aux marchés des pays développés. Ils ont commencé avec le Système Généralisé de Préférences (SGP), adopté par la CNUCED en 1968, suivi par les différentes Conventions de Lomé et de Cotonou pour ce qui concerne les relations entre l'Union européenne et ses anciennes colonies de l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP). Plus récemment, l'UE a proposé l'Initiative Tout sauf des armes (TSA) pour les Pays les Moins Avancés (PMA) et les États-Unis ont répondu avec le 'Africa Growth and Opportunity Act' (AGO) qui est accessible à tous pays africains qui répondent à certains critères. Le Burkina Faso, en tant que pays de l'ACP, PMA et pays africains, a eu accès à tous ces accords. Le SGP s'applique toujours pour les autres pays tel que le Japon, l'Australie et le Canada.

10.12 Le TSA est le plus généreux et aussi le plus important parce qu'il est offert par le marché qui est le plus signifiant pour les exportations hors-coton, et donc pour la diversification. Cette initiative libéralise l'ensemble des importations de produits en provenance des PMA, à l'exception des armes et des munitions. Les produits agricoles les plus sensibles – à savoir le riz, le sucre et la banane – ont été exclus temporairement, mais leur libéralisation sera achever en 2008. En attendant la libéralisation complète de ces produits, ils jouissent d'un accès libre aux marchés européens dans la limite des quotas fixés par la Communauté.

10.13 En dépit de toutes ces facilités, la part des PMA dans les importations des pays développés a continué à baisser en raison des contraintes d'offre et de compétitivité des pays bénéficiaires, et le dynamisme des pays concurrents. Le Burkina Faso n'est pas une exception. L'existence des normes de qualité sert des fois comme barrières non tarifaires, mais de plus en plus elles reflètent les exigences du marché. Les subventions dans les pays développés (et en Chine) ont aussi joué un rôle, surtout pour le coton, et le Burkina Faso est en train de travailler au sein de l'OMC et le Cycle Doha de Développement pour adresser ce problème. Mais en général, ce n'est pas l'accès au marché qui pose des problèmes.

L'Accord de Partenariat économique (APE)

10.14 Jusqu'à présent les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP ont été régies par un système de préférences commerciales non réciproques dans le cadre des Conventions successives de Lomé, et ensuite de Cotonou. Mais, ces accords ont été jugés non conformes aux règles de l'OMC parce qu'ils discriminaient entre pays en voie de développement sans être un accord régional et réciproque. La discrimination est permise selon les règles de l'OMC uniquement si on traite tous les PMA ensemble (ex. TSA), tous les pays en voie de développement ensemble (ex. SGP), ou dans le cadre d'un accord régional réciproque qui vise le libre échange interne. L'UE insiste aussi sur la nécessité de réviser ses relations commerciales avec les pays ACP vu le manque d'impact des accords préférentiels.

10.15 L'Accord de Cotonou signé en juin 2000, prévoit donc que les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP seront régies par le principe de réciprocité selon lequel presque tous les produits des pays ACP comme ceux de l'UE accéderont librement – c'est-à-dire sans droit de douane – sur les marchés respectifs de chacun des partenaires. En réalité, les pays africains bénéficieront d'une certaine asymétrie leur permettant de garder les droits de douanes sur un pourcentage limité des importations. Cependant, les 15 pays de la CEDEAO devraient s'entendre sur les produits à protéger. La libéralisation ne sera pas immédiate non plus, mais sera étendue sur une période à définir qui pourrait durer 10 ans au plus.

10.16 Comme presque tous les membres de la CEDEAO, le Burkina Faso a entrepris une étude pour tenter d'évaluer les incidences futures d'un APE sur son économie et voir comment tirer le meilleur parti de ces accords. Cette analyse a été très difficile car les négociations étaient encore loin de spécifier les détails de l'accord final. Néanmoins, cette étude a conclu qu'un APE entraînera l'érosion des niveaux de protection de toutes les branches d'activité sauf celle de l'industrie agro-alimentaire qui utilise essentiellement des consommations intermédiaires en provenance de l'UE et qui ne sont pas assujetties aux droits de douane. Par conséquent, les produits européens bénéficieront d'un regain de compétitivité sur le marché burkinabé. Une autre crainte pour les pays enclavés comme le Burkina est que ces accords viennent augmenter la concurrence aux exportations burkinabées par les importations européennes dans des marchés tiers de la côte. Troisièmement, sur le plan fiscal, les accords APE vont entraîner la perte des droits de douane sur les produits venant d'Europe, ainsi que sur un certain nombre d'importations détournés des pays tiers en faveur de l'UE.

10.17 Les exportations du Burkina auront peu ou pas d'avantages au travers cet accord car ils bénéficient déjà de préférences commerciales grâce à l'initiative TSA. Ces accords peuvent donc se traduire par une concurrence encore plus forte vis-à-vis un système de production burkinabé déjà fragile, et une baisse des recettes de l'État. Ceci pourrait être compensé si l'APE réussit dans ses objectifs de promouvoir des réformes du climat des investissements et l'intégration régionale. Cependant, il n'est pas évident que des négociations commerciales, avec un calendrier maintenant très court, offrent l'instrument approprié pour les réformes nécessaires. Il n'est donc pas surprenant que les pays de la CEDEAO ont demandé une prolongation de la période de négociation afin de mieux cerner l'enjeu et s'approprier des réformes proposées. Néanmoins, la forte possibilité d'un tel accord donne de nouveau une raison pour l'amélioration de la compétitivité des produits burkinabé aussitôt que possible.

LES STRUCTURES D'APPUI

10.18 Aujourd'hui en dehors des Ministères, les structures d'appui transversal au commerce sont essentiellement trois : l'Office National du Commerce Extérieur (ONAC), la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat du Burkina Faso (CCIA) et la Maison de l'Entreprise du

Burkina Faso (MEBF). À ceux-ci on peut ajouter plusieurs organismes spécialisés tel que le Salon International de l'Artisanat de Ouagadougou (SIAO), et les associations pour les différentes filières agricoles. Le Tableau 10.1 fait le résumé de quelques caractéristiques importants des ces trois structures principales.

Tableau 10.1 : Les institutions d'appui aux exportateurs

Organisme	Services d'appui	Structure organisationnelle	Sources des fonds
ONAC	- Formation/ assistance technique - Point commercial	Parapublique, lié au Ministère du Commerce	- Budget de l'État - Rémunération des services - Donateurs (CCI)
CCIA	- Représentation des intérêts du secteur privé - Foires commerciales - Promotion des échanges commerciaux	Organisme semi-privé, lié au Ministère du Commerce	- Cotisations des adhérents - Rémunération des services (stockage, émission de certificats d'origine, etc.)
MEBF	- Guichet unique - Chèques conseils - Fonds de subventions de contrepartie	Association privée sans but lucratif	- Budget de l'État, - Partage des coûts par les entreprises bénéficiaires - Donateurs (EU, BM)

10.19 L'ONAC a été créé en 1974 pour encourager les exportations, en particulier par la fourniture de services de formation et d'assistance technique, d'aide financière pour la participation aux foires commerciales internationales et aux missions de commerce extérieur, la conduite de recherches et d'analyses de marché, et de services d'information sur les produits et les marchés d'exportation. Pendant les deux premières décennies de son existence, le financement de l'ONAC a été assuré par une taxe de 0,25 pourcent sur toutes les importations et exportations. Cela a permis à l'organisation d'établir une structure importante et de fournir une gamme de services. Cependant, l'impact de ses services sur les exportations était difficilement évalué, tandis qu'une taxe sur les exportations était décidément contradictoire à ses objectifs. La taxe a été donc supprimée en 1995 et à sa place, les finances de l'ONAC sont devenues dépendantes des subventions annuelles du gouvernement. Son budget a diminué nettement dans les années suivantes.

10.20 Dans la mesure de ses subventions actuelles, l'ONAC n'est pas capable d'offrir tous les services qu'elle propose. En plus, certains concurrencent le secteur privé qu'elle est censé promouvoir. Il semblerait nécessaire d'aligner les fonctions de l'ONAC sur ses moyens financiers. À cet effet, il devrait se concentrer sur les services qui ne peuvent pas ou ne sont pas fournis par le secteur privé. La formation est un domaine où il y a de plus en plus d'opérateurs privés et il ne serait pas pertinent qu'un établissement financé par le public soit en concurrence avec eux. Une partie importante des cours de formation de l'ONAC a été financée par des organisations internationales telles que l'OMC, l'ONUDI, la CNUCED et le CCI et l'ONAC pourraient se focaliser là-dessus. Mais même là, l'ONAC devrait s'appuyer sur des formateurs et des établissements de formation privés pour dispenser ces cours, et ainsi stimuler leur développement plutôt que de garder un effectif de formation permanent.

10.21 Une amélioration importante dans la structure de gouvernance de l'ONAC a été réalisée en 1998 avec l'introduction d'un conseil de supervision de 12 membres, dont 9 sont des représentants du secteur privé. Une mesure supplémentaire pour renforcer l'orientation clientèle serait de fonder ses opérations sur des plans de travail annuels qui incluraient des indicateurs de

performances spécifiques qui seraient soumis à son conseil pour approbation, combiné à des évaluations de performances régulières.

10.22 Un obstacle clef à une plus grande efficacité de l'ONAC est sa base juridique actuelle qui l'empêche d'embaucher les bons experts à des conditions salariales suffisamment motivantes. Une telle structure a besoin des gens avec l'expérience dans le secteur privé, mais c'est quasiment impossible de les attirer avec les salaires de fonctionnaires. Une étude devrait être entreprise pour analyser les options disponibles pour restructurer l'ONAC.

Encadré 10.1 : Ce qui est nécessaire pour la réussite d'une agence de promotion des exportations

Les sept facteurs suivants sont déterminants pour la réussite des efforts d'une agence de promotion des exportations.⁵¹

1) *Il faut un environnement approprié, favorisant les activités d'exportation.* Il y a probablement un biais anti-exportation dans un pays lorsque l'on rencontre les éléments suivants : taux de change surévalué, structure de droits de douane entraînant des taux de protection nominaux et effectifs élevés, importantes barrières non tarifaires aux échanges commerciaux dues à des procédures douanières coûteuses, à des contrôles qualité inappropriés et à des obstacles administratifs excessifs, absence d'offre de crédit commercial et enfin faiblesse de l'infrastructure de soutien des échanges commerciaux.

2) *L'agence de promotion des exportations doit être autonome mais a besoin d'un haut niveau de soutien de la part du gouvernement.* Elle en a besoin de ces deux éléments pour obtenir la confiance de la communauté des affaires tout en ayant un poids politique suffisant pour influencer les décisions de politique.

3) *La stratégie de l'agence de promotion des exportations doit être tirée par la demande.* L'agence doit avoir un Conseil d'administration comprenant surtout des exportateurs expérimentés et être présidée par un chef d'entreprise respecté.

4) *Il faut assurer un bon équilibre entre les objectifs et activités intérieures et extérieures.* Les organisations de promotion des échanges ont tendance à se consacrer à des activités extérieures telles que les études de marché, le recueil d'informations, la représentation commerciale et les foires commerciales, mais ces activités ne sont efficaces que si l'on accorde l'attention voulue à l'objectif intérieur de renforcement de la compétitivité en aidant les entreprises sur des aspects comme la tarification, la qualité, les normes, l'accès aux moyens de production nécessaires et l'application de modèles commerciaux pertinents.

5) *Il est crucial de doter l'agence du personnel qualifié.* Une organisation de promotion des échanges efficace a besoin d'un personnel ayant une expérience commerciale privée et doit pouvoir offrir des salaires et avantages susceptibles d'attirer un personnel de ce type.

6) *Il faut lui donner les moyens financiers dont elle a besoin.* Si un financement par des donateurs peut être utile au départ, l'agence doit être viable, ce qui nécessite un financement suffisant d'origine nationale. La facturation des services au moyen d'honoraires d'usagers, probablement à frais partagé, doit être une source importante de revenus, si l'on veille à ce que les services offerts soient pertinents et aient de la valeur pour les clients. D'autres activités à fortes externalités, comme celles renforçant la réputation du pays en matière de qualité, doivent être couvertes par une ligne du budget de l'État et par des cotisations des adhérents.

7) *Il faut assurer le suivi et l'évaluation des résultats.* L'efficacité des actions de promotion commerciale doit être suivie et périodiquement évaluée pour assurer que les leçons de l'expérience sont tirées, que les stratégies sont affinées et que les meilleures pratiques sont appliquées.

10.23 En 1998 le Trade-Point et la FASONORM ont été ajoutés à l'ONAC en tant que fournisseurs de service séparés. Le Trade-Point est conçu comme un centre de facilitation commerciale, fournissant des services d'information électronique aux exportateurs locaux sur les

⁵¹ Voir de Wulf, L (2003) 'Pourquoi les organisations de promotion des échanges ont échoué et comment elles peuvent être revitalisées?', document présenté à la conférence « Maximiser les avantages de la mondialisation pour l'Afrique », Dakar.

perspectives d'exportation et aux acheteurs internationaux sur les produits locaux. Les autres services incluent: l'information sur les règlements d'accès aux marchés d'exportation et les conditions de commerce, des abonnements aux bases de données, et une aide à la conception de sites Web. Son site Web est lié au réseau international des Trade-Point. Le centre a reçu l'appui d'un certain nombre de bailleurs, y compris le CCI, la CNUCED et la DANIDA. Les résultats des Trade-Point dans le monde ont été mitigés, bien que le concept soit potentiellement très utile. Généralement logés dans des organismes para-étatique, les centres ont eu des difficultés à suivre le développement accéléré des services d'information électronique, et à être réactifs à l'évolution des besoins des clients. D'ailleurs, on peut se demander si une telle structure devrait fournir des services, tels que la conception de site web et la recherche de marché personnalisée, qui pourraient être assurés par des opérateurs privés sur une base commerciale.

10.24 FASONORM a été créé pour définir les normes des produits et fournir des services de certification des produits à la fois pour les marchés domestiques et d'exportation. Il faudrait reconnaître que cette mission implique une gamme potentiellement énorme d'activités et que des ressources substantielles, à la fois physiques et humaines, sont nécessaires pour que la structure gagne une crédibilité internationale. Sans cela, les exportateurs en particulier sont obligés d'obtenir leurs services de certification des produits ailleurs. FASONORM est toujours une entité embryonnaire mais il est question que ses activités augmentent prochainement avec l'appui financier et technique de la Commission européenne. Récemment le nouveau Directeur Général de l'ONAC a décidé de rendre cette unité à un autre organisme privé qui semblait mieux placé pour réussir. C'est un bon début pour recentrer l'ONAC sur ces fonctions prioritaires.

10.25 La Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat a été créée en 1948. Bien qu'elle ait des relations étroites avec le Ministère du Commerce, c'est une association indépendante administrée en majorité par des représentants du secteur privé. Elle représente plusieurs secteurs de l'économie auxquels elle fournit une large gamme de services consultatifs, de représentation et administratifs. L'adhésion est obligatoire pour toutes les entreprises formellement enregistrées et sa viabilité financière est assurée par les frais d'adhésion, le revenu de ses entrepôts et un certain nombre de prestations de service.

10.26 Son caractère extensif est un point fort dans ses relations avec l'État, mais ceci dilue la voix des exportateurs parmi celle des producteurs pour le marché national qui sont finalement plus nombreux. Le fait que l'agriculture n'est pas couverte par la CCIA accentue ce biais. Aussi, comme nous l'avons vu dans le chapitre sept, la dépendance financière aux paiements par des opérateurs pour des services rendus a encouragé la continuation de services, ou de monopole, qui sont finalement en conflit avec la facilitation du commerce. Il s'agit de l'entreposage à Ouaga Inter qui doit être payé à la CCIA même si les marchandises restent sur le véhicule, et son monopole pour la garantie du transit (TRIE).

10.27 La MEBF a été créée en 2002 à la demande du milieu des affaires du Burkina qui avait exprimé sa frustration devant la multitude de projets des bailleurs non coordonnés avec le but de leur fournir des services d'appui. Conforme aux meilleures pratiques, le principe de fonctionnement de la MEBF n'est pas de fournir ces services elle-même mais d'agir comme un intermédiaire, sous-traitant ces services à des prestataires privés afin de développer le marché local pour les services d'appui. Jusqu'ici, deux bailleurs ont décidé de déposer leurs programmes d'appui à la MEBF : la Commission Européenne avec son programme de *Chèque Conseil* qui fournit des subventions pour un certain nombre de services de conseil, et la Banque mondiale dont les fonds fournissent un financement partiel d'une large gamme de services de formation et d'assistance technique. Il est envisagé que d'autres bailleurs déposeront leurs programmes à la MEBF, et ainsi fourniront la base financière pour la structure de coordination. Un des principaux défis auxquelles la MEBF devra faire face est d'assurer sa viabilité financière puisque la plupart

des programmes des bailleurs ont une durée de vie très limitée. Il faut plus que le cycle moyen de trois à cinq ans d'un projet pour obtenir des changements structurels.

QUELQUES INSTRUMENTS POUR PROMOUVOIR LES EXPORTATIONS

10.28 Un *fonds à coûts partagés* : Ces dernières années, le Gouvernement a cherché de nouveaux moyens d'aider les entrepreneurs burkinabè à se diversifier et à renforcer le tissu exportateur du pays. À cette fin, il a fait effectuer une comparaison des programmes de promotion des exportations mis en œuvre par d'autres pays, notamment ceux d'APEX-CI en Côte d'Ivoire et de CEPEX en Tunisie. L'expérience d'APEX-CI n'est pas concluante car la crise politique du pays a gravement nui aux exportations. De plus, APEX-CI a été chargé de multiples missions qui ont conduit à une évidente dispersion et à un gonflement de la structure du personnel. L'exemple de la Tunisie, par contre, montre comment un pays peut réussir à diversifier ses exportations en assez peu de temps (voir Encadré 10.2).

Encadré 10.2 : Promotion des exportations – la démarche tunisienne

La principale agence chargée de la promotion des exportations en Tunisie est le Centre de promotion des exportations (CEPEX), créé en 1973 dans le cadre du Ministère du Commerce pour fournir une assistance technique et financière aux exportateurs tunisiens. En 1997 a été créé le Conseil supérieur de l'exportation et de l'investissement (CSEI), présidé par le Chef de l'État. Une baisse soudaine et importante des exportations tunisiennes à la fin des années 90 a révélé la vulnérabilité de la position exportatrice du pays qui était basée essentiellement sur des ateliers de confection, travaillant en sous-traitance pour des acheteurs d'un petit nombre de marchés européens. Le Gouvernement en a déduit que le CEPEX n'avait pas réussi à empêcher le déclin des exportations et qu'il fallait engager une nouvelle démarche de promotion des exportations. Une demande d'assistance adressée à la Banque mondiale a conduit à la création, en 1999, du Fonds d'accès aux marchés d'exportation (FAMEX).

Le FAMEX a une mission strictement limitée : (i) aider les exportateurs existants à lancer des nouveaux produits à l'exportation ou à entrer sur de nouveaux marchés d'exportation ; (ii) aider les entreprises de confection à passer du statut de sous-traitants à celui d'exportateurs de vêtements indépendants et (iii) inciter des entrepreneurs à devenir exportateurs. À cette fin, le FAMEX gère un fonds de subventions de contrepartie qui accorde une aide financière à l'élaboration et à l'exécution de plans d'exportation. Le FAMEX ne procure pas ces services lui-même mais agit comme intermédiaire entre ses clients et un réseau de consultants locaux et internationaux. Rompant avec une longue tradition de strict contrôle de l'État sur les organismes parapublics, le Gouvernement a accepté une relation à distance, permettant au FAMEX d'être géré comme une agence privée indépendante.

Le FAMEX a permis une expansion du tissu exportateur de la Tunisie en soutenant les exportateurs tunisiens qui ont lancé de nouveaux produits, notamment des services de bureaux d'études et d'ingénierie et des produits alimentaires et sont entrés sur de nouveaux marchés en Europe, en Afrique subsaharienne, au Proche-Orient et en Amérique du Nord. Au vu des résultats, le Gouvernement a décidé de poursuivre le programme par un FAMEX II, qui est financé par la Banque mondiale.

L'expérience tunisienne offre des leçons intéressantes sur les facteurs décisifs de la réussite d'un programme efficace de promotion des exportations :

- des objectifs bien définis ;
- la protection du processus de décision contre toute interférence politique ;
- une structure de gestion efficiente composée d'une petite équipe d'experts hautement qualifiés, rémunérés selon les normes du secteur privé ;
- accent sur l'établissement de liens effectifs avec des marchés d'export stratégiques
- basé sur le partage des coûts et le recours aux services d'experts extérieurs
- règle de l'atteinte de résultats précis

10.29 Dans le contexte de Burkina Faso où on s'attend à ce qu'une grande partie de l'accroissement des exportations soit constituée par une gamme diversifiée de produits agricoles, les services d'appui devraient être fournis sous la forme de services de vulgarisation contractuels aux agriculteurs exportateurs, leurs contractants ou aux associations ou groupements d'agriculteurs. Le projet de diversification agricole et de développement des marchés de la Banque mondiale, qui démarre en 2007, contiendrait plusieurs de ces éléments cruciaux, en mettant l'accent sur un développement de capacité global au sein d'un certain nombre de filières agricoles choisies.

10.30 Cette approche pourrait être complétée par une refonte de la MEBF en utilisant les leçons apprises de l'expérience du FAMEX en Tunisie. L'appui aux exportateurs n'a pas été une des premières priorités de la MEBF, dû à la nature de son financement externe jusqu'à présent. Ce sera important de relever cet objectif dans son mandat et bénéficier de sa bonne réputation dans le secteur privé. La MEBF pourrait être dotée d'une fenêtre consacrée aux exportateurs par laquelle elle fournirait des subventions initiales pour les aider à introduire de nouveaux produits et/ou développer de nouveaux marchés d'exportation.

10.31 Dans le chapitre trois sur l'agriculture on mentionne plusieurs cas où ce type de soutien pourrait être utile, notamment le cas des subventions de contrepartie aux exportateurs privés ayant pour but :

- d'explorer les marchés à l'export
- d'identifier les exigences des marchés d'export visés en ce qui concerne le soutien nécessaire pour améliorer la qualité des produits
- d'identifier des entreprises extérieures ayant les compétences voulues

10.32 Tout programme pour renforcer les compétences des exportateurs privés dans un pays pauvre comme le Burkina Faso devra probablement comporter un élément de subvention modeste pour transformer les besoins manifestes en une demande effective. On peut s'attendre à ce qu'il faille un temps assez long à ce régime d'aide avant d'arriver à un développement d'un marché autonome, purement commercial, de services aux entreprises. Il y a deux questions qui se posent. Comment assurer une source fiable de financement pour compléter les contributions des bénéficiaires et assurer la pérennité du programme ? Et comment éviter la création d'une dépendance des exportateurs aux subventions ?

10.33 Certaines structures de soutien ont tenté de tirer des revenus supplémentaires en proposant des services commerciaux contre rémunération. Mais il faut souligner que cette démarche a des limites car elle peut conduire la structure à faire une concurrence déloyale aux prestataires de services purement commerciaux et ainsi à gêner et non promouvoir le développement du secteur privé.

10.34 *La taxe patronale d'apprentissage*: À l'évidence, un programme pour renforcer les compétences techniques, commerciales et de gestion du secteur privé doit être doté d'un mécanisme conçu pour assurer sa durabilité à long terme. La *Taxe patronale d'apprentissage*, qui est assise sur la masse salariale des entreprises et dont le produit est d'environ 4,6 millions \$US, pourrait devenir un instrument à la disposition du gouvernement pour assurer la pérennité des programmes de soutien aux entreprises au moins dans le domaine de la formation. Aux derniers comptes, quinze pays de l'Afrique subsaharienne ont adopté une forme ou une autre de taxe pour financer la formation professionnelle. L'un des problèmes dont souffrent nombre de ces systèmes est l'absence de transfert du produit de la taxe à un fonds spécifique, ce qui transforme la taxe pour la formation professionnelle en une simple taxe supplémentaire. C'est le cas au Burkina Faso où le produit de la taxe est versé au Trésor public.

10.35 On a aujourd'hui un corps croissant de leçons tirées d'expériences du monde entier montrant que les facteurs décisifs pour la réussite de ces systèmes sont les suivants :

- Le transfert inconditionnel du produit de la taxe sur un compte protégé doit être assuré pour éviter tout risque de détournement des fonds à d'autres fins ;
- Le système doit être géré par une équipe de direction professionnelle, recrutée à cette fin ; cette équipe doit jouir d'une totale autonomie financière et de gestion, basée sur des procédures de prise de décision transparentes ;
- Une structure de gouvernance solide doit être mise en place, comprenant un Conseil tripartite ayant une responsabilité de surveillance ;
- Le système ne doit pas offrir lui-même des services de développement des compétences mais agir en tant qu'intermédiaire ; Il ne doit pas y avoir de restrictions quant aux prestataires, tous les organismes privés, publics, associatifs et institutionnels devant être éligibles et l'attribution devant se faire de façon concurrentielle.

10.36 L'expérience montre que, une fois que l'on a bien établi l'appropriation par le secteur privé et la transparence des procédures, un tel système tend à être capable de trouver, auprès d'autres sources, des financements complémentaires. Un des exemples notables est celui de la Côte d'Ivoire où un fonds national basé sur une taxe pour la formation professionnelle a reçu un soutien substantiel de donateurs une fois que le Gouvernement s'est engagé à revoir complètement sa structure de gestion et à donner un pouvoir de surveillance et de contrôle directs à des représentants du secteur privé.

10.37 *Attirer des investisseurs étrangers* : Le retrait de l'État de la plupart des secteurs ayant un potentiel d'exportation a généré un vide qui doit être comblé pour que les objectifs d'exportation et de croissance économique soient atteints. L'approche jusqu'ici a été de se concentrer sur le renforcement de la capacité de production par une multitude de programmes de bailleurs, fournissant une aide financière et technique aux petits exploitants agricoles et à leurs associations. Mais cette approche n'a pas encore réussi à établir une couche d'exportateurs modernes qui maintiennent des liens durables avec les marchés d'exportation. L'expérience avec le secteur du coton donne une indication de ce qui manque. Dans ce secteur un opérateur fort et bien structuré avec de solides compétences techniques et de gestion et un accès au financement a joué un rôle clef en organisant la chaîne d'approvisionnement et en lui facilitant l'accès au marché d'exportation.

10.38 Reconnaissant que le rétablissement d'une gestion étatique dans les sous-secteurs libéralisés n'est pas une option, le gouvernement a essayé, à la place, d'accélérer le processus d'organisation des chaînes d'approvisionnement en sélectionnant quelques membres du milieu d'affaires local et en les regroupant en structures d'affaires créées à l'initiative du gouvernement plutôt qu'à l'initiative des entrepreneurs privés, souvent avec la participation substantielle de l'État. Dans la plupart des cas cette approche a échoué et le vide persiste.

10.39 Pour accélérer les exportations, le gouvernement devrait se concentrer sur les domaines restants de l'environnement des affaires et de la facilitation du commerce, et devrait instituer un programme pour identifier et attirer les investisseurs stratégiques vers les sous-secteurs ayant un potentiel manifeste d'exportation. Ces investisseurs devraient posséder les capacités techniques, financières et de gestion nécessaires et la connaissance des marchés d'exportation pour agir en tant que catalyseurs en organisant les chaînes d'approvisionnement et en établissant des liens durables avec les marchés durables.

10.40 Le milieu d'affaires local est caractérisé par un manque de capital accumulé et une pénurie d'expertise de gestion. Sans grande tradition d'exportation la connaissance des marchés d'exportation et de leurs conditions est plutôt limitée. Par conséquent, dans une première phase, ce programme d'investissement devrait se concentrer sur l'attraction des investisseurs étrangers, qui idéalement, pourraient établir des partenariats avec les investisseurs locaux. Ces étrangers pourraient être des africains des pays avoisinants, ce qui aura beaucoup d'intérêt pour le commerce régional, mais aussi pour l'accès aux marchés internationaux. Telle a été le cas au Mali où un partenariat entre des investisseurs ivoiriens et maliens a réussi à lier les producteurs de mangue au marché d'exportation européen.

10.41 Établir une agence de promotion de l'investissement est un processus risqué. Nombreux sont les exemples en Afrique et ailleurs dans le monde des agences de promotion de l'investissement qui, sous prétexte d'« établir une image positive du pays à l'étranger » sont devenus à peine plus que des agences de voyage glorifiées pour les membres du cabinet de ministres et leur entourage. Un programme efficace de promotion de l'investissement devrait commencer par un engagement au plus haut niveau du gouvernement. En outre, de nombreux problèmes devraient être résolus, dont :

- L'établissement d'un cadre institutionnel approprié, permettant d'embaucher les meilleurs experts disponibles à des salaires encourageante ;
- L'ancrage institutionnel au plus haut niveau du gouvernement, reflétant les aspects multisectoriels de la promotion de l'investissement ; et
- Inculquer dès le départ un mode de fonctionnement visant les résultats concrets.

10.42 Le processus de création d'une institution est susceptible de prendre des années. Mais le besoin pressant d'accélérer la croissance économique et réduire la pauvreté exige des résultats tangibles beaucoup plus tôt. Par conséquent, il est recommandé que parallèlement à la création d'une agence de promotion de l'investissement, le gouvernement passe un contrat avec un cabinet international ayant une forte expérience professionnelle dans le domaine de l'identification des investisseurs spécifiques et de la mise en relation de ceux-ci avec les projets d'investissements spécifiques. On ne demanderait pas à cette société d'identifier les opportunités d'investissements, ce travail aurait vraisemblablement été fait avant, mais d'identifier pour chaque projet d'investissement un certain nombre d'investisseurs stratégiques potentiels et de développer une approche de mise en relation. La rémunération du cabinet devrait être basée d'une façon considérable sur les primes de performance, et il sera sous contrôle d'une structure nationale.

UNE VISION, UNE VOLONTÉ, ET UNE VOIE

10.43 Réussir l'enjeu de la compétitivité internationale n'est pas une chose facile. Il y a bien sûr la concurrence de plus en plus aiguë avec l'insertion dans l'économie mondiale des nouveaux pays émergents, tel que la Chine, l'Inde, et l'Europe de l'Est. Il y a l'enclavement du pays par rapport à la mer. Et il y a le niveau peu développé de l'économie. Mais aussi, au niveau du Gouvernement, le commerce international pose des défis importants.

10.44 D'abord, l'agenda du commerce dépasse de loin le mandat d'un seul Ministère. On dirait même que le Ministère dite 'du Commerce' n'est pas l'instance le plus important. Le coton, le sésame, les animaux vivants, et l'or ne sont pas la responsabilité de ce Ministère. Et les obstacles qui les confrontent, tel que les douanes, la fiscalité, le code du travail, ou l'infrastructure, le plus souvent ne relèvent ni du Commerce ni des Ministères sectorielles. Il faut donc une vision et une stratégie qui englobe tous ces acteurs et qui est acceptée par tous. La présente étude offre la possibilité de fournir la base d'une telle stratégie.

10.45 Cependant, c'est rare qu'un tel consensus et collaboration se manifestent sans l'appui, en effet la direction, d'un chef d'État ou d'un chef de Gouvernement. Le Président de la Corée du Sud demandait tous les mois un compte rendu de la performance des exportations. Le Président de la Tunisie préside le Conseil supérieur de l'exportation et de l'investissement. Il faut une volonté politique au plus au niveau pour assurer que l'importance du commerce international est saisie par tout le monde et qu'ils dépassent leurs priorités internes afin de travailler ensemble. Contrairement au Mali et au Niger, le Burkina Faso n'a pas encore une structure telle que le Conseil présidentiel d'Investisseurs qui pourrait servir comme instrument de concertation et de suivi au niveau politique.

10.46 Au niveau des techniciens, il faudra aussi un mécanisme, une voie, de collaboration et mise en œuvre des recommandations émanant des instances politiques. Les rencontres annuelles entre le Gouvernement et le Secteur Privé sont soutenues par un comité technique paritaire qui a connu un certain succès dans l'appui aux rencontres et surtout le suivi. Il y a aussi le comité de compétitivité basé au Ministère du Commerce qui a appuyé la présente étude. Il devrait mieux intégrer les ministères sectorielles tel que l'Agriculture et les Ressources Animales s'il voudrait poursuivre l'agenda du commerce et non seulement celui du développement du secteur privé. Vu le nombre de comités interministériels, il y a peut-être besoin de les rationaliser plutôt que d'en créer une autre.

10.47 Tirant l'exemple d'autres pays, et partant de ce qui existe au Burkina Faso, on propose les recommandations suivantes pour renforcer le cadre institutionnel pour la promotion des exportations :

- Restructurer l'ONAC avec un nouveau statut, et un mandat plus focalisé ;
- Créer un fonds à coûts partagés pour l'assistance technique ;
- Reformuler le rôle de la taxe d'apprentissage ;
- Recruter un service pour l'identification des investisseurs étrangers ;
- Établir un comité présidentiel pour l'investissement et l'exportation ; et
- Développer une structure interministérielle pour la coordination technique.

10.48 Mais finalement, la contrainte la plus difficile pour le Gouvernement c'est qu'il ne peut rien faire sans l'initiative du secteur privé. Seulement celui-ci va exporter. Le rôle de l'État est de faciliter sa tâche et encourager l'investissement privé, et non pas de le faire à sa place. Il n'y a pas de recettes qui garantissent la réponse des investisseurs. Nous avons identifié quelques actions qui augmenteront la probabilité. Le Gouvernement doit renforcer son engagement pour la création d'un environnement.

BIBLIOGRAPHIE

Général:

Banque mondiale, “Burkina Faso: Une évaluation du Climat des Investissements”, juin 2006.

Banque mondiale, “Burkina Faso: Reducing Poverty through Sustained and Equitable Growth, Poverty Assessment “, 2004.

Banque mondiale, “Création d’emplois pour la réduction de la pauvreté au Burkina Faso”, octobre 30, 2006.

Banque mondiale, « IPC : Pilot Private Irrigation Development Project », octobre, 2005.

BOAD et BCEAO, « Etude sur la Compétitivité Sectorielle des Economies des Pays de l’UEMOA » Statistika, Ouaga, janvier, 2004.

BCEAO et BOAD, « Compétitivité Sectorielle des Economies des Pays Membres de l’UEMOA : Projet de Rapport Final de Synthèse », AE, AFID-Consultance (Sénégal), BNETD (Cote d’Ivoire), Statistika (BF), janvier, 2005.

BCEAO et BOAD, « Compétitivité Sectorielle des Economies des Pays Membres de l’UEMOA : Projet de Rapport Final Pays Burkina Faso », AE, AFID-Consultance (Sénégal), BNETD (Cote d’Ivoire), Statistika (BF), janvier, 2005.

Centre d’Analyse des Politiques Sectorielles (CAPES), « Exportations, Croissance, et Lutte contra la Pauvreté », Ouagadougou, 2003.

Christiansen, Luc, Demery, Lionel, and Stefano Paternostro, “Growth, Distribution and Poverty in Africa: Messages from the 1990s”, Banque mondiale, 2002.

Eicher, Carl ; “Flashback : Fifty Years of Donor Aid to African Agriculture”, paper presented at InWent, IFPRI, NEPAD conference, “Successes in African Agriculture : Building for the Future”, Pretoria, South Africa, décembre, 2003.

FMI, « Burkina Faso – Nouvelles étapes de la réforme des administrations fiscale et douanière », 2006.

FMI, « VAT Refunds : A Review of Country Experience », 2005.

Foreign Investment Advisory Service, « Burkina Faso, Concurrence, Investissement et Compétitivité : Contraintes et Recommandations », juin, 2004.

Gergely, Nicolas, « Analyse Economique de la Compétitivité des filières agricoles et des sources potentielles de croissance du secteur agricole », FAO, février 1999.

Gouvernement de Burkina Faso, « Document de Stratégie de Développement Rural, à l’horizon 2015 », janvier 2004.

Gouvernement de Burkina Faso, « Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté », Ministère de l'Economie et du Développement, juillet, 2004.

Grand Duché de Luxembourg, « Projet D'appui Aux Très Petites Entreprises (Tpe) Et Aux Petites Et Moyennes Entreprises (Pme) Agroalimentaires : Mise En Place Sur La Zone D'activités Diverses D'un Pole Agroalimentaire », septembre, 2004.

Grimm, Michel and Isabel Gunther, « Operationalising Pro-Poor Growth : A country case study on Burkina Faso », octobre 2004 (TOC and EXSUM).

Illy, Laraba, “ Etude Prospective sur la Fiscalite relative à la filière des fruits et légumes d'exportation au Burkina ”, APEFEL-Burkina, février 2002.

Konaté, Salifou. PRÉPARATION DU PROGRAMME D'APPUI AUX FILIÈRES Agro-Sylvo-Pastorales (PAFASP) : Ciblage des filières et de la zone d'intervention du PAFASP, Version provisoire, Ouaga, MOA, juin 2005.

Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat, « Etude sur les Coûts des Facteurs de Production au Burkina Faso », 2006.

Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat , « Stratégie de Mobilisation de l'Initiative Privée pour la Promotion d'une Croissance Economique Durable » juin 2005.

Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat, « La relance des exportations du Burkina Faso: CASEM 2005 », mai 2005.

Ministère de l'Economie et des Finances du Burkina Faso, et la Banque Mondiale, « Burkina Faso: Compétitivité et Croissance économique », 2001.

Secrétariat général des États ACP et Commission Européenne, « Préparation d'un Accord de Partenariat économique Union Européenne – Burkina », août 2004.

Trade Point Burkina, “Programme de formation sur les pratiques du commerce international et les règlements internationaux”, ONAC, juin 2005.

UEMOA, “Statistiques du Commerce Extérieur de L'UEMOA, 1996-2003”, Ouagadougou, no date (2005 ?).

Coton :

Anderson, Kym, E. Valenzuela and L.A. Jackson, “GM Cotton Adoption, Recent and Prospective: A Global Analysis of Economic Impacts”, Banque mondiale, février 2006.

BOAD, “Etude d'identification et de promotion d'unités régionales dans la filière coton de l'UEMOA”, 2003.

Banque mondiale, “Strategies for Cotton in West and Central Africa: Enhancing Competitiveness in the 'Cotton-4' – Benin, Burkina Faso, Chad and Mali”, janvier 2006.

FAO et BAD, « Afrique de l'Ouest et du Centre : Programme multinational d'amélioration de la compétitivité de la filière coton-textile », août 2005.

PADECO, "West and Central Africa : Strategies for Cotton Sector Development in West and Central Africa – Towards a Regional Textile and Garment Industry", Banque mondiale, décembre 2005.

Élevage :

FAO et Banque mondiale, « Burkina Faso : Initiative Élevage, Pauvreté, et Croissance (IEPC) : Document National », septembre, 2004.

Ministère des Ressources Animales, « Diagnostique de la Filière Porcine et Axes Stratégiques de Développement : Rapport Final », Ouagadougou, Statistika, août, 2003.

Ministère des Ressources Animales, « Plan D'Actions et Programme d'Investissements du Secteur de l'Elevage à l'horizon 2015 », avril 2005.

Céréales:

Cellule de Gestion de la Plan d'Actions sur les Céréales, « Plan d'actions sur les céréales », Ouaga, 2005.

Ducommun, Gil, Hugo Cecchini, Sylvestre Ouedraogo et Abdoulaye Bengaly, « Commercialisation Vivrière Paysanne : Marchés Urbains et Options Politiques au Burkina Faso », HESA (Haute Ecole Suisse d'Agronomie, Berne) et CEDRES (Centres d'Etudes, de Documentation, et de Recherche Economique et Sociale, Université de Ouagadougou), janvier 2005.

Ministère de l'Agriculture, « Plan D'actions Sur Les Céréales (Mil, Sorgho, Maïs) », mars, 2002.

Ministère de l'Agriculture, « Les flux céréaliers, les stocks commerçants et la stratégie des commerçants de céréales au Burkina Faso » Rapport définitif (1999 ?).

Ministère de l'agriculture, « Plan D'actions sur les Céréales (Mil, Sorgho, Maïs) : Identification des Indicateurs d'Impact et Proposition d'un Système de Suivi/Evaluation des Impacts », 2004.

Fruits et Légumes :

Labaste, Patrick, ed. "The European Horticulture Market: Opportunities for Sub-Saharan African Exporters", World Bank Working Paper No. 63, 2005.

MAZIERES, Clémentine. « Diagnostic De La Filière Mangue Au Burkina Faso », June 2005, Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, Direction des Etudes et de la Planification et AGRER

MAZIERES, Clémentine. « Diagnostic De La Filière Haricot Vert Au Burkina Faso », June 2005, Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, Direction des Etudes et de la Planification et AGRER.

MOAHRH, SG/SP/CPSA, « Etude pour l'élaboration du plan de développement de la filière fruits et légumes », mars, 2004. (Cabinet JUDICOME/JEXCO)

MOAHRH, SG/SP/CPSA, « Etude pour l'élaboration du plan de développement de la filière fruits et légumes : Volume II, Plan d'actions pour le développement de la filière fruits et légumes », septembre, 2004. (Cabinet JUDICOME/JEXCO)

Strunden, Christian. « Etude des Possibilités d'Exportation des Fruits et Légumes du Burkina Faso vers l'Allemagne et l'Union Européenne », GTZ, septembre, 2004.

Oléagineux et autres:

JITAP Burkina Faso, « Demande Internationale pour Quatre Produits Oléagineux du Burkina Faso Sésame, Karité, Arachide, et Noix de Cajou », JMCI, novembre, 2002.

JITAP Burkina Faso, « Formulation de Stratégie de Développement et Promotion des Exportations de Quatre Produits Oléagineux (Sésame, Karité, Arachide et Noix de Cajou): Offre Nationale du Burkina Faso, décembre, 2002.

JITAP Burkina Faso, « Strategie de Developpement et de Promotion des Exportations et Plan Marketing Export National pour les Quatre Produits Leagineux du Burkina Faso », Ouagadougou, janvier 2003.

Lovett, Peter et.al. « Shea Butter Export Guide », West Africa Trade Hub, septembre, 2005.

de Meester, Sigrid et Propser K. Ntema, « La Filiere Gomme Arabique au Burkina Faso », Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique, Department de Technologie Alimentaire, octobre 2001.

MOA, SP/CPSA, « Diagnostic Actualisé et stratégie de développement de la filière des oléagineux, juin 2003.

MOA, SP/CPSA, « Plan d'Actions pour le développement de la filière des oléagineux », 2003.

MOA/SP/CPSA, « Plan d'actions pour le Développement de la Filière Niébé (Pan) au Burkina Faso » mai, 2003 (Statistika).

Williams, David, «Cashew Nuts Processing Best Practices», TechnoServe Ghana, avril 2005.

Williams, David, «West African Cashew Sector Study: Supply-Chain Analysis and Needs Assessment», West Africa Trade Hub (Accra, Ghana) Technical Report No. 8 (in PDF PowerPoint), avril, 2005.

de Meester, Sigrid et Propser K. Ntema, « La Filière Gomme Arabique au Burkina Faso », Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique, Department de Technologie Alimentaire, octobre 2001.

Mines

Banque mondiale, « Les Mines comme source de croissance : étude prospective sur le secteur miniers du Burkina Faso », octobre 2004.