

BURKINA FASO

Revue des
dépenses publiques
agro-sylvo-pastorales

PROGREEN



ADMINISTERED BY
THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

© 2023 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site internet : www.worldbank.org

Ce travail est un produit du personnel du Groupe de la Banque mondiale avec des contributions externes. Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans ce volume ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque mondiale, de son Conseil d'administration et des gouvernements qu'ils représentent.

Le Groupe de la Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude, la fiabilité ou l'exhaustivité du contenu inclus dans ce travail, ou les conclusions ou jugements décrits ici, et n'accepte aucune responsabilité pour toute omission ou d'erreur (y compris, sans limitation, les erreurs typographiques et les erreurs techniques) dans le contenu, quel qu'il soit ou pour s'y être fié. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue une limite ou une renonciation à l'un quelconque des priviléges et immunités de la Banque mondiale, et ne peut être interprétée comme telle. Tous lesdits priviléges et immunités de la Banque mondiale sont expressément réservés.

Droits et licences

Le contenu de cette publication est protégé par le droit d'auteur. Le Groupe de la Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde l'autorisation de reproduire en tout ou en partie, à des fins non commerciales tant que l'attribution complète à ce travail est donnée.

Pour tous renseignements sur les droits et licences s'adresser à World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : © Ollivier Girard/CIFOR. Autorisation obtenue auprès du détenteur. Autorisation supplémentaire requise en cas de réutilisation.

Conception graphique de la page de couverture : Will Kemp, Global Corporate Solutions, The World Bank Group.

Sommaire

Remerciements.....	vii
Sigles et abréviations.....	ix
Résumé exécutif.....	xiii
Introduction.....	1
Aspects méthodologiques.....	3
1. Contexte politique, institutionnel et socio-économique.....	5
2. Niveau des dépenses publiques agricoles.....	9
Évolution des dotations budgétaires au profit du secteur agricole	9
Tendance des dépenses publiques agricoles	10
Sources et modes du financement extérieur de l'agriculture.....	11
État de mise en œuvre de l'engagement de Maputo et comparaison internationale.....	13
3. Efficience de l'allocation des dépenses publiques agricoles.....	15
Analyse des dépenses publiques agricoles selon la nature économique.....	15
Analyse fonctionnelle des dépenses publiques agricoles.....	16
Analyse de l'allocation des DPA entre biens publics et bien privés.....	24
Répartition des DPA par sous-secteur.....	25
4. Efficience technique de la programmation, de l'exécution et du suivi-évaluation des dépenses publiques agricoles.....	29
État de mise en œuvre du budget programme.....	29
Efficacité de l'exécution budgétaire.....	31
Coordination, suivi/évaluation, capitalisation et appropriation des dépenses publiques agricoles.....	39
5. Incidence, impact et durabilité des dépenses publiques agricoles : quatre cas : la subvention aux intrants, l'irrigation, la finance agricole les dépenses allouées à la foresterie.....	41
Analyse de la subvention aux intrants	41
Irrigation.....	56
Analyse de la finance agricole.....	77
Analyse des dépenses allouées à la foresterie.....	90
Conclusion.....	107
Références bibliographiques.....	111

Encadrés

Encadré 1 : La vulgarisation et l'appui-conseil agricoles	18
Encadré 2 : La recherche agricole.....	21
Encadré 3 : Le sous-secteur de l'élevage.....	26
Encadré 4 : Le sous-secteur de la pêche et de l'aquaculture.....	28
Encadré 5 : Évaluation de la mise en œuvre du PNSR II.....	35
Encadré 6 : Synthèse des critères de ciblage des bénéficiaires des anciens mécanismes	46
Encadré 7 : Performances du périmètre de DI.....	64
Encadré 8 : Performance du pôle de croissance de Bagré (2011–2020)	65
Encadré 9 : Fonds d'Intervention pour l'Environnement (FIE) et Fonds Forestier (FF).....	101

Graphiques

Graphique 1 : Évolution des prévisions budgétaires (en milliards de FCFA) pour les ministères en charge de l'Agriculture.....	9
Graphique 2 : Évolutions des prévisions budgétaires sur les ressources internes (en milliards de FCFA).....	10
Graphique 3 : Évolution des dépenses publiques agricoles en valeur nominale et en termes réels.....	11
Graphique 4 : Évolution des dépenses publiques agricoles par source de financement (en milliards de FCFA).....	12
Graphique 5 : Mode de financement de l'aide au secteur agricole.....	12
Graphique 6 : Sources de financement de l'aide au secteur agricole sur la période 2016–2020.....	13
Graphique 7 : Part de l'agriculture dans le total des dépenses publiques.....	14
Graphique 8 : Répartition des dépenses publiques agricoles selon l'utilisation économique.....	16
Graphique 9 : Répartition fonctionnelle des DPA sur la période 2016–2020.....	17
Graphique 10 : Taux d'encadrement des producteurs agricoles.....	20
Graphique 11 : Total des dépenses allouées à la recherche agricole par type de financement en milliards de FCFA.....	22
Graphique 12 : Répartition des dépenses selon la nature des biens.....	25
Graphique 13 : Répartition des DPA par sous-secteur, moyenne 2016–2020.....	25
Graphique 14 : Part des crédits délégués aux services déconcentrés dans les dépenses de fonctionnement sur la période 2017–2020.....	30
Graphique 15 : Taux d'exécution financière des budgets sur les ressources internes.....	32
Graphique 16 : Taux d'exécution financière des investissements sur les ressources externes.....	33
Graphique 17 : Évolution des quantités subventionnées et du taux de couverture des besoins en engrains minéraux.....	44
Graphique 18 : Comparaison entre le prix repère calculé et le prix d'achat de l'urée par l'État.....	49
Graphique 19 : Budgets et dépenses allouées aux AHA, en milliards de FCFA.....	57
Graphique 20 : Rendement du maïs et de la riziculture pluviale selon le système de production	66
Graphique 21 : Évolution des dotations budgétaires au MEEA (en milliards de FCFA).....	94

Graphique 22 : Taux d'exécution financière par catégorie de dépenses et par source de financement.....	.95
Graphique 23 : Répartition des dépenses du MEEA par catégorie.....	.96
Graphique 24 : Évolution des dépenses publiques allouées à la foresterie.....	.99
Graphique 25 : Revenu total des six principaux PFNL, en millions de FCFA, 2016.....	.104

Carte

Carte 1 : Réseau national de suivi piézométrique.....	.75
--	------------

Tableaux

Tableau 1 : Matrice des propositions d'actions pour l'amélioration de l'efficacité des investissements publics agricoles.....	xxix
Tableau 2 : Matrice de propositions de réformes pour l'amélioration de l'efficacité des investissements publics agricoles.....	xxxiv
Tableau 3 : Comparaison internationale des transferts budgétaires à l'agriculture.....	.14
Tableau 4 : Prévisions budgétaires pour la mise en œuvre du PNSR II.....	.36
Tableau 5 : Exécutions budgétaires pour la mise en œuvre du PNSR II.....	.37
Tableau 6 : État de mise en œuvre des investissements structurants du PNDES I dans le domaine des AHA.....	.59
Tableau 7 : Aperçu comparatif de l'efficacité des techniques d'irrigation pratiquées.....	.63
Tableau 8 : Volume de crédits consentis par les différents fonds à l'Agriculture (à l'exception du FODEL et du FDA).....	.80
Tableau 9 : Répartition des dépenses par programme budgétaire (y compris l'aide hors budget).....	.97
Tableau 10 : Principaux projets hors budget.....	.100
Tableau 11 : Sommaire des recettes issues de la fiscalité environnementale actualisée, 2014–2019 (en millions de FCFA).....	.102
Tableau 12 : Évolution de la production de bois de chauffe dans les chantiers d'aménagements forestiers (CAF)104
Tableau 13 : Évolution du nombre de touristes dans les aires de protection faunique.....	.106



Remerciements

Cette revue des dépenses publiques agro-sylvo-pastorales du Burkina Faso a été préparée par Maurice Zowendbeime Taondyandé (Statisticien économiste, consultant) et Stephen Mink (Économiste agricole, consultant). Le rapport a été rédigé sous la supervision de Ernest Ruzindaza (Économiste agricole principal) et assisté par Gwladys Kinda (Assistante de programme), tous basés au Bureau de la Banque Mondiale à Ouagadougou.

Les consultants remercient Mirko Ivo Serkovic (Spécialiste Principal en Gestion des Ressources Naturelles, Bureau de la Banque mondiale à Ouagadougou), Nathalie Abu-Ata (Spécialiste en Gestion des Ressources Naturelles, Banque mondiale) pour leurs précieuses contributions au chapitre sur la foresterie. Les remerciements vont également à Elisée Ouédraogo (Spécialiste Agriculture), Idriss Serme (Économiste agricole principal) et Aicha Lucie Sanou, tous basés au bureau de la Banque mondiale à Ouagadougou.

Le processus de conduite de cette Revue a été participatif. Il a bénéficié des contributions du Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles, des Directions générale des Etudes Sectorielles et des Statistiques du ministère de l'Agriculture, des Ressources Animales et Halieutiques et du ministère de l'Environnement, de l'Eau et de l'Assainissement, de la Direction générale des Productions Agro-pastorales, de la Direction générale de la Promotion de l'Économie Rurale, de la Direction générale des Aménagements agro-pastoraux et du Développement de l'Irrigation, de la Centrale d'Approvisionnement en Intrants et Matériels Agricoles. Les consultants remercient particulièrement la Direction générale du Budget et la Direction générale de l'Économie et de la Planification pour avoir facilité l'accès aux données budgétaires.

L'équipe du Groupe de la Banque mondiale souhaite également remercier les collègues qui ont fourni de précieux appuis et conseils, Chakib Jenane (Directeur régional), Abel Lufafa (Responsable secteur agricole), Maimouna Mbow Fam (Représentante résidente), Md Mansur Ahmed (Économiste) et Kodzovi Abalo Senu (Économiste senior). L'équipe remercie tout particulièrement Katia Oneissi, rédactrice et traductrice, et Will Kemp, graphiste.

Cette revue des dépenses publiques agro-sylvo-pastorales sera désignée dans le rapport sous le nom « revue des dépenses publiques agricoles » pour être conforme à la nomenclature budgétaire en vigueur du Gouvernement du Burkina Faso.

La réalisation de cette revue a été rendue possible grâce au dispositif PROGREEN, un fonds fiduciaire de la Banque mondiale, visant à intensifier les efforts déployés par les pays pour freiner la dégradation des terres.



Crédit photos :

- Page vi. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page xxxviii. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 1. © Thierry Ouedraogo / Projet PGPC / REDD+
- Page 3. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 5. © mtcurado / iStock
- Page 7. © Thierry Ouedraogo / Projet PGPC / REDD+
- Page 9. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 15. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 29. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 40. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 41. © Yempabou Ouoba / iStock
- Page 55. © Ollivier Girard / CIFOR
- Page 98. © officek_ki / iStock
- Page 107. © Ollivier Girard / CIFOR

Sigles et abréviations

AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
AGREF	Projet d'appui à la gestion durable des ressources forestières
AGRODIA	Association des grossistes et détaillants d'intrants agricoles
AHA	Aménagements hydro-agricoles
ANESBF	Association nationale des entreprises semencières du Burkina Faso
AUE	Association des usagers de l'eau
BAdF	Banque agricole du Faso
BUNASOL	Bureau national des sols
CAF	Chantiers d'aménagement forestier
CAIMA	Centrale d'approvisionnement en intrants et matériel agricoles
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CES/DRS	Conservation des eaux et des sols / défense et restauration des sols
CID	Circuit informatisé de la dépense
CIFE	Circuit intégré des financements extérieurs
CIPAM	Compagnie industrielle de production agricole et marchande
CMAP	Centre national de multiplication des animaux performants
CNRST	Centre national de la recherche scientifique et technologique
CNSF	Centre national de semences forestières
COFOG	Classification des fonctions des administrations publiques
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CREER	Centres de ressources en entreprenariat rural
CSD	Cadre sectoriel de dialogue
CSE	Contribution du secteur de l'élevage
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DGAHDI	Direction générale des Aménagements Hydro-agricoles et du Développement de l'Irrigation
DGB	Direction générale du budget
DGCOOP	Direction générale de la coopération
DGEP	Direction générale de l'Économie et de la Planification
DGESSION	Direction générale des Études et des Statistiques Sectorielles
DGMA	Direction générale de la Promotion de la Mécanisation Agricole
DGPER	Direction générale de la Promotion de l'Économie Rurale
DGPV	Direction générale des Productions Végétales
DGRE	Direction générale des Ressources en Eaux

DPA	Dépenses publiques agricoles
DRAAH	Direction régionale de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles
DR	Direction régionale
EBA-FEM	Projet adaptation basée sur les écosystèmes
ECOWAS	La politique agricole des États d'Afrique de l'Ouest
FAARF	Fonds d'appui aux activités génératrices de revenus des femmes
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FDA	Fonds de développement agricole
FF	Fonds forestier
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIE	Fonds d'intervention pour l'environnement
FODEL	Fonds de développement de l'élevage
FONRID	Fonds national de la recherche et de l'innovation pour le développement
GGF	Groupements de gestion forestière
GIZ	Société allemande pour la coopération internationale
GPI	Grands pérимètres irrigués
IFDC	Centre international pour le développement des engrais
IMF/IF	Institutions de microfinance/Institutions financières
IMF	Institutions de microfinance
INERA	Institut de l'environnement et de recherches agricoles
IRAT	Institut de recherches agronomiques tropicales et des cultures vivrières
MAAHM	Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles et de la Mécanisation
MAAH	Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques
MAFAP	Suivi et analyse des politiques alimentaires et agricoles (SAPAA)
MAHRH	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques
MARAH	Ministère de l'agriculture, des ressources animales et halieutiques
MATDS	Ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et de la sécurité
MDA	Ministère du Développement des filières agricoles
MDR	Ministères du Développement Rural
MEA	Ministère de l'Eau et de l'Assainissement
MEEVCC	Ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique
MEFP	Ministère de l'Économie des Finances et de la Prospective
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MESRSI	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation
MINEFID	Ministère de l'Économie des Finances et du Développement
MPI	Périmètres irrigués de taille moyenne
MRAH	Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

NPK	Engrais Nitrate, Phosphate et Potassium
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OUEA	Organisations d'usagers de l'eau agricole
PADAB	Programme d'appui au développement de l'agriculture du Burkina Faso
PAFA-4R	Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de la boucle du Mouhoun, des Cascades, des Hauts-Bassins et dans les régions du Sud-ouest
PAFASP	Programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales
PAIF-PME	Projet d'appui à l'inclusion financière et l'accès au financement des petites et moyennes entreprises
PAPSA	Projet d'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PCESA	Programme de croissance économique dans le secteur agricole
PDCA	Projet de développement et de compétitivité agricole
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PEM	Prix d'entrée au magasin
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PIB	Produit intérieur brut
PIF	Programme d'investissement forestier
PME	Petites et moyennes entreprises
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNDSA	Programme national de développement des services agricoles
PNGIRE	Programme national pour la gestion intégrée des ressources en eau
PNIASP	Plan stratégique national d'investissement agro-sylvo-pastoral
PNSR	Programme national du secteur rural
PPI	Petits périmètres irrigués
PPP	Partenariat public privé
PReCA	Projet de résilience et de compétitivité agricole
PROFOR	Program on Forests
PTF	Partenaires techniques et financiers
R&D	Recherche et Développement
RDPA	Revue des dépenses publiques agricoles
REDD+	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitation
S&E	Suivi et évaluation
SNDDAI	Stratégie de développement durable de l'agriculture irriguée
SNIeau	Système national d'information sur l'eau
SNVA	Système national vulgarisation agricole
SNVACA	Système national de vulgarisation et d'appui conseil agricoles
SOFIGIB	Société Financière de Garantie Interbancaire du Burkina
SOFITEX	Société des fibres textiles du Burkina

SP-CPSA	Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles
SPA	Stratégie et Plan d'action
SPFOMR	Service provincial du foncier de la formation et de l'organisation du monde rural
TEF	Taux d'exécution financière
TRE	Taux de rendement économique
UAT	Unités d'appui technique
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africaine
UNPCB	Union nationale des producteurs de coton du Burkina
UNPS-B	Union nationale des sociétés coopératives des producteurs semenciers du Burkina
USSD	Données de service supplémentaires non structurées
VCA	Vulgarisation et conseil agricoles

Résumé exécutif

Introduction

L'agriculture au Burkina Faso, principale source d'emploi de la population, reste dominée par une faible productivité agricole et l'absence de maîtrise de l'eau dans un contexte d'accentuation des effets négatifs des changements climatiques. L'augmentation de la production céréalière s'est réalisée grâce à l'expansion des superficies cultivées, exerçant de ce fait une forte pression sur les ressources naturelles et se traduisant par une dégradation continue du couvert végétal, un appauvrissement des sols cultivables et un amenuisement des ressources hydriques.

En outre, la situation macroéconomique jadis favorable, s'est dégradée au cours de ces dernières années en raison de l'effet combiné de la pandémie de COVID 19, d'une conjoncture internationale défavorable et de l'aggravation de la situation sécuritaire interne, ce qui a eu pour conséquence le déplacement de plus de 1.7 millions de ruraux, et la perte de plus de 400 000 ha de superficies cultivées.

Sur le plan politique, l'agriculture a été identifiée comme secteur prioritaire pour la transformation de la structure de l'économie du Burkina Faso dans le Deuxième Plan national de développement économique et social (PNDES II). Le secteur agricole est piloté depuis 2011 par des plans d'investissements quinquennaux. Le Plan Stratégique National d'Investissement Agro-Sylvo-Pastoral (PNIASP) qui est le troisième cycle de planification des interventions dans le secteur agricole et rural, couvrant la période 2021–2025, a été élaboré et est en cours d'adoption par le Gouvernement. Il s'articule autour de quatre axes principaux : (i) la productivité et les productions durables ; (ii) la compétitivité des filières agro-sylvo-pastorales halieutiques et fauniques ; (iii) la gestion durable des ressources naturelles et (iv) la gouvernance du secteur.

Sur le plan institutionnel et organisationnel, la mise en œuvre du budget programme depuis 2017 permettant de passer d'une programmation budgétaire basée sur les moyens à une programmation axée sur les résultats, vise à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, en mettant l'accent sur les résultats. À cet effet, une importance particulière est accordée aux investissements dans le processus d'allocation des ressources de l'État.

Cependant, la mise en œuvre du budget programme reste partielle et marquée par une concentration de la planification et de l'exécution budgétaires au niveau central. En outre, la structuration du budget programme a été calquée sur le modèle de l'architecture



institutionnelle du budget qui est déjà pléthorique, avec quatre départements ministériels jusqu'en 2022, réduits actuellement à deux. Par conséquent, la structuration du budget programme compte plus d'une vingtaine de programmes budgétaires distincts. Ce grand nombre de programmes budgétaires pose des difficultés en matière de coordination, d'optimisation et de capitalisation de l'action publique en faveur de l'agriculture.

C'est dans ce contexte que la Banque mondiale entreprend cette troisième revue des dépenses publiques agricoles pour aider le Gouvernement du Burkina Faso à produire des évidences sur la structure des dépenses publiques.

Outre l'analyse classique de l'efficience de l'allocation des dépenses, de l'efficacité et de l'efficience de l'exécution budgétaire ainsi que des mécanismes de coordination, de suivi/évaluation et de redevabilité des interventions dans le secteur, nous examinerons l'incidence et l'impact des dépenses publiques à travers quatre analyses spécifiques : (i) la subvention aux intrants agricoles, (ii) les aménagements hydro-agricoles et l'irrigation, (iii) le financement de l'agriculture, et enfin (iv) la foresterie et les ressources naturelles.

1. Niveau des dépenses publiques agricoles (DPA)

DES DÉPENSES PUBLIQUES AGRICOLES EN HAUSSE MALGRÉ LA CONJONCTURE DÉFAVORABLE

L'appui public au secteur agricole au cours de la période 2016–2021 a été marqué par de fortes contraintes budgétaires liées à la réaffectation des ressources de l'État au secteur de la défense et de la sécurité en raison de la dégradation de la situation sécuritaire. Les réductions budgétaires opérées au niveau des ministères en charge de l'Agriculture (MA) ont entraîné une perte de crédits de l'ordre de 180 milliards sur la période couverte par l'analyse. Cependant, la moyenne annuelle des dépenses publiques agricoles (DPA) exécutées par les MA et d'autres ministères s'est élevée à 213 milliards de FCFA, soit un accroissement annuel moyen de 17% en valeur nominale et de 13% en termes réels par rapport à la période couverte par le premier Programme national du secteur rural (PNSR I 2011–2015).

L'analyse par source de financement des DPA révèle que l'État est le principal contributeur, sa part représentant en moyenne 63% des sources de financement sur la période 2016–2020 contre 41% sur la période 2011–2015, le reste des sources de financement proviennent de partenaires extérieurs. Cette importante contribution de l'État reflète une forte volonté politique d'investissement dans le secteur agricole malgré la conjoncture.

La part des DPA par rapport au PIB agricole est d'environ 13%, plaçant le Burkina Faso dans le groupe des pays émergents (Ukraine, Turquie, Russie, Chine, Brésil) en termes d'appui public au secteur agricole, par rapport à sa taille. Cependant, la part de l'agriculture dans le total des dépenses publiques est passé de 11.5% en 2011–2015 à 9.8% en 2016–2020, traduisant ainsi un écart par rapport aux engagements de Maputo/Malabo qui prévoient d'allouer un minimum de 10% du budget national à l'agriculture.

2. Efficience en matière d'allocation des dépenses publiques agricoles

UNE RÉPARTITION QUI SEMBLE EFFICIENTE DES DPA ENTRE INVESTISSEMENTS ET DÉPENSES COURANTES ET ENTRE BIENS PUBLICS ET BIENS PRIVÉS

Selon la nomenclature budgétaire, pendant la période 2016–2020, en moyenne 82% des DPA ont été consacrées aux investissements, 12% aux salaires du personnel, 5% au transfert des ressources aux institutions publiques autonomes et autres services et 1% aux dépenses de fonctionnement. Cependant, une classification plus détaillée des dépenses a révélé que 15% des dépenses d'investissement dans l'agriculture sont en réalité des dépenses de fonctionnement liées à ces investissements. Ainsi, les investissements réels alloués aux agriculteurs représentaient tout au plus 70% du total des DPA. Ainsi, les investissements réels alloués aux agriculteurs représentaient tout au plus 70% du total des DPA. Cependant, ce résultat est à relativiser compte tenu des limites des données. En effet, l'aide projet dissimule des dépenses de fonctionnement qu'il est difficile d'évaluer en raison de l'absence de données financières détaillées. En outre, le financement des dépenses de fonctionnement par des projets entraîne des interruptions dans la fourniture des services publics.

La littérature révèle qu'à ressource égale, une réduction des investissements dans les biens privés en faveur des biens publics, a un meilleur impact sur la croissance agricole. L'analyse des DPA engagées au cours de la période 2016–2020 révèle que la part des dépenses allouées aux biens publics était de 64.5% tandis que les biens privés représentaient 25% et les coûts administratifs 10.5%. Les dépenses allouées aux biens publics englobent les aménagements hydro-agricoles (40.3%), la gestion durable des ressources naturelles (5.8%), la sécurisation foncière et l'organisation du monde rural (5.1%), les pistes rurales (4.7%), la sécurisation et la gestion durable des ressources pastorales (3.2%), la recherche agricole, le conseil agricole et animale, les infrastructures de stockage et de conservation, les parcs de vaccination et les marchés à bétail (5.4%). Les dépenses allouées aux biens privés englobent les subventions aux intrants agricoles et équipements pour les élevages agricole et l'élevage des animaux, les équipements pour la transformation des produits agricoles, les fonds de subvention des micro-projets, les entrepreneurs agricoles et la facilitation du crédit (bonification des taux d'intérêt, lignes de crédit et fonds de garantie).

UN FAIBLE NIVEAU DE PRIORITÉ ACCORDÉ À LA RECHERCHE ET À LA VULGARISATION ET CONSEIL AGRICOLES

La vulgarisation et le conseil agricoles ainsi que la recherche agricole reçoivent un appui insuffisant de la part de l'État. Le Programme national de vulgarisation et de conseil agricoles qui mettait en œuvre le Système national de vulgarisation et de conseil agricoles n'a été financé qu'à hauteur de 30%, soit 600 millions de FCFA par an, au cours de la période 2016–2020. Ce sous-financement a conduit à un faible taux d'accès des producteurs agricoles aux services de conseil agricole qui se maintient autour de 15%.



Les ressources de l’État allouées aux instituts de recherche sont principalement utilisées pour couvrir le paiement des salaires. Concernant le FONRID, créé pour combler cette lacune, ses ressources restent très limitées, s’élèvant à 500 millions de FCFA par an. La recherche agricole est financée de manière fragmentée par de petites aides extérieures, ce qui pose de vrais problèmes de coordination et de synergie entre les initiatives. Par ailleurs, la collaboration entre les instituts de recherche et le ministère en charge de l’Agriculture reste limitée, ne permettant pas d’aligner l’agenda de la recherche sur les besoins du secteur, et de valoriser les résultats de la recherche.

UNE SOUS ALLOCATION DES DÉPENSES AUX SOUS-SECTEURS DE L’ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE

L’élevage au Burkina Faso, malgré un potentiel important, se caractérise par la prédominance des systèmes de production extensifs traditionnels et une faible productivité des races animales élevées. Sur un besoin de financement de 345 milliards de FCFA déterminé dans le PNSR II, le financement public alloué à l’élevage s’est élevé à 104 milliards de FCFA, ne couvrant que 30% des besoins. Ce sous-financement public du sous-secteur de l’élevage ne permet pas de fournir les services publics nécessaires à l’amélioration de la productivité animale, y compris à l’amélioration génétique des races animales, des services vétérinaires, de la certification des semences fourragères, du contrôle de la qualité, de la recherche et de la promotion d’aliments pour le bétail à moindre coût, du développement des infrastructures et de la gestion durable des ressources pastorales.

Pour combler l’important déficit de la production de poissons, une Stratégie Nationale de Développement Durable de la Pêche et de l’Aquaculture (SNDDPA) a été élaborée mais n’a été que faiblement financée par les ressources publiques. En effet, le sous-secteur de la pêche et de l’aquaculture a été financé à hauteur de 2,6 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020 alors que le besoin de financement avait été estimé à 15,5 milliards de FCFA dans le cadre du PNSR II. Ce sous-financement a entravé la mise en place du dispositif d’appui conseil, ainsi que les investissements nécessaires pour garantir l’accès à des géniteurs et des aliments de qualité, nécessaires au développement de la filière aquacole.

3. Efficience technique de la programmation, de l’exécution et du suivi-évaluation des dépenses publiques agricoles

UNE DÉGRADATION DE LA PERFORMANCE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La performance de l’exécution budgétaire sur les ressources intérieures s’est considérablement dégradée au cours de ces dernières années. Le taux d’exécution financière (TEF) du ministère en charge de l’Agriculture et de l’Eau s’est élevée en moyenne à 93% au cours

de la période 2011–2015 mais est passé à 78% au cours de la période 2016–2020. Il en est de même pour le ministère des Ressources Animales, le TEF est passé de 102% à 64%. Le ministère de l'Eau et de l'Assainissement a enregistré un TEF de 67%. Seul le ministère en charge de l'Environnement a enregistré une légère amélioration, avec un TEF moyen de 87% en 2016–2020 par rapport à 85% en 2011–2015.

Le TEF sur les ressources extérieures est plus bas et se situe en moyenne autour de 60%. Il est important pour améliorer l'exécution budgétaire des projets financés par des ressources extérieures d'optimiser ces financements en favorisant la création de paniers communs et garantissant une gestion plus efficace du processus d'émission des avis de non-objection.

Par ailleurs, le taux d'exécution financière du deuxième PNSR, a atteint 37% comparé à 82% pour le premier PNSR. Ce qui signifie que sur un budget total de 1343 milliards de FCFA, seulement 37% des dépenses ont été exécutés. Plusieurs facteurs expliquent cette performance médiocre notamment la planification peu réaliste du programme, les contraintes budgétaires indiquées ci-dessous et l'inaccessibilité de certaines zones en raison de l'insécurité. Il convient également de signaler une faible appropriation du PNSR II par les parties prenantes et une faible opérationnalisation de ses organes de pilotage.

Outre la situation sécuritaire, la dégradation de l'efficacité de l'exécution budgétaire peut être attribuée à différents facteurs, notamment (i) la maîtrise limitée des coûts de programmation, (ii) le manque de communication entre les acteurs de la chaîne financière, leur faible anticipation et réactivité ainsi que le déblocage tardif des crédits, ce qui a entraîné des retards importants dans l'exécution des projets de développement et augmenté la fréquence des dossiers non aboutis (DNA), (iii) la persistance du contrôle a priori, qui a alourdi les procédures alors qu'il devait être remplacé par un contrôle modulé dans le cadre du budget programme, (iv) le manque de personnel financier au sein des services déconcentrés, (v) les capacités limitées des entreprises qui ont entraîné des retards dans le délai de livraison des travaux et une mauvaise qualité des aménagements hydro-agricoles réalisés.

UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DU BUDGET PROGRAMME, MARQUÉE PAR UNE CONCENTRATION DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La mise en œuvre du budget programme visant à améliorer l'efficacité des DPA, a enregistré des progrès significatifs, notamment avec la nomination des responsables de programmes, le rattachement des projets aux différents programmes budgétaires, les comités de revue depuis 2018, l'élaboration de Projets Annuels de Performance accompagnant le projet de loi de finances initiale, ainsi que la préparation des Rapports Annuels de Performance (RAP) accompagnant la loi de règlement.

Cependant, les nominations des Responsables des Budgets Opérationnels des Programmes (RBOP), des Responsables des Unités Opérationnelles de Programme (RUOP) et des Responsables en charge des finances et de la passation des marchés conformément aux dispositions du budget programme, n'ont pas encore été réalisées.



Par conséquent, la déconcentration budgétaire au niveau régional n'est toujours pas réalisée. Seules les dépenses de fonctionnement ont été déléguées aux services déconcentrés, et se sont élevées en moyenne à 30 millions de FCFA par an par région. Cela ne leur confère pas les capacités opérationnelles autonomes pour remplir leurs missions régaliennes d'appui conseil, de suivi, de coordination et de capitalisation des interventions dans le secteur. Outre les coûts administratifs élevés d'une telle gestion centralisée en raison du nombre élevé de missions des services centraux auprès des services déconcentrés, cette gestion centralisée ne responsabilise pas suffisamment les services déconcentrés et les collectivités territoriales, et ne favorise pas une appropriation des investissements réalisés, élément essentiel pour assurer leur durabilité.

Enfin, plusieurs projets/programmes du MARAH se caractérisent par leur rattachement inapproprié aux programmes budgétaires. Les projets étant des moyens de mise en œuvre des politiques publiques, le MARAH devra améliorer la conception des futurs projets, en particulier ceux sur financement extérieur, pour favoriser leurs alignements et opérationnalisation des programmes budgétaires.

DES DIFFICULTÉS EN MATIÈRE DE SUIVI/ÉVALUATION ET DE CAPITALISATION DES INTERVENTIONS DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Le mode opératoire de l'aide au secteur agricole reste dominé par un grand nombre de grands projets et de projets de taille moyenne qui ne disposent pas d'un fonds commun, et par l'utilisation d'organisations non gouvernementales comme agences d'exécution d'un grand nombre de petits projets. Certes, les projets permettent de mieux traiter de façon intégrée les défis rencontrés à tous les niveaux des filières agricoles, que les services étatiques qui sont fragmentés et se caractérisent par une absence de synergie entre les interventions. Cependant, les ressources limitées allouées aux services chargés du suivi/évaluation ne permettent pas le suivi, la coordination, la capitalisation, l'appropriation et la durabilité des interventions réalisées par ce grand nombre d'intervenants. En outre, la multiplicité des intervenants entraîne des coûts administratifs élevés, estimés à plus de 25 milliards de FCFA par an.

4. Analyse de la subvention des intrants

CAS DES ENGRAIS

La subvention des intrants agricoles est née de la volonté politique de garantir la sécurité alimentaire à la suite de la flambée des prix alimentaires en 2007/2008. Cependant, les quantités subventionnées d'enfrais stagnent autour de 17 000 tonnes par an depuis 2009, et ne couvrent qu'environ 2% des besoins des cultures vivrières. Avec un taux de subvention d'environ 35%, les dépenses publiques affectées à la subvention des engrais se sont élevées en moyenne à 2.4 milliards par an au cours de la période 2016–2021 tandis que la subvention des intrants de la filière coton s'est élevée à 12 milliards de FCFA, soit 5.6% des DPA.

La subvention des intrants et des équipements a été mise en œuvre par les services déconcentrés avec une participation insatisfaisante des distributeurs issus du secteur privé en 2013 et 2014, l'association des collectivités territoriales et des acteurs non-étatiques (chambres d'agriculture et confédération paysanne du Faso) lors des campagnes 2018/2019 et 2019/2020. L'achat et la vente d'engrais par l'État aux producteurs à prix subventionné par des agents de l'État ou des distributeurs privés a conduit à des détournements de fonds, qui cependant n'ont pas été évalués. En outre, les critères de sélection des bénéficiaires étaient nombreux, et la subvention était devenue quasiment universelle alors que les quantités d'intrants disponibles étaient limitées, laissant ainsi la sélection des bénéficiaires à la seule discrétion des agents de l'État et aux jeux de pouvoir au niveau local.

Pour répondre à ces défis, le programme d'Agri-Voucher a été adopté et mis en œuvre au cours des deux dernières saisons agricoles grâce à un système électronique mis en place en partenariat avec un opérateur de téléphonie mobile, engagé à cet effet. Ce système couvre la subvention des engrais et des semences céréalières (maïs, riz, sorgho, mil) et légumineuses et oléagineuses (arachide, niébé, soja et sésame). Il permet d'éviter la suppression de l'appui-conseil ainsi que la manipulation d'argent liquide par les agents de l'État. En outre, le ciblage est guidé par la recherche d'équité, mettant l'accent sur les petits producteurs (moins de 5 ha) sélectionnés de façon aléatoire à partir de la base de données des producteurs, constituée lors du Recensement Général de la Population et de l'Habitat. Néanmoins, cette base de données comporte des erreurs et devra être mise à jour. Le programme a été par ailleurs confronté à d'autre défis, notamment la non-solvabilité de certains bénéficiaires, les problèmes de couverture réseau de l'opérateur sélectionné ainsi que la réticence de certains opérateurs de paiement mobile face au risque lié à la manipulation d'importantes sommes d'argent liquide. Ces défis nécessitent des solutions appropriées. Le coût de mise en œuvre du programme d'Agri-Voucher représente environ 5% du coût de revient des engrais subventionnés et pourrait être plus élevé avec la mise à jour requise du registre des agriculteurs. Toutefois, l'intégration du service de E-conseil à la plateforme en place permettra d'améliorer son efficience et l'efficacité de la subvention.

Concernant l'efficience des coûts d'achat des engrais par l'État, le quasi-monopole des importations d'engrais n'a pas permis d'obtenir de meilleurs prix. La reconstitution de la structure du prix de l'urée livré à Bobo-Dioulasso via le port d'Abidjan et importé depuis la Russie révèle que le prix d'achat moyen a dépassé de 18% le prix de revient calculé. Cela a entraîné des surcoûts annuels moyens d'environ 1 milliard de FCFA pour l'État. De plus, le prix de vente de l'engrais sur le marché est également supérieur de 20% au prix de référence, qui prend en compte les inefficiencies de la chaîne logistique et les coûts du financement bancaire.

L'amélioration de l'efficience du marché des engrais pourrait donc entraîner une baisse du prix des engrais de 25 à 30%. La création de la Centrale d'approvisionnement en intrants et matériels agricoles (CAIMA) vise à résoudre ces inefficiencies. Dotée d'un statut d'association à but non lucratif, la CAIMA est une plateforme multi-acteurs qui permet la commande groupée d'intrants dans l'objectif de réduire le prix des engrais. Cependant, les importateurs privés d'engrais ont fait part de leurs inquiétudes quant à leur éventuelle éviction, et aurait souhaité la mise en place d'un cadre de dialogue et d'actions pour résoudre ces inefficiencies.

Enfin, le dispositif de contrôle de la qualité des engrais présente des lacunes en raison des ressources limitées - humaines et financières -du budget de fonctionnement consacrées et des capacités opérationnelles limitées du BUNASOL, qui est le seul laboratoire responsable des analyses. Ainsi, la garantie de la qualité de l'engrais est insuffisante avec un tel dispositif de contrôle.

CAS DES SEMENCES AMÉLIORÉES

Le secteur semencier au Burkina Faso est régulé au niveau supranational par les règlements du CILSS, de l'UEMOA et de la CEDEAO, et au niveau national par la loi n°010-2006/AN qui visent tous deux à créer les conditions nécessaires pour la production, la commercialisation et l'utilisation de semences de qualité pour l'amélioration de la productivité agricole.

Le volume total annuel des semences améliorées subventionnées s'est élevé à 7.130 tonnes au cours de la période 2016–2020, entraînant un coût de 3.3 milliards de FCA au budget de l'État, avec un taux de subvention d'environ 90%.

Contrairement aux engrais, les quantités subventionnées de semences ont permis de couvrir une part non négligeable des superficies emblavées par le maïs (24%) et du riz (22%). Cependant, le mil et le sorgho et les cultures de rente (niébé, arachide, sésame et soja) ont été faiblement pris en compte, avec des taux de couverture respectifs de 2% et 1%.

Concernant l'efficacité de cette opération, le déblocage tardif des crédits budgétaires pour l'achat des semences entraîne parfois leur mise à disposition tardive pour les producteurs. Par ailleurs, les ressources financières et humaines, les effectifs et les équipements des laboratoires pour la certification des semences sont limités, et la qualité des semences certifiée est parfois remise en cause par les agriculteurs. Le Fonds National des Semences créé pour résoudre ces difficultés n'est toujours pas opérationnel.

Concernant le développement du marché de la distribution des semences améliorées, il est important de noter, qu'en dehors de l'État et de ses partenaires, les quelques ventes parallèles sont négligeables d'autant plus que les prix d'achat élevés accordés par l'État à l'UNPS-B et l'ANESBF n'incitent pas les opérateurs du secteur privé à s'investir dans la distribution des semences améliorées. De plus, si l'intervention de l'État permet aux producteurs vulnérables d'accéder aux semences améliorées à un prix quasi gratuit, l'occupation du marché des semences par l'État masque les problèmes du secteur. De ce fait, la production et la distribution des semences pourraient connaître des difficultés en cas de retrait de la subvention. Il est donc préconisé de diminuer progressivement le taux de subvention.

5. Analyse des aménagements hydro-agricoles (AHA)

L'irrigation dont l'essor dans les politiques agricoles suite aux sécheresses du début des années 1970, est devenue une stratégie indispensable pour atténuer les effets des

changements climatiques. Les ressources publiques allouées aux AHAs, y compris aux infrastructures de mobilisation de l'eau, se sont élevées à 430 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020, soit une moyenne annuelle de 86 milliards de CFA. Cependant en dépit de l'insuffisance de ces ressources, leur allocation peut être améliorée par la diminution des coûts administratifs qui ont représenté le tiers des dépenses du programme 075 sur les aménagements hydro-agricoles et l'irrigation. En outre, la gestion des AHA, indispensable à leur durabilité, ne s'est vue allouée que moins d'un milliard de FCFA par an, soit seulement 2% des dépenses consacrées au programme.

Cette inefficience de l'allocation et l'insuffisance des ressources n'ont pas permis de réaliser les travaux AHA planifiés. En effet, à l'exception des nouveaux bas-fonds aménagés qui ont été achevés à 65% (22 728 sur 35 000 ha) et de la réhabilitation de la plaine du Sourou qui a été exécutée à 90% (3 398 sur 3 818 ha), les autres aménagements structurants prévus dans le PNDES I (9 312 ha pour les nouveaux aménagements et 1 260 ha pour la réhabilitation d'anciens AHA) n'ont pas été réalisés. La plupart des investissements planifiés sont au stade de la formulation de la fiche de projet et de recherche de financement extérieur. En ce qui concerne la mobilisation des ressources en eau pour l'irrigation, seulement 8 barrages ont été construits et 10 réhabilités, soit un taux d'exécution physique de 57% et 56% respectivement.

Outre les investissements structurants du PNDES I, il convient de noter qu'environ 7 500 ha ont été aménagés au cours de la période 2016–2020 dans le cadre de différents projets financés par l'État et des bailleurs de fonds. Des périmètres maraîchers ont été aménagés sur une superficie de 1 083 ha au cours de ladite période.

Le faible niveau de réalisation des AHAs peut être expliqué par l'appui limité des bailleurs de fonds à la construction des barrages, les déficiences du système de passation des marchés et les capacités limitées des prestataires.

Les évaluations des performances économiques des AHAs révèlent des résultats insatisfaisants pour les systèmes d'irrigation par gravité et californien sur les grands périmètres et périmètres de taille moyenne. La rentabilité économique, évaluée sur le périmètre de Di dans la vallée du Sourou ainsi dans le projet de pôle de croissance de Bagré s'est révélée être inférieure aux taux de rendement ex-ante qui avait justifié les investissements. Une évaluation réalisée sur le périmètre de Bagré (Bazin et al. [2017]) a révélé que les petites superficies octroyées aux exploitants ne leur permettent pas de sortir de la pauvreté, indiquant ainsi que la question foncière joue un rôle déterminant dans les performances des exploitations sur les sites aménagés.

A l'échelle nationale, les rendements moyens du maïs et du riz en culture pluviale sur les grands périmètres et périmètres de taille moyenne aménagés sont de 3.3 à 3.5 tonnes par hectare, soit juste le double des rendements obtenus par le système traditionnel. Aussi, la part de l'irrigation dans la production céréalière est de moins de 5%. Ces chiffres montrent clairement les performances modestes des AHAs en termes de réalisation des objectifs d'amélioration et de sécurisation de la production agricole dans le contexte burkinabè marqué par une forte variabilité des précipitations. Cependant, il convient de signaler que les petits périmètres individuels ou privés affichent des performances relativement bonnes, créant ainsi des opportunités d'emploi en milieu rural pendant la saison sèche.



Par ailleurs, le système d'irrigation goutte-à-goutte adapté aux cultures des légumes et aux arbres fruitiers est aussi rentable mais il est inadapté aux cultures céréalières. Cependant, son taux d'adoption reste limité en dehors des incitations accordées par les projets, malgré l'émergence d'un secteur privé de techniciens professionnels et de fournisseurs d'équipements.

Les performances agricoles peu satisfaisantes observées dans les AHAs s'expliquent principalement par une gestion inadéquate de ces aménagements, en raison :

- Du faible recouvrement de la redevance eau pour l'entretien des infrastructures et des équipements, et de la performance peu satisfaisante des organisations professionnelles agricoles responsables de la gestion des aménagements hydro-agricoles ;
- De l'appui-conseil limité en matière de gestion d'eau et maintenance des AHAs ;
- De la gestion inadéquate de l'eau dont le taux d'efficience physique se situe parfois entre 30% et 40%, réduisant de manière significative l'eau mobilisée, malgré la fréquence des stress hydriques liés aux changements climatiques ;
- De la forte pression foncière exercée sur ces aménagements qui se traduit par des exploitations de petite taille, non viables économiquement ;
- De l'enclavement de certains périmètres ;
- De l'ensablement accéléré des barrages par l'empietement des bandes de servitudes

Dans un tel contexte, la promotion des investissements privés dans le domaine de l'irrigation en adoptant une approche de partenariat public-privé (PPP), est une piste pour améliorer les résultats. Le pôle de croissance de Bagré et l'initiative présidentielle sur le riz (lancée en 2020) sont deux initiatives de partenariats public-privé initiés dans ce sens. L'évaluation du projet d'appui au pôle de croissance de Bagré (2011–2020) a révélé l'effet de levier satisfaisant de l'investissement public sur le développement des entreprises privées sur le périmètre. Cependant, la réserve de terres prévue pour les entrepreneurs accentue la pression exercée sur les terres, augmentant ainsi le risque de vulnérabilité pour les petits exploitants. Outre ces deux initiatives, l'État encourage la promotion des investissements privés dans le domaine de l'irrigation par un projet d'appui à la mise en place de 300 modèles d'exploitations privées de 3 à 5 ha, irriguées à partir des eaux souterraines.

La promotion des investissements privés dans le domaine de l'irrigation basée sur les eaux souterraines est favorisée par la mise en place de services publics appropriés de surveillance de la ressource. Cependant, la densité actuelle du réseau de piézomètres demeure insuffisante. Il est donc impératif de poursuivre les investissements pour augmenter le nombre de piézomètres, et de mettre en place des dispositifs de gestion durable et participative de la ressource.

Enfin, en dehors des périmètres de Di et de Bagré, l'absence de sécurisation foncière des AHAs constitue un obstacle à la performance des exploitations et à la durabilité des investissements publics réalisés. La sécurisation foncière est essentielle pour attirer des investissements privés vers le secteur de l'irrigation. Les nouveaux projets d'aménagement doivent contribuer à la mise en place et au renforcement des services fonciers ruraux pour résoudre cette problématique.

6. Financement de l'Agriculture

Les expériences des mécanismes de financement des acteurs des filières agro-sylvo pastorales, mis en place par les grands projets au cours des quinze dernières années permettent de tirer les enseignements suivants :

1. Même s'ils sont nécessaires pour améliorer la faible productivité des acteurs des filières agro-sylvo-pastorales qui sont pratiquement exclus du système financier, les mécanismes de subvention à coût partagé se sont avérés peu efficaces à la lumière des principales expériences analysées.
 - i. Tout d'abord, lors de la présélection des bénéficiaires, en raison de la forte demande, le risque de sélection peu équitable et d'antisélection¹ est élevé malgré les critères d'accès et les procédures de sélection établies. Le fait de ne pas tirer parti des bonnes pratiques issues des différentes expériences accumulées dans le cadre de plusieurs projets (Politique de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, Projet d'appui aux Filières agricoles, PADAB, PAFASP...), et de ne pas les mettre à la disposition des organismes chargés de la sélection limitent l'efficacité de cette étape, qui est pourtant essentielle pour la suite du processus.
 - ii. Deuxièmement, l'assistance technique et managériale fournie aux bénéficiaires est une condition nécessaire pour le succès des micro-projets financés. Cependant, le recrutement de prestataires (bureaux d'études) au niveau national, à des coûts élevés et parfois non qualifiés pour fournir une assistance aux bénéficiaires, se traduit par une inefficacité avec des rapports coûts-bénéfices proches de 1, comme constaté lors de l'évaluation de certains projets. L'utilisation de prestataires locaux/étrangers à moindre coût serait plus efficace. À cet égard, la promotion des Centres de Ressources pour les Entreprises Rurales (CREER) locaux par la Maison de l'entreprise pour accompagner les petites et moyennes entreprises opérant dans les filières agricoles, pourrait donner de meilleurs résultats.
 - iii. La structuration insuffisante des filières agro-sylvo-pastorale explique en partie les performances peu satisfaisantes des microprojets financés. Les difficultés d'approvisionnement en intrants, la maîtrise limitée des techniques de production ainsi que les problèmes de commercialisation de la production sont autant d'obstacles qui limitent l'efficacité de la subvention à coût partagé.
 - iv. Le taux élevé de subvention qui peut déresponsabiliser les bénéficiaires, ainsi qu'un manque d'esprit entrepreneurial, limitent de manière significative les performances des projets financés.
2. Lorsque le financement des microprojets par la subvention avec contrepartie est associé à des investissements pour lever les contraintes technologiques, organisationnelles et d'infrastructure au niveau des différents maillons des chaînes de valeur ciblées, les objectifs escomptés peuvent être atteints et même dépassés. L'expérience du PAFASP illustre bien cette réussite.

¹ Dysfonctionnement de marché qui résulte d'une asymétrie d'informations, conduisant à des résultats souvent contraires à ceux escomptés. Pour notre cas, les procédures de sélection des bénéficiaires ne permettent pas d'identifier les acteurs opportunistes et parfois récidivistes.

- 
3. Étant donné la réticence des institutions financières à financer les équipements innovants, les subventions à coût partagé sont nécessaires pour la promotion de l'innovation technologique au sein des chaînes de valeur agricoles. L'expérience réussie du PAFASP dans ce domaine peut servir de modèle pour les actions futures.
 4. Les lignes de crédit et les fonds de garantie mis en place par les institutions financières en faveur des acteurs des chaînes de valeur agricoles peuvent avoir un effet multiplicateur important sur l'accès au crédit. Toutefois, certaines conditions doivent être réunies pour garantir l'efficacité de ces instruments : (i) en amont, il est recommandé de sélectionner des institutions financières (IF) ayant de l'expérience dans le financement des chaînes de valeur agricoles, et de renforcer leurs capacités techniques en matière de mise en place d'outils financiers adaptés au secteur agricole ; (ii) des lignes de crédit permanentes à long terme permettent aux IF de répondre aux besoins de financement des acteurs des chaînes de valeur agricole ; (iii) des clauses contraignantes concernant l'utilisation du fonds de garantie en cas de créances toxiques peuvent dissuader les institutions financière d'en faire usage ; (iv) l'assistance et le renforcement des capacités techniques et managériales des promoteurs de projet sont indispensables au succès de ces initiatives.

7. Dépenses publiques en appui à la foresterie

Le secteur de la foresterie joue un rôle important dans l'économie Burkinabè. Outre sa contribution directe à l'activité économique (9,6% du PIB), ses fonctions environnementales (séquestration du carbone, préservation de la biodiversité, protection des plans d'eau contre l'ensablement, atténuation de l'érosion des terres...) sont essentielles pour l'activité agricole et pour une meilleure qualité de vie. Plus de 40 % des ménages tirent une partie de leur revenu des activités forestières². Les exportations d'amandes et de beurre de karité figurent parmi les principales exportations agricoles, et se sont élevées à 57 milliards de FCFA en 2019³.

Cependant, l'exploitation abusive des ressources forestières représente une menace pour la pérennité des forêts. Le pays a perdu près de la moitié de son couvert forestier entre le début des années quatre-vingt-dix et la deuxième moitié de la décennie deux mille dix, en raison principalement de la pratique extensive de l'agriculture et de l'élevage, et de l'énergie ligneuse qui produit, d'une façon non-durable, plus de 96% de l'énergie consommée par les ménages. Cela s'explique en partie par une écofiscalité inadaptée, qui dévalorise ces ressources naturelles et favorise donc leur surexploitation. En outre, l'émergence du secteur minier a un impact direct et indirect sur les forêts.

Malgré l'importance capitale des ressources forestières, l'appui public à la gestion durable de ces ressources reste insuffisant. Soixante pour cent des ressources de l'État affectées au ministère en charge des Forêts sont destinées au paiement des salaires. Les services techniques ne disposent pas de suffisamment de fonds pour couvrir les dépenses de fonctionnement leur permettant d'accomplir leurs missions régaliennes. Les investissements dans les aménagements forestiers sont principalement financés par l'aide extérieure dont

2 Source : World Bank, Burkina Faso Rural Income Diagnostic, December 13, 2019.

3 Calcul par des auteurs à partir des données de l'INSD



une grande partie ne figure pas dans le budget de l'État. Malgré le volume relativement important de l'aide extérieure (53% des dépenses engagées), la part de la foresterie dans les dépenses publiques totales a été de 1.2% au cours de la période 2016–2020 alors qu'elle a contribué à près de 9,6% du PIB. Le total de ces dépenses annuelles allouées à la foresterie est estimé à 33 milliards de FCFA.

Ces investissements publics ont conduit à des résultats significatifs. Les quantités de semences forestières améliorées produites par le CNSF ont permis de produire plus de 50 millions de plants, dont 55% ont été plantés. Le taux de survie de ces plantations reste cependant faible même s'il a progressé de 25 à 45% entre 2016 et 2019. La proportion des forêts classées sous aménagement est passée de 38.55% en 2016 à 44.7% en 2020.

Cependant, la production du bois de chauffe dans les Chantiers d'Aménagement Forestier (CAF) ne couvre qu'un peu plus de 15% de la demande des villes, et reste très insuffisante pour stopper la déforestation. En dehors d'appuis ponctuels à certains projets par un financement extérieur et de ceux mobilisés dans le cadre de la stratégie sectorielle mise en œuvre par la première phase du Programme d'Investissement Forestier (PIF), les CAF ne bénéficient pas d'appui de la part de l'État. Cette absence d'appui de la part de l'État s'explique par le niveau actuellement bas de taxation de l'exploitation des forêts pour la production de bois de chauffage, ce qui limite les revenus disponibles pour financer les investissements de l'État dans les aménagements forestiers. En outre, la sécurisation foncière des forêts classées, indispensable à leur gestion durable reste encore très insuffisante. Environ 90 000 ha sont immatriculés ou en cours d'immatriculation dans les régions des Hauts Bassins et de la Boucle du Mouhoun grâce au PIF et au projet AGREF sur près de 4 millions d'ha d'aires classées (soit 2% des aires classées).

En ce qui concerne la restauration des terres dégradées dans les écosystèmes forestiers et agro-forestiers, le total au cours de la période 2016–2020 s'est élevé à 26 731 ha et est inférieur à l'objectif fixé à 50 000 ha dans le cadre des investissements structurants du PNDES I. La principale raison de cette sous-performance réside dans l'insécurité persistante dans les zones cibles et l'insuffisance des ressources financières destinées à la restauration des terres dégradées.

Enfin, les capacités limitées en matière de planification, de suivi/évaluation, de coordination et la faible décentralisation de la gestion des ressources naturelles constituent des obstacles à la gestion durable des forêts.

Conclusion

L'appui public au secteur agricole au cours de la période 2016–2020 a été marqué par de fortes contraintes budgétaires en raison de la conjoncture sécuritaire. Cependant, les DPA ont augmenté par rapport à la période 2011–2015. Cette progression aurait été plus importante en l'absence des défis liés à la chaîne d'exécution financière. Les DPA ont principalement été dirigées vers des investissements productifs destinés à la fourniture de biens publics, et essentiellement vers les aménagements hydro-agricoles. Cependant, la recherche agricole et le conseil agricole, essentiels à l'amélioration de la productivité



agricole restent sous-financés. Il en est de même des sous-secteurs de l'élevage de la pêche malgré leur potentiel de croissance élevé.

Par conséquent, outre la nécessité d'augmenter les ressources allouées à la recherche agricole, à la vulgarisation et au conseil agricole, et de réformer le système en mettant l'accent sur les acteurs locaux, et la promotion du service de vulgarisation en ligne pour tenir compte de la situation sécuritaire du pays, il est important d'augmenter les ressources allouées aux sous-secteurs de l'élevage et de la pêche et de l'aquaculture pour le renforcement : (i) de l'amélioration génétique des races animales et de la production et de la certification des semences fourragères et aquacoles de qualité, (ii) des services vétérinaires, (iii) de la gestion durable des ressources halieutiques, et (iv) de la mise en place du dispositif d'appui conseil en aquaculture.

Aussi, pour assurer une mobilisation et une utilisation efficiente des ressources allouées au secteur agricole, il est donc recommandé : (i) d'accélérer la mise en œuvre du budget programme par la mise en place d'organes de concertation et de coordination intra et inter programme budgétaire, (ii) d'améliorer la fourniture et la continuité des services publics agricoles par l'allocation des ressources nécessaires au fonctionnement des services, au lieu de leur financement par des projets d'investissement, (iii) d'entreprendre une série d'actions et de réformes portant sur l'exécution budgétaire, comme le renforcement des capacités des acteurs de la chaîne financière, particulièrement au niveau des services déconcentrés, la mise en place d'un espace de travail intranet pour les acteurs du système de passation et de gestion des marchés publics, le développement d'un programme informatique pour le suivi et la gestion des marchés publics, la mise en place d'une régie financière pour la passation des marchés d'aménagements hydro-agricoles et d'achat des intrants en année n-1, l'application effective des sanctions sur les entreprises et prestataires défaillants, un plaidoyer auprès des PTFs en faveur de la réduction des délais d'obtention des avis de non-objection, et la réalisation d'études thématiques diagnostiques portant sur les modalités d'interventions de l'État, des projets et des ONG dans le secteur agricole.

DES ÉTUDES SPÉCIFIQUES ONT ÉTÉ RÉALISÉES SUR LES INTRANTS AGRICOLES, L'IRRIGATION ET LE FINANCEMENT DES AGRICULTEURS ET LA FORESTERIE

Concernant les intrants, outre les petites quantités subventionnées, l'achat et la vente d'engrais par l'État ont été des sources d'inefficience. Il est important de poursuivre la mise en œuvre du programme de l'Agri-Voucher tout en confiant totalement la mise en œuvre de la subvention aux distributeurs issus du secteur privé. Par ailleurs, un cadre de dialogue et d'actions entre l'État et les importateurs/distributeurs privés contribuera à réduire le prix des engrains en résolvant les inefficiences dans la chaîne d'importation et de distribution. En outre, le développement du marché des semences nécessitera une baisse progressive du taux de subvention.

A ce titre, il est recommandé de mettre en œuvre le Fonds d'Appui au Secteur Semencier (FASS) pour le renforcement des capacités techniques des laboratoires existants, et de construire de nouveaux laboratoires à l'échelle régionale. Concernant les engrains, il est

nécessaire de prendre des actions structurelles dans le cadre de la CAIMA en faveur des acteurs privés pour réduire les prix des engrains en stimulant la concurrence et de résoudre les inefficiences dans la chaîne de transport, de stockage et de distribution. Enfin, la promotion du secteur privé dans la production des semences de base, la certification des semences multipliées et le contrôle de la qualité des engrains peuvent compenser les capacités limitées de l'État.

Concernant l'irrigation, la mauvaise qualité des infrastructures, les difficultés en matière de gestion des aménagements hydro-agricoles (AHA) malgré l'importance des ressources allouées (plus de 80 milliards en moyenne par an) limitent l'efficacité de cette politique de maîtrise de l'eau. En effet, les rendements des cultures céréalier dans les périmètres irrigués sont seulement deux fois supérieurs à ceux du système pluvial. Parallèlement aux politiques actuelles visant à promouvoir la participation du secteur privé à l'irrigation, il est important de restructurer la gestion des AHAs en renforçant les organisations d'usagers de l'eau agricole (OUEA). De plus, il est recommandé d'encourager la participation du secteur privé par le biais de contrats d'affermage pour la gestion de l'eau et la maintenance des infrastructures afin de soutenir ces OUEA.

Pour l'amélioration de l'efficacité des investissements dans les aménagements hydro-agricoles, cruciale dans le contexte de changement climatique et de vulnérabilité croissante dans le Sahel, il est recommandé d'entreprendre les actions suivantes : (i) élaborer et vulgariser des guides techniques pour la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles, (ii) poursuivre la mise en œuvre des OUEAs, (iii) prévoir des lignes budgétaires pour la maintenance des grandes infrastructures, et conditionner leur accès par des contrats de performance tripartites incluant l'Etat, la société de gestion et les OUEAs, ou bipartites incluant l'État et les OUEAs, (iv) immatriculer systématiquement les terres aménagées, y compris les terres réservées pour faciliter des extensions futures, (v) octroyer des titres fonciers ou des contrats de bail pour garantir les droits des bénéficiaires sur les anciens et nouveaux périmètres conformément à la politique définie pour le périmètre, (vi) élaborer et adopter un mécanisme d'allocation des terres agricoles sur les périmètres aménagés dans le but d'assurer la viabilité économique des exploitations et une exploitation efficace des AHAs, (vii) élaborer de nouveaux programmes de formation axés sur l'entretien, la gestion économique et financière des périmètres aménagés, à intégrer dans les écoles de formation professionnelle et enfin (viii) augmenter les investissements dans les piézomètres pour améliorer le suivi et la gestion durable des eaux sous-souterraines, ce qui facilitera l'orientation des investissements privés dans le domaine de l'irrigation.

Les expériences des mécanismes de financement des acteurs des filières agro-sylvo pastorales mis en place par de grands projets au cours des quinze dernières années, ont mis en évidence l'efficacité limitée de la subvention à coût partagé. Cette performance modeste est principalement due à un taux élevé de subvention, qui entraîne une sélection biaisée des bénéficiaires, et des coûts élevés de l'assistance technique et de gestion apportée aux bénéficiaires du développement des filières agro-sylvo-pastorales. Cependant, la subvention s'avère efficace lorsqu'elle est associée à des investissements visant à lever les contraintes technologiques, organisationnelles et d'infrastructures aux différents niveaux des chaînes de valeur ciblées. Ensuite, les lignes de crédit et les fonds de garantie mis en place dans les institutions financières en faveur des acteurs des chaînes de valeur agricoles, permettent de combler l'absence de garantie de la part des agriculteurs, et les ressources à long terme



limitées des institutions financières, et peuvent avoir un effet multiplicateur significatif sur l'accès au crédit. Il est toutefois nécessaire de poursuivre le développement d'autres produits financiers (warrantage, assurance agricole...) et de recenser et canaliser les fonds et lignes de crédits provenant des projets vers le fonds de développement agricole, pour éviter leur perte à la fin de ces projets.

Par conséquent, il est recommandé : (i) de diminuer le taux de subvention dans les interventions de facilitation de l'accès au financement des porteurs de projets, (ii) d'améliorer l'efficience des coûts d'assistance technique aux bénéficiaires de fonds de financement de l'agriculture (subvention, ligne de crédit, fonds de contrepartie) par la promotion de prestataires locaux, (iii) de promouvoir la combinaison ligne de crédit et fonds de garantie dans le financement de l'agriculture, (iv) de prévoir les actions nécessaires pour éliminer les obstacles le long des chaînes de valeur dans les initiatives de financement de l'agriculture et (v) d'établir un répertoire exhaustif des initiatives de financement de l'agriculture, comprenant les modalités d'intervention, les bonnes pratiques, leurs succès et échecs.

Enfin, le secteur de la foresterie joue un rôle important dans l'économie du Burkina Faso. Cependant, près de la moitié du couvert forestier a été perdu en raison de son exploitation abusive. L'appui public à la gestion durable des forêts reste insuffisant. Soixante pour cent des ressources de l'État affectées au ministère en charge des Forêts sont destinées au paiement des salaires. Les services techniques ne disposent pas de fonds suffisants pour couvrir les dépenses de fonctionnement nécessaires pour pouvoir accomplir leurs missions régaliennes. Par ailleurs, le transfert des ressources de l'État aux collectivités territoriales pour une gestion locale des forêts ne s'est toujours pas réalisé. Cela est dû en partie à une écofiscalité dépassée, qui en plus de dévaloriser les ressources forestières, génère des recettes insuffisantes à l'État pour la réalisation des investissements appropriés.

Les actions recommandées pour l'amélioration de la gestion durable des ressources forestières sont les suivantes : (i) mobiliser des ressources intérieures et externes pour le financement de la phase 2 du programme d'investissement forestier prévoyant de mettre en œuvre des actions de réduction des émissions et de séquestration du carbone pour lever les ressources auprès des financements climatiques, (ii) renforcer les compétences et transférer la gestion des forêts aux collectivités territoriales, et (iii) financer adéquatement les dépenses courantes opérationnelles du Fonds d'Intervention Forestier (FIE).

Les recommandations d'actions et de propositions de réformes pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques agricoles figurent dans les tableaux 1 et 2.

TABLEAU 1 : Matrice des propositions d'actions pour l'amélioration de l'efficacité des investissements publics agricoles

Axe 1 DU PNIA SP : PRODUCTIVITE ET PRODUCTION DURABLE DU SECTEUR PASP

	N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 11 Augmenter durablement la productivité du secteur PASP : Intrants, Recherche et Appui conseil agricole, animal et halieutique	A1.1	Opérationnaliser le Fonds d'Appui au Secteur Semencier (FASS)	Renforcer la production et la certification des semences végétales	DGPA
	A1.2	Renforcer les capacités techniques des laboratoires existants, et construire de nouveaux laboratoires au niveau régional	Accroître les capacités	DGPA
	A1.3	Entreprendre des actions structurelles dans le cadre de la CAIMA et en faveur des acteurs privés pour faire baisser les prix des engrains par l'amélioration de la concurrence, la résolution des inefficiences de la chaîne de transport, de stockage et de distribution pour l'ensemble des acteurs de l'approvisionnement en intrants	Ces inefficiences entraînent une augmentation du prix des engrains de plus de 20%.	MARAH-MDCA/PME
	A1.4	Augmenter les ressources allouées aux sous-secteurs de l'élevage et de la pêche et l'aquaculture, et axées sur le renforcement :	Valoriser le potentiel de croissance de l'élevage, et saisir l'opportunité de la demande croissante de poissons en augmentant la production de poissons.	MARAH-MEFP
		i. de l'amélioration génétique des races animales, et la production et la certification des semences fourragères et aquacoles de qualité ;		
		ii. des services vétérinaires ;		
		iii. la gestion durable des ressources halieutiques ;		
		iv. la mise en place du dispositif d'appui conseil en aquaculture.		
	A1.5	Augmenter les ressources allouées à la recherche agricole, à la vulgarisation et au conseil agricole, et reformer le système en mettant l'accent sur les animateurs endogènes et la promotion d'service de vulgarisation en ligne	Améliorer l'accès des producteurs agricoles aux services de conseil agricole dans un contexte d'insécurité croissante	DGPA
	A1.6	Financer le cadre de concertation entre les instituts de recherche, l'ANVAR et le MARAH	Dynamiser la recherche agricole et la valorisation des résultats de recherche par le renforcement de la synergie entre les instituts de recherche et les services de vulgarisation agricole	MEFP-MARAH-MESRSI

	N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 1.1 Accroître durablement la productivité du secteur PASP : Aménagements hydro-agricoles	A1.7	Elaborer et vulgariser des guides techniques pour la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles	Résoudre en amont la mauvaise qualité des infrastructures construites, qui ne favorisent pas leur durabilité	DGADI
	A1.8	Prévoir des lignes budgétaires pour la maintenance des grandes infrastructures et conditionner leur accès par des contrats de performance tripartites (État-Société de gestion-OUEAs) ou bipartites (État-OUEAs)	Améliorer la gestion et la performance économique des AHAS	DGADI
	A1.9	Immatriculer systématiquement les terres aménagées, y compris les terres de réserve pour faciliter les extensions ultérieures	Sécuriser les AHAS et faciliter les extensions ultérieures	DGADI, DGFOMR
	A1.10	Sécuriser les droits des bénéficiaires sur les anciens et nouveaux périmètres en leur délivrant des titres fonciers ou des contrats de bail, selon la politique définie sur le périmètre.	Sécuriser les droits pour favoriser l'investissement des producteurs et la gestion durable des AHAS	DGADI, DGFOMR
	A1.11	Élaborer et adopter un mécanisme d'allocation des terres agricoles sur les périmètres aménagés dans le but d'assurer la viabilité économique des exploitations, et une exploitation efficace des AHAS.	Les mécanismes actuels d'allocation conduisent à la mise en place d'exploitations de petite taille, non viables économiquement	DGADI, DGFOMR
	A1.12	Elaborer de nouveaux curricula sur l'entretien, la gestion économique et financière des périmètres aménagés dans les écoles de formation professionnelle	Cela vise à combler les insuffisances actuelles du dispositif d'appui conseil relatif aux AHAS	DGADI, DGFOMR
	A1.13	Accroître les investissements en piézomètres pour l'amélioration du suivi et de la gestion durable des eaux sous-souterraines.	La promotion de l'utilisation des eaux souterraines à des fins agricoles, nécessite le renforcement du dispositif de suivi de la ressource	DGRE/MEEA

AXE 2 DU PNIA SP : COMPÉTITIVITÉ DES FILIÈRES AGRO-SYLVOPASTORALES HALIEUTIQUES ET FAUNIQUES

	N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 2.2 Améliorer l'accès des acteurs des filières ASPHF aux services financiers, à la finance carbone et aux instruments de gestion des risques agricoles	A2.1	Diminuer le taux de subvention aux interventions visant à faciliter l'accès au financement des porteurs de projets	Une participation financière importante des porteurs de projet est nécessaire pour éviter des comportements opportunistes, et garantir la réussite des projets financés	DGPER
	A2.2	Améliorer l'efficience des coûts d'assistance technique aux bénéficiaires de fonds de financement de l'agriculture (subvention, ligne de crédit, fonds de contrepartie) par la promotion de prestataires endogènes	Les coûts d'assistance parfois élevés entraînent la rentabilité des investissements réalisés	DGPER
	A2.3	Promouvoir la combinaison ligne de crédit et fonds de garantie dans le financement de l'agriculture	Elle permet de pallier à la fois aux difficultés de mobilisation de collatéral par les promoteurs de projets et à l'insuffisance de ressources à long terme des institutions financières	DGPER
	A2.4	Mettre en place un répertoire des initiatives de financement de l'agriculture, comprenant les modalités d'intervention, les bonnes pratiques, les succès et échecs.	Capitaliser les initiatives de financement de l'Agriculture	DGPER
	A2.5	Inclure les actions nécessaires à la levée des goulots d'étranglement le long des chaînes de valeur dans les initiatives de financement de l'agriculture	Cette approche holistique est nécessaire pour atteindre les résultats escomptés	DGPER

AXE 3 DU PNIASP : GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES

N°	Mesure/action	Objectif/Justification	Structure responsable
A3.1	Renforcer les compétences et transférer la gestion des forêts aux collectivités territoriales	La décentralisation de la gestion des forêts est indispensable pour atteindre les résultats escomptés. Tirer profit de l'expérience existante pour la réalisation de la réforme	MEA-CT
A3.2	Appuyer la mise en œuvre d'actions de réduction des émissions et de séquestration du carbone pour lever des ressources auprès des financements climatiques	Existence d'un potentiel de réduction des émissions de carbone	MEA
A3.3	Financer de manière appropriée les dépenses courantes opérationnelles du Fonds d'Intervention Forestier pour l'Environnement (FIE)	Améliorer la gestion des ressources naturelles	MEA
A3.4	Appuyer l'engagement des institutions financières privées dans le secteur des Produits Forestiers Non-Ligneux - PFNL	Augmenter la valeur ajoutée de la chaîne de valeur des PFNL, importante source de revenus, notamment pour les femmes	MEA-Maison de l'Entreprise
A3.5	Poursuivre les actions de sécurisation foncière des espaces de conservation et forêts classées avec des outils adéquats (plan de gestion, etc.)	Contribuer à sécuriser les espaces de conservation et les forêts classées en lien avec le PNDES-II (2021-2025)	MEA

AXE 4 DU PNIAASP : GOUVERNANCE DU SECTEUR PASP

	N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 4.2 Assurer une mobilisation et une gestion efficiente des ressources du secteur PASP	A4.1	Accélérer la mise en œuvre du BP par la mise en place d'organes de concertation et de coordination intra et inter programme budgétaire	Améliorer la planification des actions/ investissements et créer des synergies entre les interventions	SG et RPS
	A4.2	Améliorer la fourniture et la continuité des services publics agricoles par l'allocation des ressources nécessaires au fonctionnement des services, en lieu et place de leur financement par des projets d'investissement.	La revue des dépenses publiques agricoles a montré que les dépenses de fonctionnement budgétisées sont très limitées et financées par des projets d'investissement. Ce qui ne permet pas de garantir la continuité des services fournis.	
	A4.3	Entreprendre une série d'actions et de réformes, portant sur l'exécution budgétaire :	Améliorer l'efficacité de l'exécution budgétaire	DGF
		• Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne financière, particulièrement au niveau déconcentré ;		
		• Mettre en place un espace de travail intranet pour les acteurs de la chaîne de passation et de gestion des marchés publics ;		
		• Développer une application informatique pour le suivi et la gestion des marchés publics ;		
		• Mettre en place une régie financière pour la passation des marchés d'aménagements hydro-agricoles et d'achat des intrants en année n-1 ;		
		• Réaliser un plaidoyer auprès des PTFs pour la réduction des délais d'obtention des avis de non-objection ;		
		• Appliquer les sanctions aux entreprises et prestataires défaillants.		
	A4.4	Réaliser des études thématiques diagnostiques portant sur les modalités d'interventions de l'Etat, des projets et des ONG dans le secteur agricole	Tirer profit des bonnes pratiques en vue leur adoption à plus grande échelle.	DGEES

TABLEAU 2 : Matrice de propositions de réformes pour l'amélioration de l'efficacité des investissements publics agricoles**AXE 1 DU PNIAASP : PRODUCTIVITÉ ET PRODUCTION DURABLE DU SECTEUR PASP**

N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 1.1 Accroître durablement la productivité du secteur PASP : Intrants, Recherche et Appui conseil agricoles, animaux et halieutiques	R1.1 Accélérer la révision de la loi sur les semences végétales pour étendre la production de la semence de base et de prébase au secteur privé	Cette réforme vise à pallier les capacités limitées de l'INERA en matière de production de semences de base de qualité	DGPA
	R1.2 Adopter des textes pour encourager la participation des laboratoires privés dans le contrôle de la qualité des semences et des engrains	Pallier les capacités limitées des laboratoires publics	DGPA
	R1.3 Réformer la subvention des intrants : <ul style="list-style-type: none"> En confiant l'achat et la distribution aux acteurs du secteur privé tout en renforçant l'AgriVoucher ; En diminuant graduellement le taux de subvention des semences végétales pour permettre le développement du marché des semences 	L'arrêt de l'achat des intrants par l'État permettra d'augmenter de manière significative les volumes subventionnés grâce aux ressources financières allouées actuellement à la subvention (de 17 000 t en moyenne à 55 000 t)	DGPA
	R1.4 Mettre en place un système de certification des semences fourragères et contrôler la qualité des aliments bétail, volaille et poisson ;	Valoriser le potentiel de croissance de l'élevage, et saisir l'opportunité qu'offre l'augmentation de la demande de poissons pour augmenter la production de poissons.	DGPA

	N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable
OS 1.1 Accroître durablement la productivité du secteur PASP : Aménagements hydro-agricoles	R1.6	Adopter un décret sur les Organisations d'Usagers de l'Eau Agricole (OUEA) au niveau national pour la réglementation des questions d'entretien et de maintenance des réseaux d'irrigation et du service de l'eau	Un tel modèle de gestion expérimenté avec succès sur le périmètre de Di/Sourou, qui sépare la fonction de production de celle de la gestion de l'eau et de la maintenance, permettra d'améliorer la gestion des AHAs.	DGADI
	R17	Passer des contrats d'affermage pour la gestion de l'eau et l'entretien des infrastructures avec des experts issus du secteur privé dans les périmètres de taille moyenne et les grands périmètres	Modèle expérimenté avec succès sur le périmètre de Di pour l'appui des OUEAs pour une gestion efficace et durable des AHAs	DGADI
	R18	Elaborer et adopter un mécanisme d'allocation des terres agricoles dans les périmètres aménagés dans le but d'assurer la viabilité économique des exploitations et l'efficacité de l'exploitation des AHAs.	Les mécanismes d'allocation actuelle conduisent à la mise en place d'exploitations de petite taille, non viables économiquement	DGADI, DGFFOMR
	R19	Développer de nouveaux programmes axés sur l'entretien et la gestion économique et financière des périmètres aménagés, destinés aux établissements d'enseignement professionnel	Cela vise à combler les insuffisances actuelles du dispositif d'appui conseil aux AHAs	DGADI, DGFFOMR

AXE 2 DU PNIAСП : COMPÉTITIVITÉ DES FILIÈRES AGRO-SYLVO-PASTORALES HALIEUTIQUES ET FAUNIQUES

N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable	Échéance
OS 2.2 Améliorer l'accès des acteurs des filières ASPHF aux services financiers, à la finance carbone et aux instruments de gestion des risques agricoles	<p>R2.1 Inclure des clauses de rétrocession au FDA des lignes de crédit et fonds de garantie mis en place dans le cadre des projets et programmes</p> <p>R2.2 Poursuivre la réglementation du warrantage et le développement de l'assurance agricole</p>	<p>Eviter la perte de ces fonds et permettre la continuité du financement de l'agriculture</p> <p>Garantir l'investissement agricole et rendre l'agriculture plus attrayante pour les institutions financières.</p>	DGPER	
			DGESS/MEEA	

AXE 3 DU PNIAСП : GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES

N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure responsable	Échéance
R3.1	<p>Reformer le code fiscal forestier pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> Corriger la sous-évaluation des produits forestiers qui favorise leur surexploitation, et encourager l'adoption de comportements écoresponsables ; Augmenter les recettes écofiscales pour accroître les investissements dans la protection et la gestion durable des ressources forestières. 	<p>Politique de taxation sous-optimale, favorisant la surexploitation des ressources et générant des recettes fiscales insuffisantes pour accroître l'investissement public dans la gestion durable des ressources forestières</p>	DGESS/MEEA	

AXE 4 DU PNIAASP : GOUVERNANCE DU SECTEUR PASP

N°	Mesure/action	Objectif/justification	Structure	Échéance
			responsable	
OS 4.2 Assurer une mobilisation et une gestion efficiente des ressources du secteur PASP	R4.1 Déconcentrer la planification et l'exécution budgétaire conformément aux dispositions du budget programme (BP)	Renforcer les capacités opérationnelles des services déconcentrés	DGESS	
	R4.2 Alléger le contrôle a priori avec la mise en place effective du contrôle modulé conformément aux dispositions du BP	Améliorer l'efficacité de l'exécution budgétaire	DGF-MEP	
	R4.3 Etablir des chartes pour les interventions des acteurs non-étatiques (ONG et OP) dans le secteur agricole, sur la base d'études diagnostiques portant sur les modalités de leurs interventions dans le secteur	Améliorer la coordination des interventions dans le secteur agricole	DGESS	





Introduction

L’Agriculture au Burkina Faso a fourni des emplois à plus de 70% de la population et a représenté environ 30% du PIB, tandis que le secteur forestier a contribué à hauteur de 9,6% du PIB au cours de ces dernières années. Influencées par le climat soudano-sahélienne, les performances du secteur agricole varient d’une année à l’autre en raison de sa grande vulnérabilité aux variations de la pluviométrie. Malgré l’importance accordée à l’irrigation dans les politiques, la part de la production irriguée du total de la production reste négligeable.

Malgré un certain succès dans la diversification agricole, aucun changement structurel n’a été observé dans les principales activités des sous-secteurs des productions végétales, de l’élevage et de la foresterie. Les cultures annuelles sont marquées par les céréales (sorgho, millet, maïs), les légumineuses (niébé), les oléagineux (sésame, arachides) et le coton qui occupent une place prépondérante. L’élevage, qui représente environ 40% de la valeur ajoutée agricole, se caractérise par la production de viande bovine et des petits ruminants, ainsi que par la production de produits laitiers et de volaille. Le secteur forestier contribue au PIB à travers la production de bois de feu (5,3%), la vente de produits forestiers non ligneux bruts et transformés (PFNL) (3,85%), et les secteurs de la chasse, du tourisme et d’autres domaines liés à la préservation de la biodiversité (0,5%).

Avec une croissance démographique annuelle proche de 3%, la population nationale qui était de plus de 20 millions d’habitants en 2020, devrait atteindre près de 42 millions d’habitants

d’ici 2043. Il est important de signaler que la majorité de cette population devrait continuer à résider dans les zones rurales. Cela reste étroitement lié à une base de croissance de la production agricole qui demeure largement étendue. En d’autres termes, les activités agricoles devraient continuer à s’étendre vers des écosystèmes de plus en plus marginaux et restreints. La production céréalière a certes augmenté mais elle repose principalement sur l’expansion des superficies cultivées. En effet, les rendements restent inchangés en raison de l’utilisation insuffisante des intrants modernes et de la maîtrise limitée de l’eau. En effet, le taux de rendement moyen annuel des céréales qui reste très bas, a progressé de 1,04 à 1,15 t/ha entre 2008–2010 et 2011–2015 et s’est stabilisé à 1,15 t/ha en 2016–2020⁴. Cette agriculture extensive exerce une forte pression sur les ressources naturelles, qui se traduit par une dégradation continue du couvert végétal, un appauvrissement des sols cultivables et un amenuisement des ressources hydriques.

L’agriculture principalement axée sur les ménages, se déroule à petite échelle, est peu orientée vers le commerce et dépendante des précipitations. Au cours des dernières années, une part importante de la main-d’œuvre, majoritairement masculine, s’est tournée vers les activités minières. De ce fait, la responsabilité de la prise de décision dans les activités agricoles a été transférée aux femmes, tandis que l’agriculture fait face à une pénurie de main-d’œuvre en constante augmentation.

⁴ Calcul à partir des données de la DGESS/MARAH.

Parallèlement, les tendances à la hausse des températures et à la diminution et à la variation des précipitations en raison du changement climatique, ont exposé l'agriculture pluviale à des risques croissants.

Cependant, dans cette agriculture principalement axée sur l'agriculture de subsistance, une augmentation des actions publiques a été observée, visant à favoriser l'émergence d'entrepreneurs agricoles, notamment en facilitant l'accès au financement, en développant des chaînes de valeurs agricoles et encourageant l'irrigation privée.

C'est dans ce contexte que la Banque mondiale entreprend cette troisième revue des dépenses publiques agricoles dans le but d'aider le Gouvernement du Burkina Faso à réaliser des investissements publics éclairés et à garantir

l'efficience, l'efficacité et l'équité des dépenses publiques agricoles. Cette analyse portera sur la période 2016–2021 qui correspond globalement à la deuxième phase du Programme National sur le Secteur Rural, qui est le cadre des interventions publiques en faveur du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique.

Outre l'analyse classique de l'efficience allocative des dépenses, l'efficacité et l'efficience de l'exécution budgétaire ainsi que des mécanismes de coordination, de suivi/évaluation et de redévabilité des interventions dans le secteur, nous examinerons l'incidence et l'impact des dépenses publiques à travers quatre analyses spécifiques : (i) la subvention des intrants agricoles, (ii) les aménagements hydro-agricoles et l'irrigation, (iii) le financement de l'agriculture, et enfin (v) la foresterie et les ressources naturelles.



Aspects méthodologiques

Les dépenses publiques agricoles (DPA) évaluées dans cette étude ont été sélectionnées conformément aux orientations méthodologiques de l'Union Africaine et du NEPAD pour le suivi des DPA en Afrique. La méthodologie proposée aux pays est une version augmentée de la nomenclature de la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP) du Fonds Monétaire International, telle qu'énoncée dans les directives de l'Union Africaine sur le suivi et l'évaluation du montant et de la qualité des dépenses publiques agricoles (AU/NEPAD, 2015).

Conformément à ces directives, les dépenses agricoles engagées par des ministères sectoriels non agricoles ont été comptabilisées. Il s'agit des dépenses sur la recherche agricole qui sont gérées par le ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, des dépenses agricoles engagées par le projet pôle de croissance de Bagré exécutées sous la tutelle du Premier ministère, ainsi que les appuis aux filières coton, sésame, karité, anacarde et maïs, qui relèvent du projet d'appui à la transformation de l'économie et à la création d'emplois, géré par le ministère en charge du Commerce et de l'Industrie.

En outre, l'une des innovations de la méthodologie « COFOG plus » proposée est d'inclure dans les dépenses agricoles certaines dépenses non agricoles qui bénéficient indirectement à l'agriculture. Il s'agit des investissements dans l'hydraulique villageoise, dans les infrastructures de stockage et de conservation des produits agricoles, dans

les pistes rurales, la sécurisation foncière des terres rurales, la gestion des ressources naturelles ayant un impact sur l'agriculture. Conformément aux recommandations du guide, ces dépenses sont comptabilisées en fonction de la part qui leur est allouée pour l'agriculture. Par ailleurs, pour chaque type de dépenses, la part allouée à l'agriculture a été estimée. À cet effet, une partie des transferts aux collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre de la politique sectorielle eau et assainissement, ont été comptabilisés également.

Cependant les dépenses non agricoles engagées par les ministères en charge de l'Agriculture ne sont pas comptabilisées. Il s'agit des dépenses allouées à l'assainissement, à l'eau potable en milieu urbain et à l'amélioration du cadre de vie en milieu urbain. De même, les investissements dans infrastructures sociales (éducation et santé), et autres activités non liées à l'agriculture, réalisés par les projets de développement rural intégré, à l'image du Programme national de gestion des terroirs, ont été exclus.

Concernant les sources de données, les données sur les ressources intérieures ont été recueillies auprès de la Direction générale du Budget, utilisant son Circuit Informatisé sur la Dépense (CID). Les ressources extérieures ont été obtenues grâce à la Direction de la Coordination et de l'Évaluation des Investissements Publics, une branche de la Direction générale de l'Économie et de la Planification (DGEP), qui assure le suivi de l'ensemble des investissements publics, y compris

ceux financés par des sources extérieures. Les Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles ont également été consultées pour certains projets lorsque les données relatives à l'exécution financière n'étaient pas disponibles. Enfin, les données sur les dépenses hors budget, directement engagées sur le terrain par certains donateurs ont été recherchées

dans la plateforme de gestion de l'aide de la Direction générale de la Coopération (DGCOOP). Cette approche de collecte des données agricoles a permis d'obtenir une vue plus complète des dépenses agricoles par rapport à la base de données BOOST, qui enregistre de manière insuffisante les dépenses financées par des ressources extérieures.



CHAPITRE 1

Contexte politique, institutionnel et socio-économique

En raison de son importance dans l'économie du Burkina Faso et dans la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle, le secteur agricole a toujours été au centre des politiques nationales. Il s'agit d'un secteur prioritaire du Plan national de développement économique et social (PNDES) qui a fixé au secteur agricole un objectif de croissance de 5,3% et un accroissement de la productivité agricole de 50% à l'horizon 2020 pour augmenter la disponibilité de produits destinés à la commercialisation afin de répondre aux besoins de l'industrie agro-alimentaire.

Sur le plan sectoriel, le Gouvernement continue de mettre l'accent sur l'accélération des améliorations à différents niveaux, du bien-être des ménages agricoles à l'amélioration de la productivité et des revenus agricoles, à la sécurité alimentaire nationale et au PIB grâce à une production plus importante et plus stable de produits alimentaires et à la compétitivité des exportations. Les interventions par le biais des politiques et des dépenses publiques sont axées sur l'amélioration de l'inclusion financière des populations rurales, l'élargissement de l'accès aux marchés et l'amélioration du prix des intrants agricoles, la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre agricole, la mécanisation pour réduire la pénibilité des travaux, et la résolution d'autres défis fondés sur le genre, qui ont traditionnellement entravé

l'accès des agricultrices aux terres et aux capitaux. Le soutien aux agriculteurs pour leur permettre de tirer parti du renforcement des chaînes de valeur des produits agricoles et des stratégies de gestion des risques ainsi que l'appui public aux investissements dans le domaine de l'irrigation, et la disponibilité de produits d'assurance formels, restent des domaines dans lesquels les initiatives publiques ont du mal à progresser.

Depuis la libéralisation intervenue en 1990, le secteur agricole a connu un foisonnement de politiques d'orientation ayant permis de résoudre de nombreuses problématiques liées au secteur. Cependant, une faible synergie entre ces politiques et des niveaux de mise en œuvre parfois insuffisants, ont été observés. Le premier programme national du secteur rural (PNSR) initié au début des années 2010 dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA et de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable a été actualisé et adopté en 2018 pour servir de cadre de référence aux interventions dans le secteur rural au cours de la période 2016–2020. S'appuyant sur les fondements de la stratégie du développement rural (SDR), le PNSR a tiré parti des différentes politiques et plans d'actions, et a eu le mérite de prendre en compte certaines problématiques insuffisamment traitées par les programmes antérieurs. Il s'agit de l'eau

et de l'assainissement, de l'accès au crédit, de la recherche-développement, du développement des filières et de l'entreprenariat agricole, du changement climatique et de la résilience des ménages agricoles.

La mise en œuvre du PNSR II a été soutenue par l'adoption de la loi no. 017-2018/AN du 17 mai 2018 portant code des investissements agro-sylvopastoral halieutique et faunique servant de cadre de promotion de l'investissement privé dans le secteur agricole.

Un troisième cycle de planification de l'Investissement Agro-Sylvo-Pastoral (PNIASP), qui repose sur la Politique sectorielle des interventions dans le secteur agricole et rural couvrant la période 2021–2025 a été élaboré. Il s'agit du Programme National de production Agro-sylvopastorale (PS-PASP). Les trois impacts attendus de la mise en œuvre du PNIASP sont les suivants : (i) l'accroissement de la productivité du secteur PASP ; (ii) l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, ainsi que (iii) l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les orientations stratégiques du PNIASP s'articulent autour des quatre axes suivants (avec un plan de financement d'une valeur totale de 1571 milliards de FCFA) : (i) la productivité et production durable du secteur PASP (60%) ; (ii) la compétitivité des filières agro-sylvopastorales halieutiques et fauniques (7%) ; (iii) la gestion durable des ressources naturelles (32%) ; (iv) la gouvernance du secteur PASP (1%).

UN CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET SOCIAL JADIS FAVORABLE MAIS RÉCEMMENT DÉTÉRIORÉ

La croissance économique a connu une nette amélioration entre 2016 et 2019 avant d'accuser une baisse en 2020 en raison de la conjoncture marquée par la persistance des attaques terroristes et la pandémie de COVID-19. En effet, le Produit intérieur brut (PIB) a enregistré un taux de croissance moyen de 6,2% entre 2016 et 2019,

avant de passer à 1,9% en 2020 (PNDES-II, 2021). Bien que la croissance estimée en 2021 soit de 6,9% en raison de la bonne performance des secteurs secondaire (8,2%) et tertiaire (12,6%), le secteur agricole a accusé un recul de -6,4%. Cette baisse de l'offre agricole en 2021, conjuguée à une conjoncture internationale marquée par une hausse des prix énergétiques et alimentaires sur les marchés mondiaux, a entraîné une inflation jamais égalée au Burkina Faso. En juin 2022, le taux d'inflation était de 18,1% en août 2022 par rapport au mois d'août 2021. Sur le plan social, le niveau de pauvreté continue de persister et a été estimé à 41,4% d'après l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages, réalisée en 2018. La pauvreté alimentaire était de 50,7% et l'extrême pauvreté de 8,2% selon l'enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages, réalisée en 2018. Ces indicateurs sociaux pourraient se dégrader avec l'aggravation de l'insécurité qui a entraîné le déplacement de 1,7 millions de personnes et la perte de plus de 400 000 ha de superficies cultivées.

UN CADRE INSTITUTIONNEL PLÉTHORIQUE ET INSTABLE

Sur le plan institutionnel, l'action publique en faveur du secteur agricole a été gérée par quatre départements ministériels de 2016 à 2021 : le ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques et de la Mécanisation⁵ (MAAHM), le ministère des Ressources Animales et Halieutiques (MRAH), le ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique (MEEVCC) et le ministère de l'Eau et de l'Assainissement (MEA). Il convient de signaler que le MAAHM et le MEA formaient un seul ministère avant d'être divisés en 2013, ensuite regroupés lors de la transition politique en 2015, puis divisés à nouveau en 2016. La séparation du volet « eau et assainissement » du ministère de l'Agriculture avait pour objectif d'alléger ce dernier et de

⁵ La mise en évidence de la Mécanisation a été faite en 2019.



traiter de manière efficace le défi relatif à l'eau potable et à l'assainissement.

À la faveur du gouvernement de la transition mis en place en mars 2022, le ministère en charge de l'Agriculture et celui en charge de l'Elevage ont fusionné pour devenir le ministère de l'Agriculture, des Ressources Animales et Halieutiques. Le ministère de l'Eau et de l'Assainissement et celui en charge de l'Environnement ont également fusionné.

Chacun des deux ministères du Développement Rural (MDR) est composé de plusieurs directions centrales comprenant des structures affiliées et des services déconcentrés. Cette déconcentration repose sur le découpage administratif du pays. Ainsi, chacun des ministères est composé au niveau déconcentré de 13 directions régionales, de 45 directions provinciales et de services départementaux et villageois en nombres variables selon le ministère. A l'exception des ressources déléguées aux collectivités territoriales par le ministère en charge de l'Eau dans le cadre de la politique sectorielle de l'eau et de l'assainissement, la décentralisation de l'action publique dans le secteur agricole n'est toujours pas réalisée.

Outre les Marchés de Découpage Rural (MDR), la filière coton et les actions de développement des autres filières d'exportation (sésame, karité, anacarde, mangue...) sont affiliées institutionnellement au ministère en charge du Commerce et de l'Industrie. La recherche agricole est rattachée au ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation. Par ailleurs, selon les années, des actions en faveur du secteur rural sont parfois intégrées dans des projets relevant d'autres ministères (Cabinet du Premier ministre, ministère de l'Economie, des Finances et du Développement, ministère en charge de la Promotion de la Femme, ministère en charge de la Jeunesse et de l'Emploi...).

Le budget programme en vigueur depuis 2017 a été mis en œuvre aux niveaux des MDR par dix-sept programmes budgétaires opérationnels et quatre programmes de pilotage et de soutien, en plus de deux programmes budgétaires sur la recherche agricole, placés sous la responsabilité du ministère en charge de la Recherche Scientifique. La multiplication de ces programmes budgétaires crée des défis en matière de coordination, de capitalisation et de rationalisation de l'action publique en faveur de l'agriculture.

UN CADRE BUDGÉTAIRE MARQUÉ PAR UNE MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DU BUDGET PROGRAMME

Les réformes entreprises au travers de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) et remplacée depuis 2011 par la Politique Sectorielle de l'Économie et des Finances (POSEF) ont permis d'engranger des résultats significatifs en matière d'exécution budgétaire. L'adoption du budget programme à la suite de la directive n°06/2009/CM/Uemoa de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (Uemoa) de 2009 et sa mise en œuvre depuis 2017 permettent de passer d'une programmation budgétaire basée sur les moyens à une programmation axée sur les résultats. Cette réforme a pour objectif d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques en mettant l'accent sur les résultats. À cet effet, une importance particulière est accordée aux investissements dans le processus d'allocation des ressources de l'État.

Cependant, la mise en œuvre du budget programme reste partielle, marquée par une concentration de la planification et de l'exécution budgétaire au niveau central. Par ailleurs, la présence continue de projets multidimensionnels complique la gestion des programmes budgétaires. Par ailleurs, les Autorisations d'Engagement (AE) permettant à l'État et à ses partenaires de s'engager une seule fois au cours d'une année budgétaire donnée pour un projet d'investissement pluriannuel et constituant une innovation majeure du budget programme, ne sont pas respectées en raison des contraintes budgétaires et de la faible maîtrise des coûts de certains investissements.

En outre, le budget programme a été mis en œuvre aux niveaux des MDR par dix-sept programmes budgétaires opérationnels et quatre

programmes de pilotage et de soutien, et de deux programmes budgétaires sur la recherche agricole placés sous la responsabilité du ministère en charge de la Recherche Scientifique. Ce nombre élevé de programmes budgétaires pose des difficultés en matière de coordination, de capitalisation et de rationalisation de l'action publique en faveur du secteur agricole.

Le processus d'élaboration du budget comprend trois étapes. La première étape consiste en l'élaboration du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) triennal glissant, permettant de déterminer les plafonds de dépenses selon trois scénarios tendanciels, pessimiste et optimiste. Le CDMT élaboré durant les quatre premiers mois de l'année repose sur un cadrage macroéconomique à partir d'un modèle quasi comptable, à savoir l'instrument automatisé de prévision (IAP) et d'un modèle de prévision des recettes (MPR). Ensuite, une circulaire budgétaire préparée par le ministère de l'Économie et des Finances et validé en Conseil des ministres est envoyée aux ministères sectoriels. Cette circulaire fixe les priorités et choix stratégiques de l'année n+1 définis par le Gouvernement ainsi que les plafonds budgétaires découlant du CDMT.

Les ministères sectoriels élaborent alors leurs avant-projets de budget programme triennal glissant, qui suivent un processus d'arbitrage en interne et en étroite collaboration avec le ministère des Finances. L'arbitrage effectué, les avant-projets sont consolidés et soumis à l'approbation du Conseil des ministres. La dernière étape du processus budgétaire est le vote du budget par l'Assemblée nationale (AN). Le projet de budget programme est déposé au Parlement dans les délais constitutionnels, à l'ouverture de sa deuxième session ordinaire qui a lieu en septembre. L'Assemblée nationale procède à l'audition des ministères pour les derniers arbitrages et vote le budget.



CHAPITRE 2

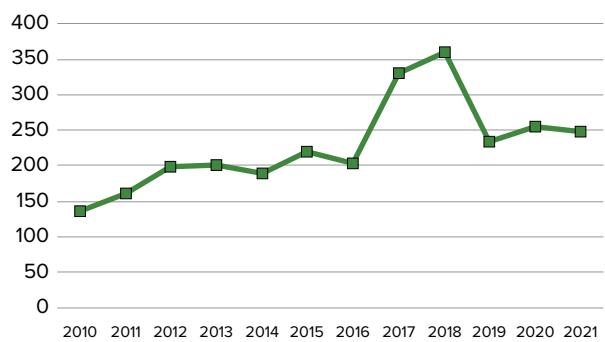
Niveau des dépenses publiques agricoles

Évolution des dotations budgétaires au profit du secteur agricole

Les ressources publiques allouées aux ministères en charge de l’Agriculture (MAAHM⁶, MRAH⁷, MEEVCC⁸ et MEA⁹) sont passées de 136 milliards de FCFA en 2010 à 219 milliards de FCFA en 2015, avant de baisser à 203 milliards en 2016. Ces allocations budgétaires ont connu une augmentation de 62% et 9% en 2017 et 2018, pour atteindre respectivement 330 et 360 milliards de FCFA. Toutefois, ces dotations ont connu une baisse de 35% en 2019 pour se situer à 235 milliards de FCFA. Elles enregistreront une légère hausse en 2020–2021 pour atteindre en moyenne 250 milliards de FCFA (Graphique 1).

Cette dynamique des prévisions budgétaires globales s’explique par les projections liées aux ressources intérieures. Comme illustré dans le graphique 2, le taux de régulation à la baisse des

GRAPHIQUE 1 : Évolution des prévisions budgétaires (en milliards de FCFA) pour les ministères en charge de l’Agriculture



Source : les auteurs à partir des données de la DGB/MINEFID

budgets sur ressources intérieures des ministères en charge de l’Agriculture a été de -26% en 2017 et de -40% en 2018. Sur l’ensemble de la période 2016–2020, les pertes de crédits liées aux régulations budgétaires des ressources intérieures ont été de 180 milliards de FCFA, dont 168 milliards en 2017 et 2018. Dès 2016, la forte volonté politique affichée par les nouvelles autorités élues en faveur du monde rural a rapidement perdu de son élan en raison de la dégradation de la situation sécuritaire. Les ressources de l’État ont donc été réaffectées au secteur de la défense et de la sécurité.

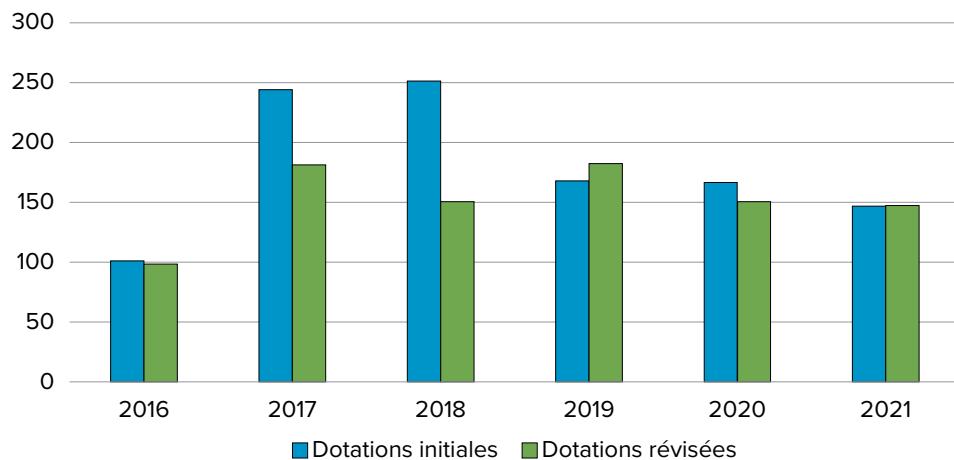
⁶ Ministère de l’Agriculture, des Aménagements Hydro-Agricoles et de la Mécanisation

⁷ Ministère des Ressources Animales et Halieutiques

⁸ Ministère de l’Environnement, de l’Économie Verte et du Changement Climatique

⁹ Ministère de l’Eau et de l’Assainissement

GRAPHIQUE 2 : Évolutions des prévisions budgétaires sur les ressources internes (en milliards de FCFA)



Source : les auteurs à partir des données de la DGB/MINEFID

Les taux de régulation budgétaire les plus importants ont été observés au ministère des Ressources Animales et Halieutiques (-35%) et au ministère en charge de l'Agriculture (-25%), Le taux de régulation budgétaire a été inférieur à la moyenne (-16%) au ministère de l'Eau et de l'Assainissement (-12%) et au ministère en charge de l'Environnement (-8%).

Tendance des dépenses publiques agricoles

Les dépenses publiques agricoles (DPA) ont été estimées conformément aux directives méthodologiques de l'Union Africaine et du NEPAD pour le suivi des DPA en Afrique (voir la méthodologie utilisée en annexe). Les dépenses hors budget n'ont pas été comptabilisées par manque de données détaillées.

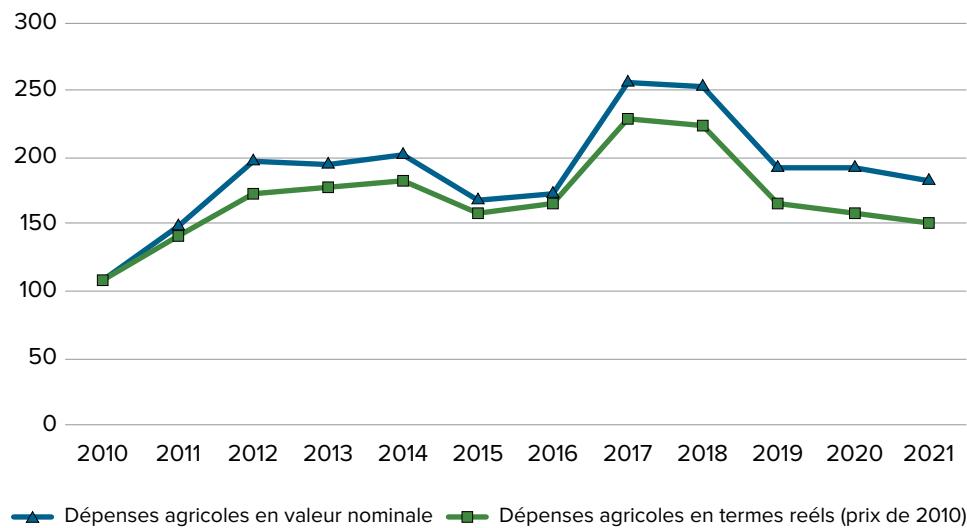
Les dépenses publiques agricoles (DPA) exécutées par l'ensemble des ministères en charge du Développement Agricole et autres ministères ayant exécuté des DPA se sont élevées à 1065 milliards de FCFA durant le quinquennat de mise en œuvre du PNSR II, à savoir 2016–2020, soit

une moyenne annuelle de 213 milliards de FCFA. En comparaison avec la période du premier PNSR (2011–2015), on note un accroissement annuel de 17% en valeur nominale et de 13% en termes réels.

Ainsi, malgré la situation sécuritaire défavorable et l'accentuation de la contrainte budgétaire, l'appui public à l'agriculture est en nette progression. Toutefois, les DPA ont régressé respectivement en valeur nominale et en termes réels de -4,7% et -4,2% en 2021 en raison de la baisse simultanée des ressources extérieures et intérieures consacrées au secteur (Graphique 3).

Cette baisse des dépenses publiques agricoles en 2021 a entraîné une baisse importante dans la fourniture des intrants et des équipements agricoles et animaux (-48%) ainsi que dans les investissements dans les chaînes de valeur animales (-82%). En outre, les investissements productifs de certains partenaires de l'aide au développement dans les zones structurellement déficitaires ont été réorientés vers le secteur humanitaire en raison de l'insécurité dans ces zones. La baisse du soutien public à l'agriculture, associée à la mauvaise pluviométrie en 2021 a entraîné une baisse de la production céréalière de 10% entre 2020 et 2021.

GRAPHIQUE 3 : Évolution des dépenses publiques agricoles en valeur nominale et en termes réels



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

Cette tendance à la baisse des investissements publics agricoles pourrait s'accentuer davantage avec l'aggravation de l'insécurité et ses conséquences en termes de pertes en vie humaine, de déplacements de population, d'abandons des moyens de production, de destruction des infrastructures de production et de transformation et de commercialisation des produits agricoles. L'inaccessibilité de certaines zones d'intervention des projets de développement agricole, les tensions budgétaires créées par les besoins considérables du secteur de la sécurité et la baisse des recettes fiscales à la suite de la crise économique auront un impact négatif sur l'exécution des investissements agricoles.

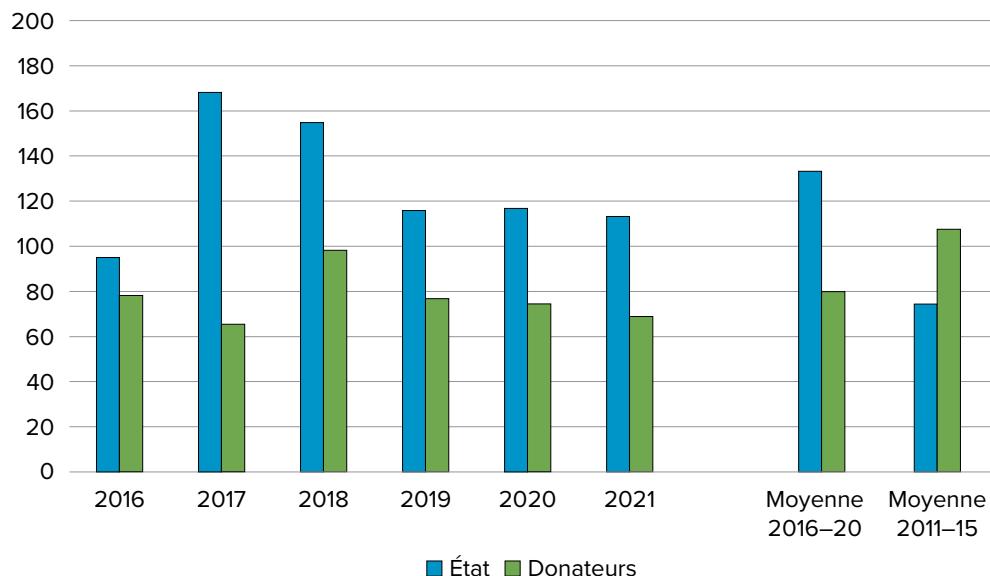
Il est essentiel de mettre en place des mesures d'atténuation étant donné l'aggravation de la situation sécuritaire. Il convient d'élaborer des stratégies pour garantir l'accès et la surveillance des espaces de production agricole, et de renforcer la collaboration entre les acteurs du secteur agricole et les forces de sécurité. Il est également important de mettre en œuvre des actions de renforcement des initiatives visant à faciliter l'insertion des personnes déplacées dans les localités d'accueil, à favoriser leur retour dans leurs villages d'origine et à soutenir leur relèvement. À cet effet,

les actions dans le secteur agricole devront mettre l'accent sur l'accès des personnes déplacées aux terres agricoles et aux intrants. En outre, le recours aux Organisations Non Gouvernementales locales pour la mise en œuvre des projets de développement agricole dans les zones à fort déficit sécuritaire, permettrait de garantir le maintien de l'action publique dans ces zones.

Sources et modes du financement extérieur de l'agriculture

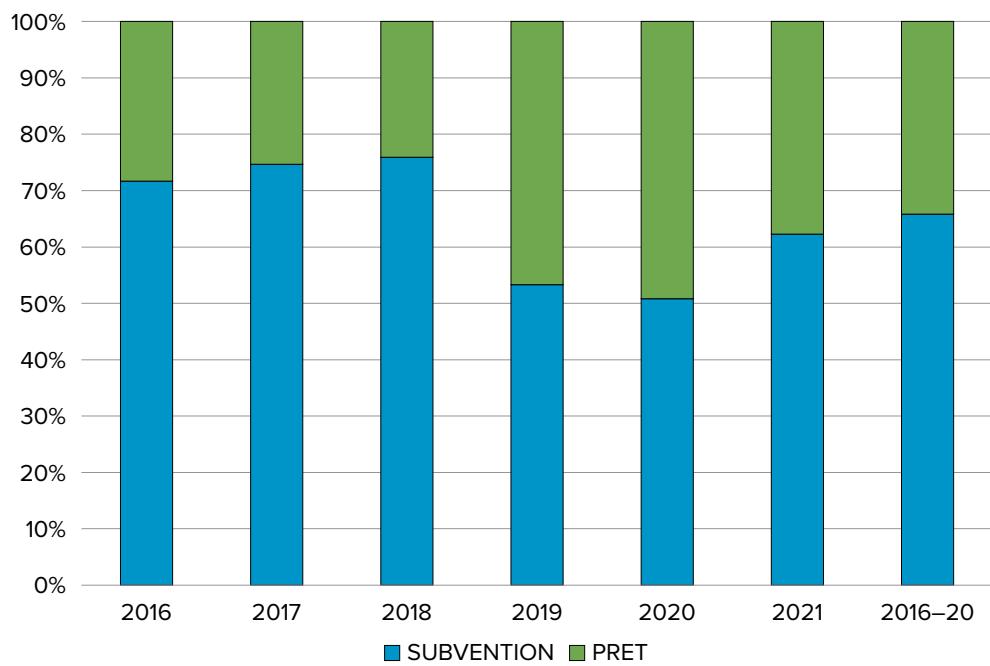
L'analyse par source de financement révèle que l'État est le principal contributeur, sa part représentant en moyenne 63% sur la période 2016–2020 contre 41% en 2011–2015. Cela témoigne d'une forte volonté politique en faveur du secteur agricole malgré la conjoncture. Les DPA financées par l'État ont atteint un niveau jamais égalé de 184 milliards de FCFA en 2017 avant d'accuser une baisse, et de passer à 155 milliards en 2018 et à près de 116 milliards en 2019 et en 2020. Elles se sont élevées à 113 milliards de FCFA en 2021, soit une baisse de 3% par rapport à 2020 (Graphique 4).

GRAPHIQUE 4 : Évolution des dépenses publiques agricoles par source de financement
(en milliards de FCFA)



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

GRAPHIQUE 5 : Mode de financement de l'aide au secteur agricole



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

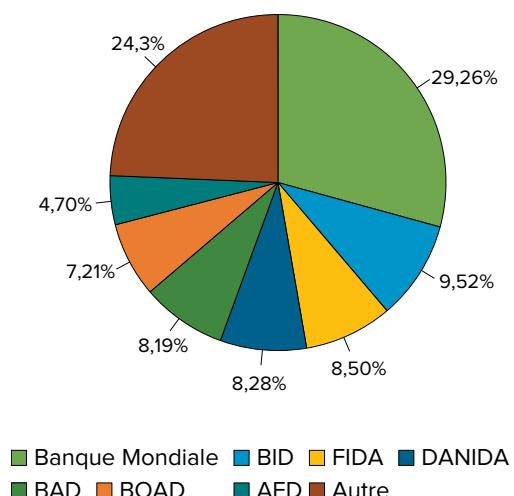
La moyenne de l'aide annuelle au secteur agricole s'est élevée à 75 milliards de FCFA sauf en 2018 où elle a atteint environ 100 milliards de FCFA. Il convient toutefois de

relativiser la faible contribution des donateurs en raison des difficultés de suivi de l'exécution financière des projets et de l'importance de l'aide hors budget.

Le financement extérieur de l'agriculture repose principalement sur des dons, qui représentent 63% de l'aide publique au développement (APD) agricole sur la période 2016–2020 (Graphique 5). La part des dons de 2016 à 2018 a varié entre 72 et 76% avant de baisser à 53 et 51% respectivement en 2019 et en 2020. En valeur absolue, les dons sont passés de 75 milliards de FCFA en 2018 à 41 milliards en 2019 et à 38 milliards en 2020. Les prêts ont augmenté à la même période, passant de 24 milliards en 2018 à 36 milliards en moyenne en 2019–2020, avant d'accuser une baisse et de passer à 26 milliards de FCFA en 2021.

L'analyse des sources de financement révèle que sur les trente-cinq donateurs recensés au cours de la période 2016–2020, sept ont fourni plus de 75% de l'Aide publique au développement destiné au secteur agricole (Graphique 6). Ces principaux donateurs, par ordre croissant de leur contribution, sont : la Banque mondiale avec une part de 29.3%, la Banque islamique de développement (9.5%), le Fonds international de développement agricole (8.5%), la coopération danoise (8.3%), la Banque africaine de développement (8.2%), la Banque ouest africaine de développement (7.2%) et l'Agence française de développement (4.7%).

GRAPHIQUE 6 : Sources de financement de l'aide au secteur agricole sur la période 2016–2020



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

État de mise en œuvre de l'engagement de Maputo¹⁰ et comparaison internationale

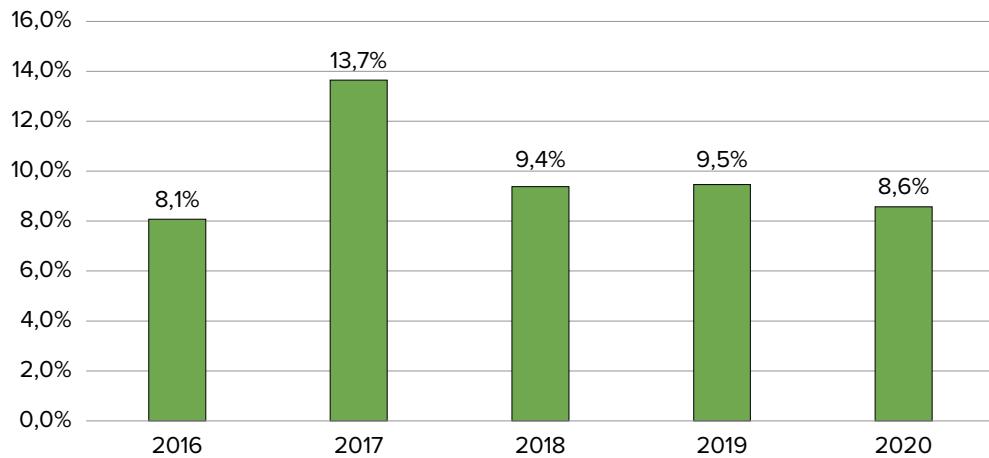
L'engagement à consacrer au moins 10% des ressources publiques à l'agriculture pris par les Chefs d'État et de Gouvernement africains à–Maputo en 2003 et confirmé à–Malabo en 2014 est l'un des principaux engagements des pays pour la mise en œuvre du PDDAA.

Le Burkina Faso a respecté cet engagement seulement en 2017 (Graphique 7). En effet, l'agriculture représente 13.7% du total des dépenses publiques. Les valeurs les plus faibles ont été observées en 2016 et en 2020 avec une part respective de 8.1% et 8.6%. En moyenne, la part de l'agriculture dans le total des dépenses publiques a atteint 9.8% en 2016–2020 par rapport à 11.5% en 2011–2015. Ainsi, malgré l'augmentation des ressources publiques allouées à l'agriculture, cette augmentation est restée moins importante que l'augmentation du total des dépenses publiques.

Les dépenses publiques engagées dans le secteur agricole ont représenté en moyenne 12,8% de la valeur ajoutée agricole au cours de la période 2016–2020, plaçant le Burkina Faso parmi les pays d'Afrique sub-saharienne qui soutiennent le plus le secteur agricole. Comme illustré dans le tableau ci-dessous (Tableau 3), le niveau de soutien public à l'agriculture au Burkina Faso, en pourcentage du PIB agricole, est similaire à celui de certains pays émergeants (Ukraine, Turquie et Russie) et dépasse celui d'autres pays (Chine et Brésil).

10 Les données utilisées pour évaluer le respect de l'engagement de Maputo proviennent du troisième rapport biennal pour le suivi des engagements de Malabo, étant donné que les données budgétaires recueillies dans le cadre de cette revue sont très incomplètes en ce qui concerne le montant total de l'aide publique, pourtant essentiel pour parvenir à une meilleure estimation des dépenses publiques.

GRAPHIQUE 7 : Part de l'agriculture dans le total des dépenses publiques



Source : Les auteurs à partir des données du troisième rapport biennal pour le suivi des engagements de Malabo

TABLEAU 3 : Comparaison internationale des transferts budgétaires à l'agriculture

Région/Pays		Part de l'agriculture dans le PIB	Part des DPA dans le PIB	Part des DPA dans le PIB agricole
Pays à revenu élevé (2002–2011)	Canada	2,3%	0,5%	22%
	UE	2,3%	0,7%	28%
	USA	1,6%	0,7%	46%
Pays à revenu intermédiaire (2002–2011)	Turquie	13,0%	2,0%	15%
	Mexique	4,0%	0,7%	18%
	Chine	15,0%	1,2%	8%
	Brésil	9,3%	0,7%	8%
	Russie	6,0%	1,0%	16%
	Ukraine	11,6%	1,3%	11%
Pays à faible revenu	Mali	37%	2,6%	6,7%
	Burkina Faso	26,7%	3,4%	12,8%
	Ouganda	32%	1,5%	5%
	Tanzanie	45%	1,2%	3%
	Ethiopie	44%	2,7%	6%
	Kenya	29%	1,3%	4%
	Sénégal	15%	2,1%	12,7%
	Togo	20%	1,7%	7,3%

Source : Banque mondiale et calcul par les auteurs à partir des bases de données de la DGB/MINEFID et du Système Régional d'Analyse Stratégique et de Gestion des Connaissances.



CHAPITRE 3

Efficiency de l'allocation des dépenses publiques agricoles

Analyse des dépenses publiques agricoles selon la nature économique

Selon la classification budgétaire de l'État, sur la période 2016–2020, en moyenne 82% des DPA ont été consacrées aux investissements alors que 12% ont été allouées au personnel, 5% au transfert des ressources aux institutions publiques autonomes et autres services et 1% aux dépenses de fonctionnement.

L'importance des ressources allouées aux investissements témoigne d'une allocation efficiente des DPA. Cependant, il convient de signaler un manque de correspondance entre la classification comptable des dépenses de l'État et la classification analytique. La classification comptable de l'État classe tous les projets publics sous le titre 5, dédié aux investissements, alors que la classification analytique vise à distinguer les investissements productifs en faveur du secteur agricole des frais administratifs liés au fonctionnement des unités, responsables de la mise en œuvre de ces projets.

En se basant sur la classification économique détaillée (article, paragraphe et rubrique) des budgets programme, il ressort qu'au cours de la

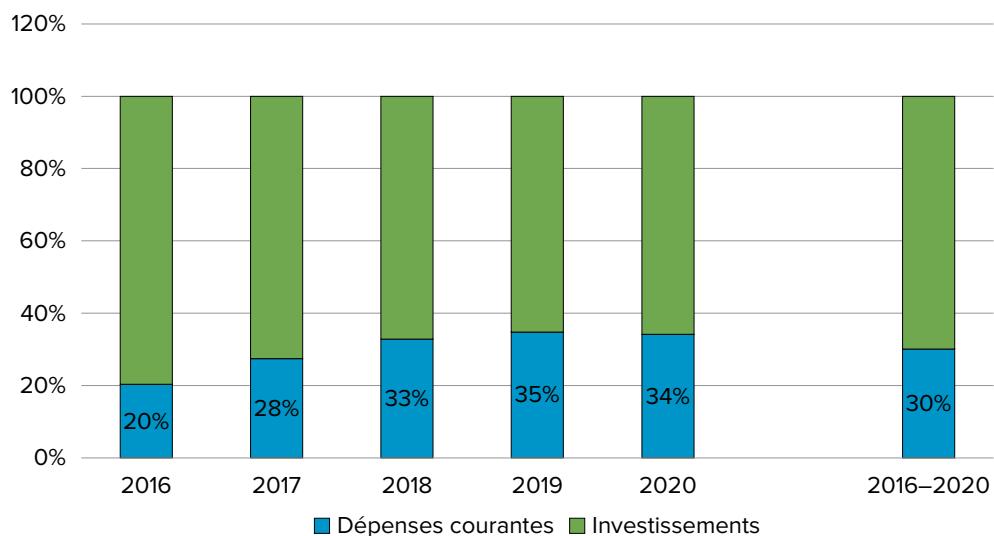
période 2017–2020, 15%¹¹ des dépenses allouées aux investissements dans le secteur agricole sont en réalité des dépenses de fonctionnement liés à ces investissements. Cette part est la même qu'il s'agisse de projets nationaux ou de projets financés par des sources extérieures.

Ainsi, les investissements réels en faveur des agriculteurs représentent tout au plus 70%¹² des DPA (Graphique 8). Ce résultat qui s'apparente à une allocation efficiente des ressources publiques présente cependant des limites en raison de la faible fiabilité de l'estimation. L'aide projet dissimule des dépenses de fonctionnement qu'il est difficile d'évaluer en raison de l'absence de données financières détaillées. En valeur absolue, les dépenses courantes annuelles se sont élevées à 64 milliards de FCFA contre 38 milliards de FCFA selon la nomenclature budgétaire. Cela est imputable au fait que certains projets ne satisfont pas aux critères énoncés par les dispositions réglementaires comme par exemple, les charges d'exploitation courantes considérées comme des projets.

¹¹ La fiabilité de cette estimation repose sur la classification budgétaire réalisée. Cependant, elle ne peut être garantie pour l'aide projet qui est exécutée en dehors du CID et partiellement saisie par le CIFE.

¹² Ces 70% ($0.82 \times 0.85 \times 100$) sont le produit de la part des investissements dans les DPA (82%) et de la correction de cette part par la déduction des frais de fonctionnement dissimulés ($100 - 15 = 85\%$).

GRAPHIQUE 8 : Répartition des dépenses publiques agricoles selon l'utilisation économique



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

Analyse fonctionnelle des dépenses publiques agricoles

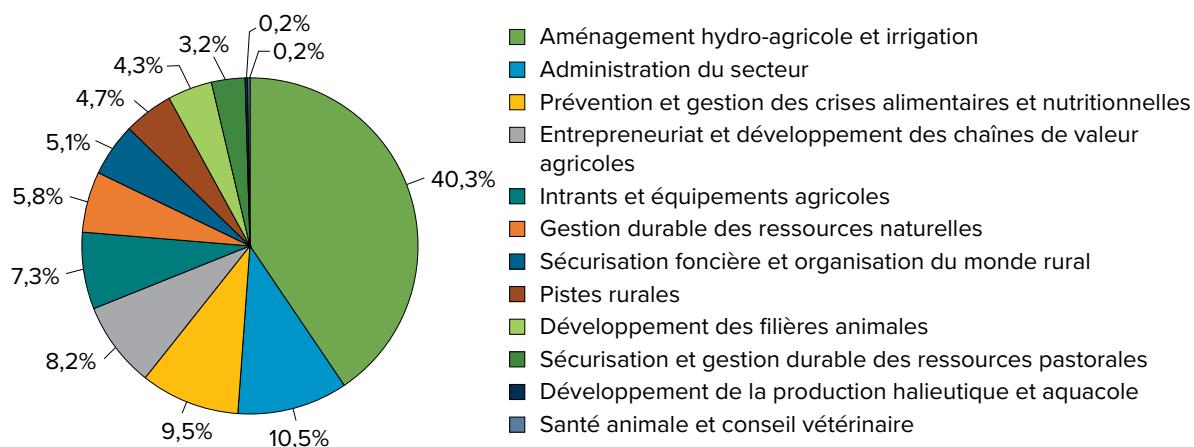
La classification fonctionnelle des dépenses publiques agricoles (DPA) montre la prédominance des investissements dans les aménagements hydro-agricoles (AHA) et le domaine de l'irrigation, représentant 40.3% du total des DPA au cours de la période 2016–2020, soit une moyenne de dépenses annuelles de 86 milliards de FCFA. Les dépenses allouées à l'administration du secteur et à la prévention et à la gestion des crises alimentaires ont représenté respectivement 10.5 et 9.5% des DPA et se sont élevées à 22.5 et 20.2 milliards de FCFA par an. Environ 17.4 milliards de FCFA par an ont été consacrés au développement de l'entreprenariat et aux chaînes de valeurs agricoles, soit 8.2% des DPA. Les dépenses annuelles allouées aux intrants et équipements agricoles ont été estimées à 15 milliards de FCFA, soit 7% des DPA.

Les dépenses annuelles allouées à la gestion des ressources naturelles et à la sécurisation foncière et à l'organisation du monde rural se sont élevées respectivement à 12.4 et 10.8 milliards, représentant respectivement 5.8% et 5.1% des DPA.

Les dépenses allouées au secteur de l'élevage et de la pêche (développement des filières animales, gestion durable des ressources pastorales, développement de la production halieutique et aquacole, de la santé animale et du conseil vétérinaire) se sont chiffrées à 18.2 milliards de FCFA par an, soit 8.2% des DPA malgré une contribution de 31% de l'élevage et de la pêche à la valeur ajoutée agricole. Ce sous-investissement dans les filières animales persiste malgré le potentiel du pays dans ce secteur.

Il convient de noter une priorisation de certaines fonctions lors de la répartition des investissements par rapport au premier PNSR (2011–2015). Alors que la moyenne des DPA annuelles s'est accrue de 17.2% entre 2011–2015 et 2016–2020, les

GRAPHIQUE 9 : Répartition fonctionnelle des DPA sur la période 2016–2020



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

dépenses allouées aux AHA et au domaine de l’irrigation ont quasiment augmenté de moitié (47%), passant de 58 à 86 milliards de FCFA entre les périodes susmentionnées, traduisant ainsi une forte priorité accordée à l’irrigation en raison des effets de plus en plus récurrents des changements climatiques (Graphique 9). Les dépenses allouées à la promotion de l’entrepreneuriat et au développement des chaînes de valeurs agricoles ont également enregistré une augmentation, passant de 13 à 17.4 milliards de FCFA par an. Les secteurs de l’élevage ont également bénéficié d’une hausse des dépenses, notamment au niveau de la sécurisation et de la gestion durable des ressources pastorales. En effet, les dépenses annuelles moyennes ont été multipliées par plus de 12 (passant de 0.5 à 6.8 milliards de FCFA) en raison des investissements réalisés par le Programme national de gestion des terroirs 2 et 3, ainsi que par le Projet Régional d’Appui au Pastoralisme au Sahel.

Cependant, cette augmentation des dépenses s’est réalisée au détriment des dépenses allouées aux intrants et équipements agricoles qui ont accusé une baisse de 63%, passant d’une moyenne annuelle de 42 milliards de FCFA durant la période 2011–2015 à 15 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020. Néanmoins, il convient de relativiser ce constat étant donné que les projets de développement de l’irrigation incluent également les dépenses allouées à l’achat d’intrants et d’équipements pour la mise en valeur des périmètres aménagés.

Enfin, il convient de signaler que la vulgarisation et l’appui-conseil, et la recherche qui sont des fonctions indispensables à l’amélioration de la productivité agricole seront abordés dans l’encadré ci-dessous (Encadré 1).

ENCADRÉ 1 : La vulgarisation et l'appui-conseil agricoles

Examen des politiques de vulgarisation et d'appui-conseil agricoles

La vulgarisation et conseil agricoles (VCA) est un maillon essentiel du développement de l'agriculture. Elle fournit l'appui-conseil nécessaire aux acteurs des chaînes de valeur pour leur permettre d'améliorer la productivité de leurs exploitations et augmenter leurs revenus.

La VCA était dans un premier temps assuré exclusivement par les services étatiques, avec des approches dirigistes (Training and Visiting) à grande échelle. De nouveaux acteurs (ONG, projets, associations, bureaux d'études, etc.) ont émergé à partir des années quatre-vingt-dix, avec l'adoption du Programme d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA) qui a réalisé plusieurs réformes structurelles et économiques qui visaient le désengagement de l'État des fonctions concurrentielles. Ces réformes ont conduit à la réorganisation des services agricoles qui a influencé le cadre organisationnel et le contenu de la vulgarisation agricole. Le Système National de Vulgarisation Agricole (SNVA) a été adopté et principalement financé par le Projet de Renforcement des Services d'Appui aux Producteurs et le PNDSA. Le SNVA a été conçu de manière à prendre en compte la vulgarisation de masse et l'approche individuelle de transfert de technologies. Cependant, la fin du Programme national de développement du secteur agricole (PNDSA), a créé des défis en termes de ressources humaines et d'équipements nécessaires pour rendre le schéma organisationnel du SNVA véritablement opérationnel, ces besoins étant incompatibles avec la rationalisation des dépenses publiques imposée par le PASA.

Le Système National de Vulgarisation et d'Appui Conseil Agricole (SNVACA) a été adopté en 2010 pour pallier les insuffisances du SNVA. Le principe directeur du SNVACA repose sur la responsabilisation des acteurs non étatiques (OP, ONG et associations, bureaux d'études, partenaires techniques et financiers). Le SNVACA s'appuie sur les principes suivants : (i) la prise en compte des connaissances locales dans le système d'information agricole, (ii) la responsabilisation des acteurs, (iii) la contractualisation des services agricoles, (iv) le renforcement du lien entre recherche et développement, (v) la prise en compte du genre, (vi) la prise en compte des spécificités régionales et (vii) le recentrage du rôle de l'État sur ses fonctions régaliennes. Le SNVACA a été mis en œuvre par le Programme national de vulgarisation et d'appui conseil (PNVACA) de 2010 à 2020.

Un financement insuffisant de la vulgarisation et de l'appui-conseil

Le niveau de mise en œuvre du PNVACA reste nettement inférieur aux prévisions de dépenses pour la période 2016–2020, qui étaient estimées à 10 milliards de FCFA. En réalité, les dépenses exécutées n'ont atteint que 2.95 milliards sur ladite période, soit un taux d'exécution d'environ 30%. Cela traduit un faible niveau de priorité accordée à la vulgarisation et au conseil agricole (VCA) par le ministère en charge de l'Agriculture, particulièrement lors des révisions budgétaires. Cet appui public insuffisant apporté à la VAC ainsi que les déblocages tardifs de fonds n'ont pas permis à la Direction de la Vulgarisation et de la Recherche Développement d'accomplir de manière appropriée ses missions régaliennes. Les cadres de concertation au niveau local pour coordonner les actions liées à la VCA ainsi que la formation des agents ont été effectuées avec difficulté.

Cependant, l'appui insuffisant de L'État à la VCA a été compensé par celui des partenaires techniques et financiers (FAO, AGRA...) qui interviennent dans le cadre de projets et programmes financés par des ressources extérieures, et par les organisations non gouvernementales. Il est cependant difficile de déterminer le montant de ces ressources en raison de l'absence de rapports d'activités analytiques sur ces appuis. Il convient de signaler enfin la sous-estimation des dépenses allouées à la vulgarisation en raison de leur nature transversale. La VCA figure en effet dans la plupart des initiatives visant à soutenir le secteur rural.

Réalisations et lacunes du SNVACA

Les principales réalisations de la mise en œuvre du PNVACA (Système National de Vulgarisation et de Conseil Agricole, 2021) peuvent être résumées comme suit : (i) la création d'une structure centrale de coordination et de gestion de la vulgarisation agricole, notamment la Direction de la Vulgarisation et de la Recherche-Développement, (ii) l'émergence de prestataires du secteur privé (bureaux d'études, ONG) et la création d'un répertoire de prestataires non étatiques, (iii) la mise en place de plateformes d'innovation multi-acteurs, (iv) la conception et l'expérimentation d'une nouvelle approche qui est l'appui-conseil à la demande, (v) la diffusion de nouveaux paquets technologiques de production en réponse aux effets des changements climatiques et (vi) la fourniture de services numériques pour la distribution d'intrants et la prestation de conseils aux agriculteurs (Agri-Voucher, agritube, service de vulgarisation en ligne).

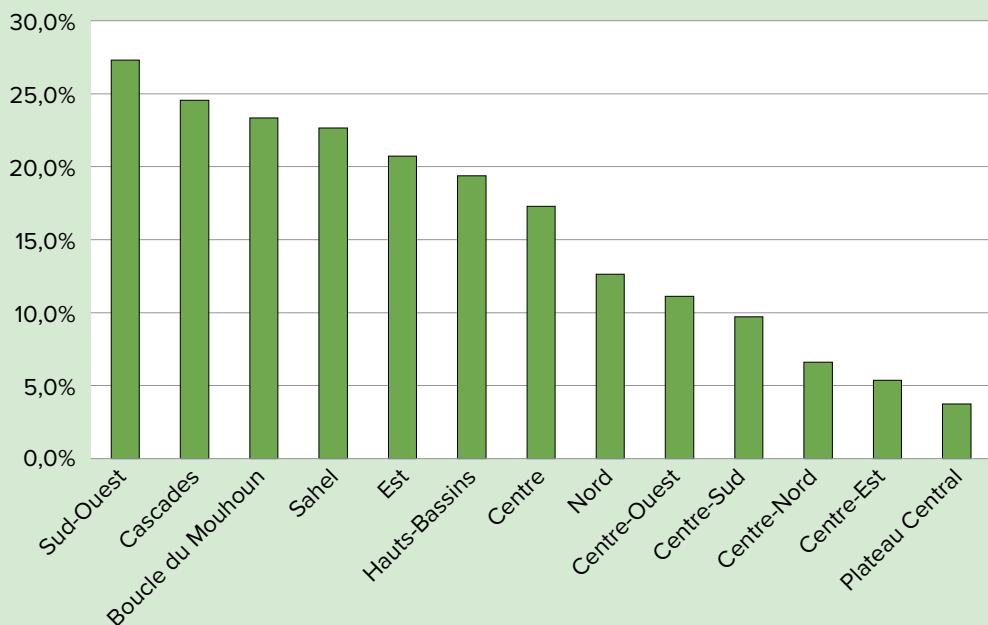
Les lacunes :

1. **Le SNVACA n'a pas pris en compte l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur agricole**, notamment les entrepreneurs agricoles, les organisations professionnelles et les organisations faîtières, la spécialisation progressive de la production agricole et la transformation des produits agricoles.
2. **L'insuffisance des ressources allouées n'a pas permis la contractualisation prévue des services** de vulgarisation et de conseil agricoles.
3. **L'insuffisance des ressources affectées à la mise en œuvre de l'approche conseil de gestion** aux exploitations agricoles et aux Champs-Ecoles des Producteurs, et la participation limitée des producteurs au développement de ces outils. Cela s'est traduit par l'adoption insuffisante des techniques et technologies.
4. **Le lien insuffisant entre la recherche, la vulgarisation et les producteurs.** Dans le cadre de la mise en œuvre du SNVACA, les cadres de concertation prévus pour relancer le dynamisme du tandem chercheurs-vulgariseurs-producteurs n'ont pas été opérationnels. En outre, la mise en place des centres d'expérimentation et d'innovation technologiques ne s'est pas réalisée, faute de ressources financières. Par ailleurs, certains instituts de recherche intègrent la fonction de vulgarisation dans leurs activités sans recourir aux services de VCA, en raison du montage de leurs projets financés par l'extérieur, ce qui désarticule le dispositif de recherche-vulgarisation et ne permet pas la capitalisation et la promotion des nouvelles technologies.
5. **Le suivi, la coordination et la capitalisation des actions de VCA ont été insuffisants** par les services déconcentrés et centraux en raison des ressources limitées allouées et des déblocages tardifs de ces ressources. Ce problème a été accentué par les pratiques de certaines

ONG qui ont recours aux agents de VCA de l'État **comme prestataires de services, sans établir de protocole de collaboration avec les services auxquels** ils sont rattachés.

6. **L'accès limité aux services de vulgarisation et de conseil-agricoles.** L'analyse des performances du système de vulgarisation et d'appui-conseil à partir des données de l'enquête permanente agricole de 2018/2019, révèle que sur un total de 5 200 000 producteurs estimés au cours de l'enquête, 744 000 producteurs, soit 14.3% ont reçu un appui en matière de conseil-agricole. Les régions les mieux encadrées sont le Sud-Ouest, avec un taux d'encadrement de 27.3%, suivi des Cascades (24.6%), du Sahel (22.7%), de l'Est (20.7%) et des Hauts-bassins (19.4%) (Graphique 10). Il convient de signaler que le dispositif de l'État reste le plus dominant, ayant permis l'encadrement de 40.7% des bénéficiaires. Il est suivi par les ONG et projets (28.7%) et les sociétés cotonnières (24.1%). L'appui-conseil est essentiellement fourni par les sociétés cotonnières dans les zones de production de coton (Boucle du Mouhoun, Cascades et Hauts-Bassins). Le système d'appui-conseil est dominé par les ONG et les projets dans le Centre Nord (63.7%). Le dispositif de l'État reste dominant dans le reste des régions (Centre (98.5%), Centre-Est (55.4%), Centre-Ouest (59.8%), Centre-Sud (58.5%), Nord (67.1%) et le Plateau-Central (56.4%)).

GRAPHIQUE 10 : Taux d'encadrement des producteurs agricoles



Source : Les auteurs, à partir des données de l'enquête permanente agricole de 2018/2019

Orientations pour améliorer la prestation des services d'appui-conseil dans un contexte de contrainte budgétaire exacerbée et d'insécurité

Les perspectives budgétaires risquent de ne pas s'améliorer à court terme compte tenu de la situation sécuritaire et politique du pays. Les projets nationaux dits innovants, initiés par le ministère en charge de l'Agriculture en 2021 accordent un faible niveau de priorité aux actions de recyclage et de formation du personnel, responsable de la VCA.

Les ressources limitées allouées au maintien et à l'augmentation du personnel actuel nécessitent un recentrage de l'État autour du suivi, de la coordination, de la capitalisation et de la régulation des interventions des prestataires privés et des projets et programmes financés par des fonds extérieurs. En outre, la fonction de VCA est répartie au sein des directions techniques opérationnelles (DGPV, DGHADI, DGMA, DGPÉR), et une meilleure coordination et capitalisation de cette fonction pourrait nécessiter le rattachement de la fonction de vulgarisation et d'appui conseil au cabinet du ministre de l'Agriculture.

Par ailleurs, en plus des programmes actuels de formation des agents de VCA, la conception et la promotion de nouveaux programmes destinés aux experts, avec des conditions d'accès plus souples, comme le dispositif de certification professionnelle du ministère en charge de la Jeunesse, permettra de former un grand nombre d'experts en VCA qui pourront être employés par les bureaux d'études, les organisations professionnelles agricoles et les organisations non gouvernementales. Outre la réduction du chômage des jeunes qui sera favorisée par une telle initiative, celle-ci permettra de préparer un vivier de futurs entrepreneurs agricoles.

Enfin, les risques liés aux déplacements des agents de VCA, occasionnés par la crise sécuritaire, nécessitent l'adoption de nouvelles approches. Il convient de promouvoir à court et moyen terme, particulièrement dans les zones d'insécurité, le recours aux technologies de l'information et de communication d'une part (service 321, micro-vidéos, agritube, etc.) et d'autre part, de d'envisager le rôle des producteurs relais comme experts locaux en matière de vulgarisation et d'appui-conseil agricoles.

ENCADRÉ 2 : La recherche agricole

Un Système National de Recherche Agricole bien développé et des niveaux adéquats d'investissement et de capacités en ressources humaines sont des conditions essentielles à la réalisation du développement agricole, de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté tandis qu'un sous-investissement continu, limitera la croissance de la productivité agricole à long terme.

La recherche agricole est principalement organisée autour de l'Institut National de l'Environnement et de Recherches Agricoles (INERA). Par ailleurs, l'Institut de Recherche en Sciences Appliquées et Technologies a pour objectif la création et diffusion des technologies appropriées dans le domaine de l'énergie, de la mécanisation et des technologies alimentaires. Ces deux instituts font partie du Centre National de Recherche Scientifique et Technologique (CNRST). Il faudrait y ajouter l'Université de Ouagadougou (UO) et d'autres agences gouvernementales, notamment le Centre National de Semences Forestières (CNSF), le Bureau National des Sols (BUNASOL), le Laboratoire National d'Elevage, le Centre National de Multiplication des Animaux Performants (CMAP), le Centre de Promotion de l'Aviculture Villageoise. Deux agences à but non lucratif, l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et dans la savane, et le Centre Ecologique Albert Schweitzer, ont des activités en matière de R&D agricole mais n'interviennent que de manière ponctuelle. La recherche du secteur privé, à but lucratif, est limitée, mis à part la SOFITEX qui joue un rôle important dans la recherche sur le coton.

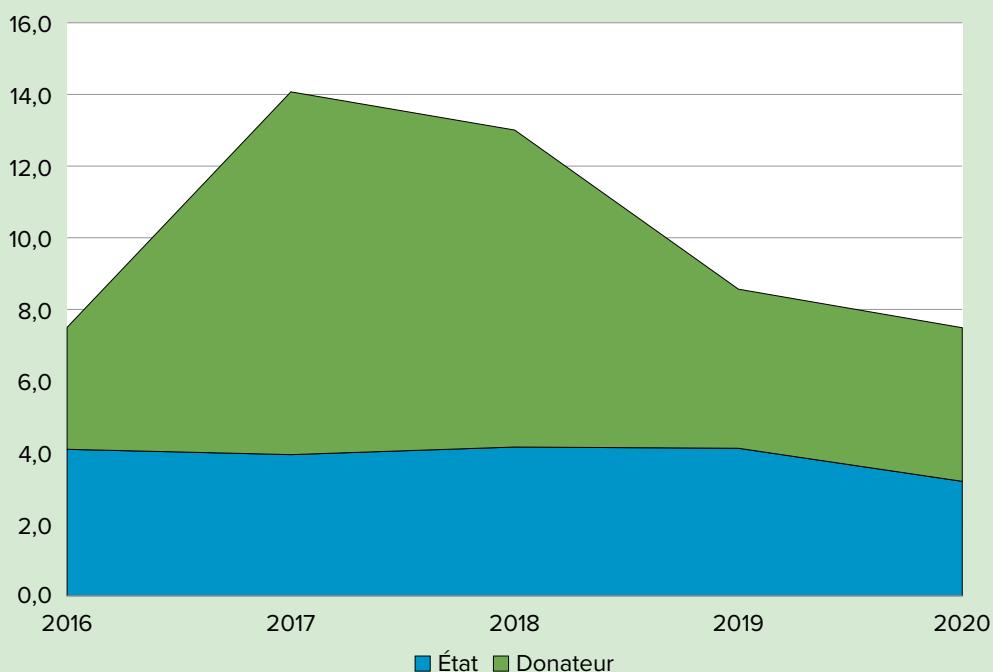
État de l'appui public à la recherche agricole

Les dépenses allouées à la recherche agricole ont enregistré une hausse, passant de 7.5 à 14.1 de FCFA entre 2016 et 2017, soit un accroissement de 88%, avant de baisser de façon continue pour se situer à 7.5 milliards de FCFA en 2020. La contribution de l'État a été quasi constante et s'est située autour de 4 milliards de FCFA par an. L'essentiel de cette contribution est alloué au paiement des salaires, les investissements essentiellement réalisés par des projets qui bénéficient de financements extérieurs ayant oscillé entre 128 et 413 millions de FCFA sur la période 2016–2020.

En comparaison avec la période 2011–2015, l'appui de l'État à la recherche agricole a augmenté, s'élevant en moyenne à environ 2.6 milliards de FCFA. Cette augmentation est attribuée au recrutement de chercheurs pour l'INERA et à l'augmentation de la grille salariale pour la réduction des écarts de salaires entre ces derniers et les chercheurs universitaires.

En dépit de cette performance, il ressort que la recherche agricole continue de manquer de fonds pour financer ses activités et infrastructures de recherche, et dépend des donateurs qui financent principalement des projets de petite envergure, et généralement de manière ponctuelle (Graphique 11). Depuis l'achèvement en 2004 du PNDSA-II, réalisé grâce à un prêt de la Banque mondiale, l'INERA n'a plus bénéficié de ressources publiques pour la maintenance et la mise à niveau de ses laboratoires et équipements de recherche.

GRAPHIQUE 11 : Total des dépenses allouées à la recherche agricole par type de financement en milliards de FCFA



Source : Auteur à partir des données de la DGESS/MERSI

Pour pallier les insuffisances des fonds budgétaires alloués la recherche scientifique, le Fonds National de la Recherche et de l’Innovation pour le Développement (FONRID) a été créée en 2011, avec pour mission de financer les activités de recherche, d’innovation et de valorisation à l’échelle nationale, et d’assurer leur suivi pour que ces activités aient un impact sur les systèmes de production. Pour accomplir sa mission, le FONRID met en œuvre un plan de mobilisation de ressources intérieures et extérieures pour soutenir de manière durable le secteur, assorti de conditions d'accès compétitives. Cependant, les fonds alloués à ce fonds restent limités et se sont élevés à 500 millions de FCFA en moyenne au cours de la période 2017–2020. Ce financement limité est partiellement dû aux difficultés liées à l’obligation qui incombe aux instituts de recherche de respecter la nomenclature des pièces justificatives, et au principe de l’annualité budgétaire qui est inadapté aux activités de recherche.

Outre les ressources insuffisantes allouées à la recherche agricole, il convient de signaler un manque de coordination et un système de suivi/évaluation des activités de recherche, inapproprié. Par exemple, les contributions de l'aide au développement sont fréquemment versées directement aux différents centres de l'INERA, sans passer par le siège et à l'insu de la Direction des finances. Une canalisation de ces financements extérieurs par le biais du FONRID ou d'autres mécanismes similaires, améliorerait l'efficacité de l'aide et garantirait une allocation des ressources cohérentes avec les priorités de la politique sectorielle de la recherche et de l'innovation. Enfin, l'État ne devrait pas se limiter au paiement des salaires mais allouer des fonds à des programmes de recherche, et éviter ainsi l'extraversion non coordonnée de l'agenda de la recherche agricole.

De même, la présence de l'institut de recherche agricole au sein du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (MESRSI), et le manque de concertation entre le ministère en charge de l'Agriculture et le MESRSI se traduisent par une absence de synergie entre les services de vulgarisation et la recherche agricole. Cela ne permet pas d'aligner l'agenda de la recherche agricole sur les besoins du secteur agro-pastorale et halieutique. En outre, la valorisation des résultats de la recherche agricole s'en trouve amoindrie. Il est donc recommandé de mettre en place un cadre permanent de concertation entre d'un côté l'INERA, l'Institut de Recherche en Sciences Appliquées et Technologies et l'Agence Nationale de Valorisation des Résultats de la recherche et des innovations et de l'autre côté le MARAH.

État de mise en œuvre du Ratio d'intensité de la R&D agricole

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union Africaine (UA), par exemple, a fixé un objectif pour les dépenses publiques allouées à la R&D agricole d'au moins 1 % du PIB agricole, conformément à l'engagement pris par l'Assemblée de l'UA en 2007 d'allouer un minimum de 1 % du PIB global à la R&D.

Le ratio d'intensité moyenne de la recherche agricole a été de 0.5% au cours la période 2016–2020 contre 0.4% en 2011–2015, enregistrant donc une légère progression. Les dépenses allouées à la R&D se sont élevées à 14 milliards de FCFA en 2017, avec un ratio d'intensité de 0.83%. Malgré cette performance insuffisante, le Burkina Faso figure parmi la douzaine de pays sur les 44 pays africains à atteindre un ratio d'intensité d'au moins 0.5% (Union Africaine, 2021).

Analyse de l'allocation des DPA entre biens publics et bien privés

L'allocation des DPA entre biens publics et biens privés a un impact significatif sur la croissance agricole. Si les dépenses publiques ont un impact positif sur la croissance agricole, leur composition exerce aussi une forte influence. Selon des travaux empiriques, à volume de ressources publiques constant, une réduction de 10 points de pourcentage des dépenses allouées aux subventions augmente le revenu agricole par tête d'habitants de 2,3 points (Banque mondiale (2009), Valdès and Esteban (2008), Lopez et Galimato (2007)).

Investir des ressources publiques dans les biens privés peut avoir un effet multiplicateur. Par exemple, faciliter l'utilisation d'engrais, de semences de qualité ou de produits phytosanitaires par les producteurs qui n'y ont pas accès, peut augmenter la production à court terme. En revanche, un biais marqué et prolongé en faveur des biens privés serait préjudiciable au développement rural étant donné qu'à ressources limitées égales, il serait au détriment des biens publics, qui ne peuvent être produits que par l'État. Par exemple, les investissements publics dans les routes, la recherche développement, la préservation des ressources naturelles, etc. sont essentielles pour une croissance agricole durable et ne peuvent être laissés seulement aux forces du marché. Il est donc important d'évaluer la répartition des DPA entre ces deux catégories de dépenses pour évaluer la qualité des dépenses publiques agricoles.

Cependant, selon la définition économique, un bien public est un bien non rival et non exclu. Dans ce cas, à l'exception des pistes rurales et dans une moindre mesure, des infrastructures publiques comme les aménagements hydro-agricoles, les forages, les magasins de stockage et de conservation, les parcs à vaccination, les marchés à bétail et agricoles, les technologies et le conseil agricoles...etc., les investissements réalisés en faveur des agriculteurs ne réunissent pas les

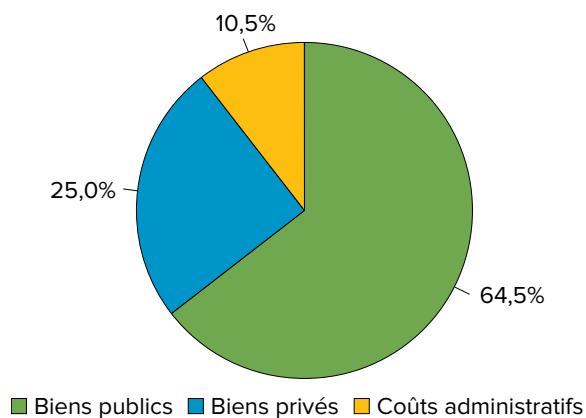
critères de non-rivalité et de non-exclusion. Il s'agit de biens de club en ce sens étant donné que leur accès est limité et contrôlé.

Il s'agit en réalité d'investissements structurants, étant donné qu'ils contribuent à accroître l'attrait des régions et déclenchent des effets multiplicateurs qui stimulent d'autres d'activités. Par conséquent, ces investissements structurants seront qualifiés de biens publics au sens large.

L'analyse fonctionnelle réalisée ci-dessus, montre une prédominance des biens publics dans les dépenses agricoles. Les aménagements hydro-agricoles représentant 40.3% des DPA, la gestion durable des ressources naturelles (5.8%), la sécurisation foncière et l'organisation du monde rural (5.1%), les pistes rurales (4.7%), la sécurisation et la gestion durable des ressources pastorales (3.2%), la recherche agricole (0.6%) sont classés comme des biens publics et ont représenté environ 60% des dépenses publiques agricoles au cours de la période 2016–2020. Si l'on comptabilise les infrastructures de stockage et de conservation, les parcs à vaccination et les marchés à bétail ainsi que les initiatives de renforcement des acteurs agricoles ainsi que les dépenses allouées au conseil agricole et aux services vétérinaires qui ont représenté 4.6% des DPA, la part des biens publics s'élève à 64.5% des DPA.

Les biens strictement privés englobent les subventions aux intrants agricoles et aux animaux, ainsi qu'aux équipements pour l'agriculture et la transformation alimentaire. Ils englobent également les appuis sous forme d'intrants et de capital productif tels que les animaux et les petits outillages agricoles, dans le cadre de la prévention et de la gestion des crises alimentaires ainsi que les fonds de subvention des micro-projets, des entrepreneurs agricoles et de facilitation du crédit (bonification des taux d'intérêt, lignes de crédits et fonds de garantie). Ils ont été estimés à 25% des DPA. Ainsi, au cours de la période 2016–2020, les DPA se sont réparties de la manière suivante : 64.5% ont été allouées aux biens publics, 25% aux biens privés et 10.5% aux coûts administratifs (Graphique 12).

GRAPHIQUE 12 : Répartition des dépenses selon la nature des biens



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESSION

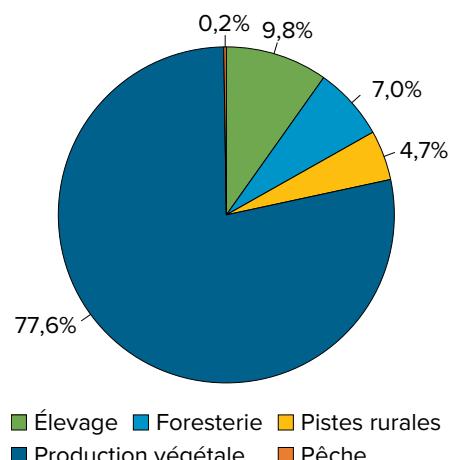
L'efficience de l'allocation des investissements dans le secteur serait optimisée si les biens publics étaient planifiés, financés, réalisés, et entretenus en collaboration avec les communautés locales et les bénéficiaires. Cela favoriserait une plus grande acceptation sociale des projets et stimulerait la création d'emplois à l'échelle locale. La participation des usagers pourrait également ralentir la détérioration des infrastructures en créant un sentiment d'appropriation locale.

Répartition des DPA par sous-secteur

Le sous-secteur de la production végétale représente la majorité des DPA, avec une moyenne annuelle de 77,6% des DPA pendant la période 2016–2020 (Graphique 13). Les dépenses allouées à l'élevage, à la foresterie et à la pêche (y compris l'aquaculture) ont représenté respectivement 9,8%, 7% et 0,2% des DPA. Il convient de signaler que 4,7% des DPA ont été allouées aux pistes rurales¹³.

13 Les dépenses allouées aux pistes rurales sont comptabilisées dans les DPA selon le guide de l'Union Africaine pour le suivi des DPA avec toutefois une estimation de la part de ces pistes utilisée à des fins agricoles. Cette part a été estimée à 60% pour le cas du Burkina Faso (RDPA [2012]).

GRAPHIQUE 13 : Répartition des DPA par sous-secteur, moyenne 2016–2020



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESSION

Cependant, il faudra nuancer le surinvestissement dans le sous-secteur de la production végétale étant donné que la réalisation des barrages et autres infrastructures hydrauliques qui représentent une part significative des dépenses qui sont allouées à ce sous-secteur, profitent également aux autres sous-secteurs, particulièrement à l'élevage¹⁴.

Aussi, pour la foresterie, la majorité des financements extérieurs ne figurent pas dans le budget, et sont directement exécutés par des agences du système des Nations unies et des organisations non gouvernementales, entraînant une sous-estimation de ces dépenses.

Le sous-financement du secteur de l'élevage et de la pêche est analysé de manière détaillée dans les encadrés ci-dessous (Encadrés 3 et 4) tandis que les dépenses publiques allouées à la foresterie sont examinées dans l'analyse spécifique n°4 de cette revue.

14 La comparaison entre cette répartition des DPA et les contributions des sous-secteurs au PIB agricole n'a pas été réalisée en raison de l'absence de données cohérentes sur les valeurs ajoutées de ces sous-secteurs.

ENCADRÉ 3 : Le sous-secteur de l'élevage

Malgré un potentiel important, l'élevage au Burkina Faso reste marqué par la prédominance des systèmes de production extensifs traditionnels et par la faible productivité des races élevées. Au regard de cette situation, le Gouvernement du Burkina Faso a engagé des réflexions qui ont conduit à l'élaboration et à l'adoption de documents de politique sectorielle, notamment la Politique nationale de développement durable de l'élevage au Burkina Faso (PNDEL) et le Plan d'Actions et Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage (PAPISE).

L'évaluation des dépenses publiques allouées à l'élevage montre qu'elles sont passées de 10,7 milliards de FCFA en 2016 à 27 milliards en 2018, avant de se situer autour de 24,5 milliards par an en 2019 et en 2020. Pendant la période 2016–2020, l'appui public à l'élevage s'est élevé à 104 milliards de FCFA contre un besoin de 345 milliards de FCFA déterminé dans le PNSR II, soit un taux d'exécution financière de 30%.

Ce sous-financement public du secteur de l'élevage ne permet pas la fourniture des services publics nécessaires à l'amélioration de la productivité animale. Trois facteurs essentiels au développement de l'élevage seront analysés dans les sections ci-dessous. Il s'agit des intrants animaux, des services vétérinaires et de l'amélioration génétique des races animales.

Intrants animaux

Des efforts peuvent être observés avec la mise à la disposition des éleveurs d'aliments de bétail et de blocs nutritionnels à prix subventionnés. Cependant, cet appui reste négligeable compte tenu des besoins.

En effet, la moyenne des dépenses publiques annuelles allouées à l'achat d'aliments de bétail s'est élevée à 1,6 milliard de FCFA pendant la période 2016–2020, permettant de subventionner 25 000 tonnes de sous-produits agro-industriels (SPA) en moyenne par an. Rapporté à l'effectif des bovins qui était estimé à environ 10 millions en 2020, l'appui de l'État a permis de couvrir moins de 1 % des besoins en SPA en système d'élevage intensif saisonnier. Les prix des aliments pour bétail et volaille sont élevés, et l'appui de l'État à ce secteur reste insuffisant. Les capacités de l'unité de production d'aliments de la Direction de la Promotion de l'Aviculture Villageoise sont insuffisantes. Par ailleurs, le contrôle insuffisant du secteur de la fabrication de la provende ne permet pas de garantir la qualité des aliments fabriqués.

Cependant, la baisse des prix de la provende nécessite l'amélioration de la productivité des intrants de base comme le maïs, le coton...etc. L'État et ses partenaires doivent promouvoir la recherche de substituts à moindre coût comme les asticots et termites pour la volaille pour pallier la productivité limitée des intrants actuellement utilisés pour la fabrication de la provende.

En outre, la promotion de la culture fourragère est entravée par le manque d'experts et d'infrastructure dédiés à la certification des semences fourragères. Les dépenses annuelles allouées aux infrastructures et à la gestion durable des ressources pastorales se sont élevées à 6 milliards de FCFA contre un besoin estimé à plus de 20 milliards de FCFA par an dans le PNSR II.

Services vétérinaires

La lutte contre les maladies et la promotion de la santé animale en général, sont des éléments essentiels à toute politique efficace en faveur de l'élevage.

Les dépenses budgétaires annuelles allouées à la Direction Générale des Services Vétérinaires (DGSV) par la mobilisation de ressources intérieures se sont élevées à 47 millions de FCFA pendant la période 2017–2020, dont 30 millions transférés aux institutions internationales en charge de la santé animale. Les principales conséquences de ce sous-financement significatif des services vétérinaires sont les suivantes :

- Insuffisance des ressources financières et matérielles pour la réalisation des activités vétérinaires ;
- Manque de matériel technique et roulant au niveau central et déconcentré ;
- Insuffisance des réactifs régulièrement constatée au sein des laboratoires ;
- Absence de dispositif pour l'acheminement des échantillons prélevés sur les animaux vers les laboratoires ;
- Nombre insuffisant de postes vétérinaires (au nombre de 106) qui sont par ailleurs sous-équipés ;
- Difficulté à réaliser des missions d'investigation d'urgence, faute d'allocations budgétaires ;
- Installations électriques vétustes occasionnant des dommages au matériel de laboratoire, et absence de générateurs pour pallier les coupures d'électricité ;
- Manque important de spécialistes pour les différentes pathologies animales.

En outre, les fonds annuels alloués par l'État au financement de la vaccination des animaux sont de 200 millions de FCFA pour un cheptel estimé à plus de 30 millions de ruminants et 36 millions de volailles en 2021 (DGESS [2022]).

Amélioration génétique des races animales

L'élevage au Burkina Faso est marqué par la productivité limitée des races élevées. Le Gouvernement a créé de ce fait en 2006 le Centre National de Multiplication des Animaux performants (CMAP).

Cependant, le CMAP bénéficie d'une subvention annuelle de 130 millions de FCFA qui se révèle insuffisante, et doit relever les défis suivants :

- La nature non durable des initiatives réalisées dans le cadre des projets ;
- L'absence d'un plan de financement durable des initiatives d'amélioration génétique ;
- L'absence de coordination/ maîtrise du système par les services publics qui conduit à des croisements génétiques anarchiques, augmentant considérablement le risque de perte du patrimoine génétique national.

ENCADRÉ 4 : Le sous-secteur de la pêche et de l'aquaculture

Face à une demande de poisson en forte croissance, soit près de 200 000 tonnes par an, couverte par une production annuelle d'environ 30 000 tonnes, principalement issue de la pêche de capture, le sous-secteur de la pêche et de l'aquaculture présente un potentiel de croissance et de création d'emplois.

Cependant, l'augmentation et la gestion durable des ressources halieutiques restent insuffisantes. Le manque d'organisation des pêcheurs pour promouvoir une gestion plus efficace des ressources, ainsi que les capacités limitées des services étatiques pour surveiller le respect de la réglementation, ont été identifiés comme des obstacles majeurs.

La non-disponibilité d'alevins et d'aliments performants est l'un des principaux obstacles au développement de l'aquaculture. Pour améliorer le développement de ce secteur, le Gouvernement a adopté la Politique Nationale de la Pêche et de l'Aquaculture (PNPA) ainsi que la Stratégie Nationale de Développement Durable de la Pêche et de l'Aquaculture (SNDSPA). Des stations aquacoles ont été mises en place pour faciliter l'accès à des semences de qualité.

Cependant, les investissements nécessaires n'ont toujours pas été réalisés, et la disponibilité des géniteurs et des aliments performants pour soutenir le développement de la filière aquacole fait toujours défaut. En raison du prix élevé des aliments pour poisson, le prix du poisson issu de la pisciculture est moins compétitif que celui du poisson importé. Le centre d'élevage piscicole de Bagrepôle mis en place dans le cadre de la coopération taiwanaise et qui devait produire des aliments pour poisson n'est toujours pas opérationnel, en partie en raison de l'instabilité institutionnelle. Par ailleurs, il convient de signaler le déficit en personnel qualifié au sein des stations aquacoles et des directions régionales. De plus, la production de semences et d'intrants aquacoles par les acteurs du secteur privé reste non réglementée par des textes, et aucun laboratoire de certification des semences aquacoles n'est en place.

Répondre aux besoins de renforcement identifiés exigera la mise en place d'un dispositif d'appui conseil à l'aquaculture, qui fait défaut actuellement.

Sur le plan budgétaire, le sous-secteur de la pêche et de l'aquaculture a été financé à hauteur de 2,6 milliards de FCFA pendant la période 2016–2020 contre un besoin exprimé de 15,5 milliards de FCFA dans le PNSR II.



CHAPITRE 4

Efficiency technique de la programmation, de l'exécution et du suivi-évaluation des dépenses publiques agricoles

État de mise en œuvre du budget programme

La mise en œuvre du budget programme qui vise à l'amélioration de l'efficacité des DPA par une gestion axée sur les résultats, a connu des progrès significatifs avec la nomination des responsables des programmes, le rattachement des projets aux différents programmes budgétaires et l'efficience des comités de revue depuis 2018. Les critères de redevabilité, de transparence et de sincérité du budget-programme sont également observés par l'élaboration de Rapports Annuels de Performance qui accompagnent le projet de loi de finances initial, et de Rapports Annuels de Performance (RAP) qui accompagnent la loi de règlement de la loi de finances.

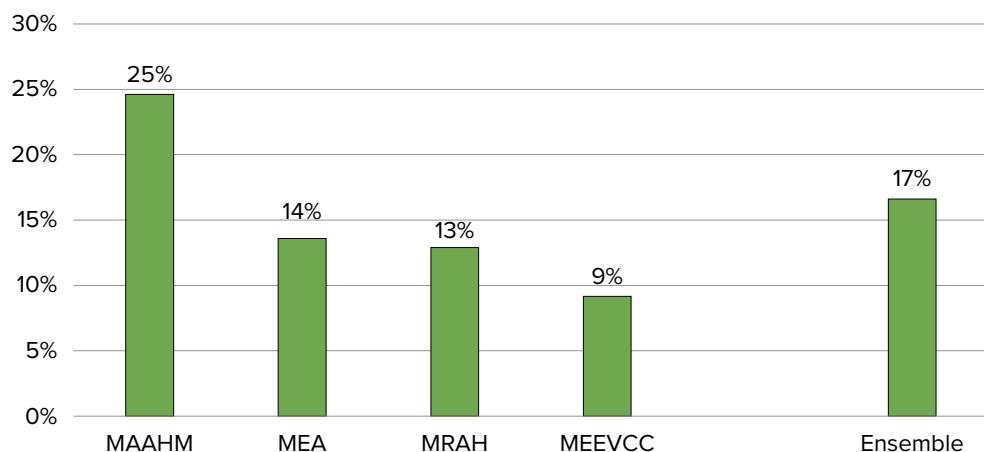
Cependant, les nominations des Responsables des Budgets Opérationnels des Programmes

(RBOP)¹⁵, des Responsables des Unités Opérationnels de Programme (RUOP)¹⁶ et des Responsables de la fonction financière (RFFin) chargés des finances et de la passation des marchés, comme prescrit dans les dispositions du budget programme, n'ont toujours pas été réalisées. Par ailleurs, toutes les stratégies des programmes budgétaires qui doivent orienter la programmation budgétaire n'ont pas encore été élaborées. Un règlement interne au sein des ministères doit définir clairement les responsabilités des RBOP, RUOP et RFFin ainsi que leur place au sein de l'architecture des programmes budgétaires.

¹⁵ Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activités (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, une province...). Il est la déclinaison des objectifs et résultats attendus d'un programme selon des critères fonctionnels et géographiques.

¹⁶ L'unité opérationnelle de programme (UOP) est une déclinaison détaillée du programme budgétaire. C'est le lieu d'expression des besoins et de mise en œuvre des activités prévues dans le BOP.

GRAPHIQUE 14 : Part des crédits délégués aux services déconcentrés dans les dépenses de fonctionnement sur la période 2017–2020



Source : les auteurs à partir des données de la DGB

Ainsi, il ressort que la déconcentration de l'exécution budgétaire tant au niveau central qu'au sein des services déconcentrés du ministère ne s'est toujours pas concrétisée. Au niveau central, les pouvoirs pour l'engagement de fonds et la proposition de liquidation des crédits budgétaires restent centralisés au sein de la Direction de Gestion des Finances (DGF) et de la Direction chargée des marchés publics, alors que les dispositions réglementaires du budget programme prévoient que l'ordonnateur principal (le ministre) confère au responsable de programme, le rôle d'ordonnateur délégué. Cette concentration a pour conséquence le ralentissement du processus d'exécution budgétaire.

Par ailleurs, les services déconcentrés n'exécutent que les délégations effectuées au titre du budget de fonctionnement, l'exécution des dépenses allouées aux investissements restant centralisée.¹⁷ Toutefois, ces délégations en crédits de fonctionnement sont limitées. En effet, sur 13 milliards de dépenses de fonctionnement au cours de

la période 2017–2020¹⁸ couvrant l'ensemble des ministères en charge de l'Agriculture, seuls 2 milliards ont été exécutés par les services déconcentrés, soit un taux de déconcentration de 17% (Graphique 14). Le ministère en charge de l'agriculture affiche un niveau de centralisation de la gestion des dépenses de fonctionnement moins élevé avec une délégation de 25% des crédits, suivi par le ministère de l'Eau et de l'Assainissement et du ministère des Ressources Animales et Halieutiques (13%). Le ministère en charge de l'Environnement a délégué moins de 10% des dépenses de fonctionnement. En valeur nominale, il s'agit d'une moyenne annuelle de 24 millions de FCFA de dépenses de fonctionnement par région au ministère en charge de l'Agriculture, et de près de 6 millions pour chacun des autres ministères. Il est vrai que des ressources leurs sont transférées par les services centraux à travers des protocoles d'accord, ce qui leur permet de réaliser certaines activités opérationnelles. Toutefois, la plupart des directions régionales ont indiqué que les ressources reçues de l'État ne permettent de couvrir que 25 à 50% de leurs besoins¹⁹. Ils reçoivent

17 Seul le ministère de l'Eau et de l'Assainissement a délégué 6,6 milliards de FCFA aux directions régionales sur la période 2017–2020 dans le cadre de la mise en œuvre de la politique sectorielle eau et assainissement, soit 4% des dépenses d'investissement exécutées.

18 L'année 2016 n'a pas été prise en compte en raison de la codification différente des types de service qui existait avant le passage au budget programme en 2017.

19 Étude pour l'élaboration d'un Plan de Renforcement des Capacités Institutionnelles du secteur agricole (MARAH[2022]).

également des ressources grâce aux protocoles signés avec les projets financés par des sources de financement externes pour la mise en œuvre et le suivi de leurs initiatives.

L'absence d'allocation budgétaire spécifique aux services déconcentrés (SD) entraîne une quasi-imprévisibilité et limite la possibilité de planifier de manière autonome des actions au niveau local, en fonction des besoins et des spécificités. En outre, le recours aux conventions de prestations entre les projets de développement agricole et les services techniques déconcentrés sont de nature à porter atteinte à leur impartialité dans les missions de suivi externe, de coordination et de capitalisation des actions réalisées dans le cadre de ces projets. Par ailleurs, il n'existe aucun mécanisme de suivi et de coordination de ces conventions, ce qui ne permet pas une allocation plus efficiente des ressources publiques. Par ailleurs, cette concentration des pouvoirs au niveau central pour l'exécution des dépenses d'investissement présente plusieurs inconvénients, notamment les suivants : (i) les services déconcentrés ont une responsabilité limitée concernant l'exécution des investissements étant donné qu'ils ne sont pas chargés de la maîtrise d'ouvrage ; (ii) les coûts administratifs élevés des opérations de suivi de l'exécution, et de la réception des biens et réalisations, notamment des frais de déplacement des agents centraux ; (iii) l'appropriation des investissements réalisés par les services à la base, indispensable à leur durabilité, se trouve de ce fait, affaiblie.

Enfin, il convient de signaler que plusieurs structures du MARAH et projets/programmes de développement souffrent d'un rattachement inappropriate aux programmes budgétaires. Selon une évaluation (Dalberg, 2020), près de 40% des projets/programmes se trouvent, soit mal positionnés, soit admissibles à un rattachement à plusieurs programmes budgétaires, voire relèvent carrément d'un autre secteur de planification. Cette situation découle du fait que certains projets/programmes et structures, ont été conçus en dehors des programmes budgétaires pour ensuite y être intégrés. Les structures administratives et les

projets étant des moyens au service des politiques publiques, le MARAH devra modifier sa structure organisationnelle et repenser la conception des futurs projets, y compris ceux financés par des sources externes, pour garantir la réalisation des objectifs des programmes budgétaires.

Efficacité de l'exécution budgétaire

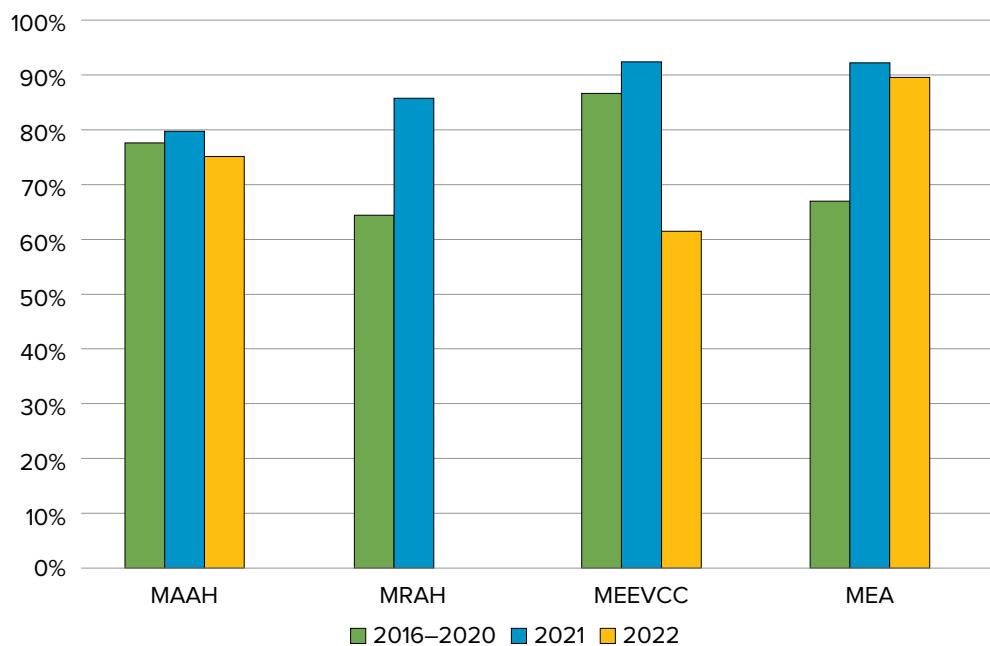
LES RESSOURCES INTÉRIEURES

L'efficacité de l'exécution budgétaire sur les ressources intérieures s'est considérablement dégradée au cours de ces dernières années (Graphique 15). Le taux d'exécution financière (TEF) du ministère en charge de l'Agriculture et de l'Eau était en moyenne de 93% au cours de la période 2011–2015 contre 78% au cours de la période 2016–2020. Il en est de même pour le ministère des Ressources Animales dont le TEF est passé de 102% à 64%. Le ministère de l'Eau et de l'Assainissement a enregistré un TEF de 67%. Seul le ministère en charge de l'Environnement a enregistré une légère performance avec un TEF moyen de 87% au cours de la période 2016–2020 contre 85% en 2011–2015. Étant donné que le budget planifié n'est pas entièrement débloqué en raison d'importantes restrictions budgétaires (voir section précédente), ces taux d'exécution budgétaires sont calculés en se basant sur les dotations initiales pour refléter l'efficacité d'exécution des budgets votés.

Cette contre-performance est attribuable à l'exécution des investissements étant donné que les dépenses courantes ont affiché des TEF variant entre 98 et 117% en fonction des ministères au cours de la période 2016–2020. En 2021, le TEF des dépenses du MEA était de 93% contre un TEF de 100% au MEEVCC.

L'efficacité limitée de l'exécution des investissements est imputable aux fortes restrictions budgétaires pesant sur les investissements au sein

GRAPHIQUE 15 : Taux d'exécution financière des budgets sur les ressources internes



Source : les auteurs à partir des données de la DGB

de ces ministères à partir de 2017 en raison de la réorientation des ressources publiques vers le secteur de la défense et de la sécurité en raison de la dégradation de la situation sécuritaire. Il convient de signaler que les TEF de plus de 100% constatés en 2019 au sein du MAAHM et du MRAH est une illusion de performance étant donné que leurs dotations initiales avaient baissé de manière drastique à la suite des contraintes budgétaires en 2017 et en 2018, et ont été révisées à la hausse lors de la révision budgétaire.

Outre ce TEF limité, les services techniques des ministères interrogés ont tous indiqué que le déblocage des crédits se fait tardivement, ce qui a eu un impact négatif sur les activités programmées, en raison de la saisonnalité des besoins dans le secteur agricole.

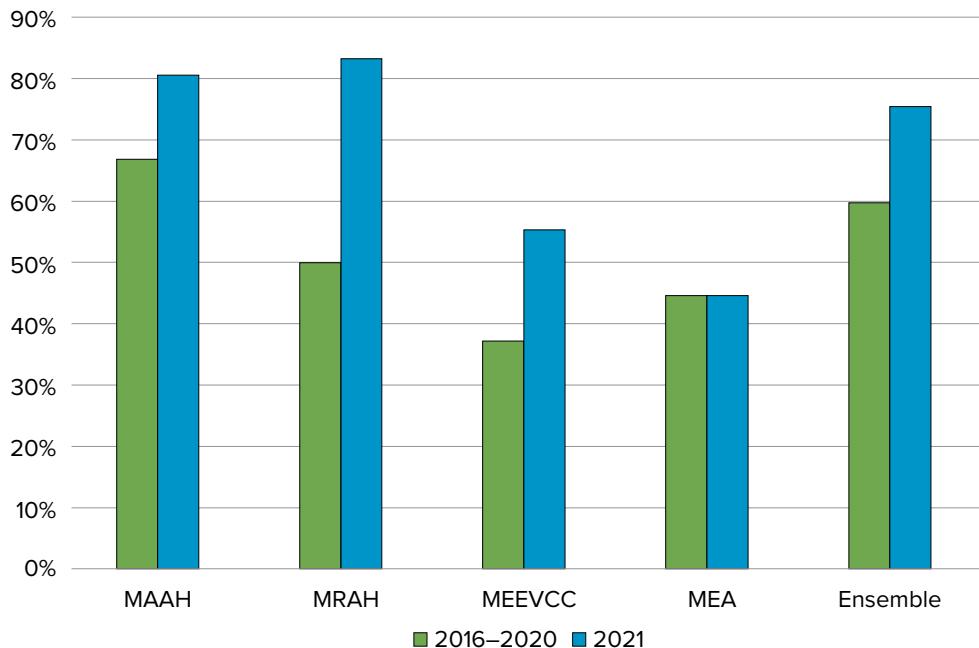
Par ailleurs, les marchés liés à certains investissements, notamment les projets d'aménagements hydro-agricoles lancés tardivement rencontrent des difficultés pour être achevés au cours de l'exercice budgétaire, engendrant des coûts supplémentaires. Outre le déblocage

tardif des crédits, il convient de signaler que le non-engagement à temps de certaines dépenses par les services financiers explique en partie cette efficience limitée de l'exécution budgétaire. En outre, les lignes budgétaires non engagées dans les délais prévus sont celles qui subissent des restrictions budgétaires. Il est donc nécessaire de sécuriser les ressources allouées par l'engagement des dépenses en temps opportun.

LES RESSOURCES EXTERNES

Le TEF des projets financés par des ressources externes a été de 60% en moyenne au cours de la période 2016–2020 au sein de l'ensemble des ministères en charge de l'Agriculture (Graphique 16). Il s'agit d'une tendance quasi structurelle puisque le TEF tourne toujours autour de ce taux de 60% depuis les années 2000. Le TEF sur ressources externes a été le plus élevé au ministère en charge de l'Agriculture avec 67%, suivi par le ministère des Ressources Animales et Halieutiques (50%). Il s'est situé à moins de 50% au sein du ministère en

GRAPHIQUE 16 : Taux d'exécution financière des investissements sur les ressources externes



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

charge de l'Environnement (37%) et du ministère de l'Eau et de l'Assainissement (45%).

Le faible TEF du ministère en charge de l'Environnement pourrait être imputable à un problème de suivi des projets financés par des ressources extérieures. En effet, malgré une prévision budgétaire de 50 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020, l'exécution financière n'a été réalisée que pour un peu plus du tiers de ce portefeuille. A cela s'ajoute le faible TEF du projet de gestion participative des forêts classées dans le cadre de l'initiative REDD+, qui a été d'environ 34% contre près de 20% dans les prévisions budgétaires.

Concernant le ministère de l'Eau et de l'Assainissement (MEA), les difficultés d'exécution du projet de développement intégré de la vallée de Samanden et du projet de réhabilitation du barrage et d'aménagement du Boulkiemd'-Ziro, qui représentent près de la moitié du portefeuille du MEA, expliquent cette faible performance. En effet, le TEF moyen de ces grands projets a été de 16% au cours de la période 2016–2020.

La situation s'est améliorée en 2021 avec un TEF de 75% pour l'ensemble des projets. Le TEF a même atteint 81% et 83% respectivement au sein du MAAH et du MRAH. Il a enregistré une hausse au sein du MEEVCC, passant de 37% en 2016–2020 à 55% en 2021. Cependant, l'exécution budgétaire au sein du MEA ne s'est pas améliorée et est restée stable à 21%. Il convient même de signaler une baisse des investissements des partenaires financiers dans le secteur hydraulique, passant de 10.3 milliards en 2020 à 5.4 milliards en 2021. Cette faible performance est en partie imputable à l'engagement limité des partenaires financiers dans la construction des infrastructures hydrauliques et à la détérioration de la situation sécuritaire.

Pour améliorer l'exécution budgétaire des projets qui bénéficiant de financements extérieurs, il sera nécessaire de rationaliser ces projets en favorisant l'utilisation de fonds communs et en accélérant le processus d'émission des avis de non-objection.

DIFFICULTÉS DANS L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET PROPOSITIONS

L'efficacité limitée du processus de passation des marchés occasionne des retards relativement importants dans l'exécution des projets de développement. Elle est imputable en partie à la lourdeur des procédures de passation des marchés et à la dualité de ces procédures, à la réactivité des acteurs de la chaîne de passation des marchés, aux délais requis pour l'obtention des avis de non-objection, à la mauvaise anticipation dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de passation des marchés.

En outre, le manque de communication entre les acteurs de la chaîne financière augmente le nombre de dossiers non aboutis (DNA), ce qui a un impact négatif sur l'exécution financière de l'année suivante. En effet, les engagements non liquidés au cours d'un exercice budgétaire sont reportés sur l'exercice budgétaire suivant sans garantie de conservation des crédits non dépensés. Cette fréquence parfois élevée des DNA est également due à une maîtrise insuffisante des coûts lors de la planification budgétaire. Les services en charge de la programmation budgétaire ont par ailleurs signalé l'absence de logiciel de planification.

Un autre facteur contribuant à l'inefficacité de l'exécution budgétaire est le prolongement du processus d'exécution budgétaire, marqué par la prévalence du contrôle a priori pendant l'engagement et la liquidation des dépenses. Le manque de communication entre les parties entraîne parfois le rejet par le contrôle financier de certains dossiers pour des motifs mineurs, conduisant à des retards dans la fourniture des services et biens. L'absence d'intégration du contrôleur financier (par le ministère des Finances) dans la chaîne de redevabilité dans le cadre du budget-programme ne contribue pas à améliorer cette situation.

Le contrôle modulé des dépenses est prévu dans le dispositif de mise en œuvre du budget

programme. Celui-ci consiste à confier aux ordonnateurs, le contrôle de l'engagement de certaines dépenses, exercé jusqu'à présent par le contrôleur financier au sein des services du ministère des Finances. Cette réforme dont l'objectif est d'optimiser le processus de contrôle en conciliant entre conformité et efficacité n'a toujours pas été entreprise.

Au lieu de privilégier un contrôle a priori, il est recommandé de mettre davantage l'accent sur le contrôle a posteriori pour vérifier à la fois la conformité et la qualité des biens et services, qui laisse parfois à désirer. Outre le rôle du Parlement et de la Cour des comptes dans ces contrôles a posteriori, il est impératif de renforcer les services d'inspection au sein des départements ministériels.

Les capacités limitées au niveau déconcentré constituent également un obstacle. Les justifications des crédits attribués aux directions régionales sont exposées à des retards en raison du nombre limité d'agents financiers, entraînant des déblocages tardifs et l'abandon de certaines activités, ce qui a pour conséquence la suppression de ces crédits lors de l'exercice budgétaire suivant. Il convient de signaler toutefois que la concentration de l'exécution budgétaire au niveau central n'incite pas les agents financiers à rester au niveau des régions.

Enfin, les capacités limitées des entreprises occasionnent également des retards dans la livraison des travaux et/ou sont responsables de la mauvaise qualité de certains travaux. Les aménagements hydro-agricoles sont également affectés par la mauvaise qualité des travaux. Par conséquent, il convient de réviser les critères d'attribution d'agrément aux prestataires en améliorant les spécifications et de renforcer le contrôle de l'exécution. Par ailleurs, le mécanisme de contestation des résultats des appels d'offres par les soumissionnaires non retenus doit prévoir des sanctions en cas de contestations infondées pour éviter les retards dans l'exécution des marchés.

Pour une exécution efficace des budgets alloués, il est recommandé de :

- Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne financière, notamment en matière de passation de marchés et de justification des dépenses en temps opportuns ;
- Améliorer la communication entre les acteurs de la chaîne financière par la mise en place de l'intranet ;
- Développer un programme informatique pour le suivi et la gestion des marchés publics ;
- Mettre en place une régie financière pour la passation des marchés d'aménagements hydro-agricoles et d'achat d'intrants en année n-1 ;
- Réduire le contrôle à priori avec la mise en place effective du contrôle modulé conformément aux dispositions du budget programme ;
- Engager un plaidoyer auprès de certains PTF pour réduire les délais d'obtention des avis de non-objection en se fondant sur le suivi rigoureux des délais ;
- Imposer des sanctions aux entreprises et prestataires défaillants ;
- Améliorer l'accessibilité au Circuit Informatisé de la Dépense (CID) au niveau déconcentré ;
- Effectuer le déploiement total du Circuit Informatisé des Financements Extérieurs (CIFE) dans toutes les unités d'exécution budgétaire aux niveaux central et déconcentré ;

ENCADRÉ 5 : Évaluation de la mise en œuvre du PNSR II

Le Burkina Faso a adopté en avril 2018 le deuxième Programme National du Secteur Rural (PNSR II) pour la période 2016–2020. Ce programme constitue un cadre de référence pour la planification des interventions du volet de développement rural du Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) pour la période 2016–2020 (cadre de référence national pour le développement) ainsi que des politiques agricoles régionales (ECOWAP/CEDEAO) et continentales (PDDAA/NEPAD). Le PNSR traduit la volonté du Gouvernement de se doter d'un cadre unique de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de l'ensemble des interventions en matière de développement rural.

Le coût de mise en œuvre du PNSR II a été évalué à 3 620.69 milliards de francs CFA durant la période 2016–2020, soit 23.52% du coût global du PNDES. Cette estimation se base sur les prix habituels et l'objectif de croissance annuelle de la valeur ajoutée fixé à 5.7% pour le secteur agricole dans le cadre du PNDES. Elle a aussi tenu compte des capacités de mobilisation et d'absorption des ministères en charge du Développement Rural. Concernant les priorités, le deuxième Programme National du Secteur Rural met l'accent sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la résilience des populations vulnérables ainsi que sur l'accès à l'eau, à l'assainissement et l'amélioration du cadre de vie, représentant respectivement 36% et 28% du coût du programme.

Le PNSR II est organisé en vingt sous-programmes regroupés autour de six axes stratégiques :

- Axe 1 : Sécurité alimentaire et nutritionnelle et résilience des populations vulnérables
- Axe 2 : Accès aux marchés et compétitivité des filières agro-sylvo-pastorales halieutiques et fauniques
- Axe 3 : Gouvernance environnementale et promotion du développement durable et de la gestion des ressources naturelles
- Axe 4 : Eau, Assainissement et cadre de vie
- Axe 5 : Sécurisation foncière et renforcement du capital humain dans le secteur rural
- Axe 6 : Coordination des sous-programmes

Exécution financière du PNSR II

Avec une programmation de 3,621 milliards de FCFA pour la période 2016–2020, les dotations budgétaires allouées à la réalisation du PNSR ont été estimées à 1,861 milliards de FCFA, soit un taux de mobilisation de 51% (Tableau 4).

Plus de la moitié de ce montant mobilisé (995 milliards de FCFA), soit 53%, provient des ressources de l'État. Cependant, les contraintes budgétaires auxquelles l'État a été confronté ont entraîné une baisse de ces prévisions budgétaires de près de 18%, soit une perte de crédits budgétaires de 177.5 milliards de FCFA. Il est donc impératif pour la réalisation du PNiasp que les ministères prennent toutes les dispositions nécessaires pour engager le plus tôt possible les dépenses prioritaires pour échapper dans la mesure du possible aux restrictions budgétaires.

Les contributions des partenaires techniques et financiers (PTF) et des organisations non gouvernementales (ONG) se sont élevées à 701 et 166 milliards de FCFA soit 38 et 9% respectivement. Il convient de souligner que la contribution des PTF dépasse ce montant, étant donné que les soutiens budgétaires sectoriels et globaux fournis sont comptabilisés sous les ressources de l'État.

TABLEAU 4 : Prévisions budgétaires pour la mise en œuvre du PNSR II

Année	Prévisions budgétaires					Taux de mobilisation
	Programmation PNSR	État	PTF	ONG	Total	
2016	396	109	142	35	285	72%
2017	701	273	148	36	456	65%
2018	798	268	156	16	440	55%
2019	827	174	118	33	325	39%
2020	899	171	138	46	356	40%
2016–2020	3621	995	701	166	1852	51%

Source : Les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

En termes d'exécution financière, 1343 milliards de FCFA ont été dépensés pour la mise en œuvre du PNSR II, soit un taux d'exécution financière (TEF) global de 37% contre 82% pour le PNSR I (2011–2015) (Tableau 5). Les ressources de l'État (y compris les soutiens budgétaires sectoriels et globaux) ont représenté 53% du financement total, soit 716 milliards de FCFA. En revanche, les PTF ont contribué à hauteur de 31%, soit 411 milliards de FCFA par le biais de projets de développement inclus dans le budget, et 16%, soit 217 milliards de FCFA en tant qu'aide mise en œuvre par les ONG ailleurs du budget. Par conséquent, la contribution des PTF est sous-estimée étant donné qu'environ 70% du financement des ONG provient des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

TABLEAU 5 : Exécutions budgétaires pour la mise en œuvre du PNSR II

Année	Programmation PNSR II	Exécutions budgétaires				Taux d'exécution financière du PNSR
		État	PTF	ONG	Total	
2016	396	98	79	44.50	222	56%
2017	701	190	73	48.8	312	44%
2018	798	153	101	38.19	292	37%
2019	827	126	80	35.45	242	29%
2020	899	148	78	49.78	275	31%
2016–2020	3621	716	411	217	1343	37%

Source : Les auteurs à partir des données de la DGB, de la DGEP et de la DGESS

Il convient de noter que ce niveau d'exécution financière du PNSR II intègre un montant de 5 milliards de FCFA transférés aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées et excréta. De plus, le ministère en charge du Commerce et de l'Industrie a investi 10 milliards de FCFA par le biais du Projet d'Appui à la Transformation de l'Économie et à la Création de l'Emploi avec 9 milliards de FCFA alloués à cet effet. Quelques petits projets (comme le projet d'appui au développement intégré de la filière karité, le projet de renforcement des capacités de la filière sésame, l'appui à la commercialisation de la mangue séchée et des noix...) ont également été inclus. Enfin, ce montant inclut également une enveloppe de 60 milliards de FCFA pour la période 2016–2020 allouée au projet d'appui au pôle de croissance de Bagré.

Outre la faible performance de l'exécution budgétaire analysée sous l'alinéa I.3 et de la planification peu réaliste du PNSR II, l'état d'insécurité qui règne dans l'ensemble du pays a entravé l'exécution des projets, d'autant plus que la majorité des projets sont situés dans les zones à risque. Il s'agit notamment des régions du Sahel, du Nord du Centre-Nord, de la Boucle du Mouhoun et de l'Est. Cet état d'insécurité constitue un obstacle majeur à la mobilisation des acteurs locaux bénéficiaires des activités et des équipes chargées de l'exécution des projets de développement, en raison des restrictions de mouvement (couvre-feu dans certaines zones, état d'urgence dans d'autres) et de certaines contraintes (certaines zones étant inaccessibles).

Analyse de l'appropriation et du fonctionnement des organes de pilotage du PNSR II

Appropriation du PNSR II

Bien que la formulation du PNSR II soit inclusive, il a été observé une faible appropriation du programme par les acteurs aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré. Le programme n'a pas été considéré comme un document de référence par les secteurs ministériels en charge du développement rural, qui se réfèrent plutôt au PNDES pour évaluer leur performance. Le même constat a été fait au niveau des acteurs non étatiques qui ne s'y réfèrent pas pour leurs interventions dans le milieu rural.

Fonctionnement des mécanismes de gouvernance du PNSR II

A l'échelle nationale, le pilotage et la gestion du PNSR II sont confiés à quatre organes composés d'acteurs provenant des secteurs public et privé, couvrant les niveaux politique, technique et opérationnel. Il s'agit du Comité de pilotage du PNSR II, des trois Cadres sectoriels de dialogue (CSD) notamment (i) « la Production agro-sylvopastorale », (ii) « l'Environnement, l'eau et l'assainissement » et (iii) « la Recherche et l'innovation », du Comité technique du PNSR et du secrétariat technique du dispositif de pilotage du PNSR II. Le dispositif de suivi-évaluation est piloté au niveau national par le SP/CPSA qui est composé de tous les acteurs concernés (Administration, organisations professionnelles, opérateurs privés, ONG, partenaires techniques et financiers). Au niveau de chaque ministère, le processus de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PNSR II est assuré au sein de chaque sous-programme et coordonné par les Directions générales des études et des statistiques sectorielles (DGESS). A l'échelle régionale, le suivi-évaluation est coordonné par les directions régionales et points focaux des sous-programmes du PNSR II au sein du secrétariat technique régional.

Dans l'ensemble, les performances des organes de pilotage, de coordination et du suivi-évaluation du PNSR II ont été insuffisantes. Sur les quatre organes prévus, seuls les cadres sectoriels de dialogue ont été mis en place de façon formelle. Par ailleurs, la mise en place des trois CSD pour le pilotage du PNSR II a engendré des problèmes de coordination au sein du secteur rural. En outre, le Premier ministère qui pilote le projet d'appui au pôle de croissance de Bagré ainsi que le ministère en charge du Commerce et de l'Industrie qui exécutent plusieurs projets de développement des filières d'exportation agricoles et de la transformation agro-alimentaire, ne participent à aucun des CSD du secteur rural.

Enfin, le dispositif de suivi-évaluation du PNSR II n'a pas été opérationnel pour générer des rapports sur l'animation des cadres sectoriels de dialogue, dans le cadre du processus de suivi/évaluation du PNDES, ni pour élaborer le rapport biennal sur le respect des engagements de Malabo¹ pour la transformation de l'agriculture africaine. Cependant, les recommandations formulées au sein de ces cadres de S&E n'ont pas été suffisamment prises en compte lors de l'élaboration annuelle des budgets programme des différents ministères sectoriels. En outre, la revue sectorielle conjointe agricole¹, promue par la Commission de l'Union africaine comme cadre principal de suivi/évaluation du secteur agricole, n'a pas été réalisée après celle réalisée en 2014.

Coordination, suivi/ évaluation, capitalisation et appropriation des dépenses publiques agricoles

Outre le financement public de l'Agriculture, une amélioration de la coordination des interventions dans le secteur est impérative pour améliorer la qualité des dépenses publiques. Le grand nombre de projets et d'ONG opérant dans le secteur agricole est une réalité qui ne changera pas à court et moyen terme, malgré les engagements pris par les pays donateurs lors de la Déclaration de Paris en faveur de l'alignement sur les procédures nationales. Par ailleurs, l'approche par projet a permis à un certain nombre de grands projets (comme PAPSA, Neertamba, PCESA, Projet d'Appui au Pôle de Croissance de Bagré...) ainsi qu'à des ONG de traiter de manière intégrée et cohérente les défis liés au développement de l'agriculture. Ceci aurait été difficilement pris en compte par les services étatiques en raison de leur grande fragmentation.

En effet, la mise en œuvre du budget programme depuis 2017 qui avait pour objectif d'optimiser l'action publique dans le secteur agricole, repose sur l'architecture institutionnelle existante, ce qui s'est traduit par la création de plus d'une quinzaine de programmes budgétaires (PB) distincts au sein des ministères en charge du Développement Agricole. En outre, les organes chargés du pilotage au sein de ces PB fonctionnent de manière insuffisante, ce qui a pour conséquence une mauvaise répartition des ressources entre les différentes initiatives et les investissements publics. Par ailleurs, la coordination entre les différents programmes est limitée, et la coordination interministérielle est quasiment inexiste. Ce manque de coordination entrave l'efficacité des initiatives complémentaires prévues dans des programmes budgétaires différents.

Les projets intégrés jouent un rôle crucial dans le développement de l'ensemble des maillons des filières agricoles et des chaînes de valeur. Cependant, la durabilité des résultats de ces

projets est compromise lorsque la relève n'est pas assurée par les bénéficiaires, notamment par les organisations professionnelles agricoles, avec l'appui des services déconcentrés et des collectivités territoriales. Comme cela a été noté lors des RDPA de 2012 et de 2016, l'absence de budgétisation des charges récurrentes d'entretien des infrastructures agricoles constitue un sérieux obstacle à leur pérennité. Certes, les organisations paysannes manquent parfois de leadership et de capacités organisationnelles pour l'appropriation des infrastructures et autres interventions, et assurer leur entretien et durabilité. Ces difficultés sont liées à l'appui insuffisant apporté aux services déconcentrés, qui disposent de capacités opérationnelles limitées en raison de la mise en œuvre partielle du BP qui continue de concentrer des ressources au niveau central. Par conséquent, il serait avisé d'allouer aux services déconcentrés des fonds budgétaires et leurs délégations pour couvrir les frais d'entretien des infrastructures qui ne peuvent pas être pris en charge par les bénéficiaires. Cette approche permettrait d'éviter les travaux coûteux de réhabilitation, qui sont nécessaires après la dégradation complète des infrastructures.

Outre la durabilité des investissements, le manque de coordination entre les interventions des différents acteurs sur le terrain est l'un des obstacles qui entravent l'efficacité des investissements publics dans le secteur agricole. Cette absence de coordination est très marquée dans le cas des interventions des ONG. Par ailleurs, il convient de signaler la faible capitalisation par les services étatiques des bonnes pratiques développées par les projets et ONG.

Compte tenu de toutes ces lacunes, il est essentiel de renforcer l'exécution des missions régaliennes de contrôle, de suivi/évaluation et de capitalisation par les services techniques de l'État. En outre, la transformation insuffisante du secteur agriculture au Burkina Faso malgré le volume du financement public alloué à ce secteur, soulève des interrogations quant à l'efficacité des approches et des modalités d'interventions en place. Cependant, résoudre cette question

nécessitera une vaste opération de capitalisation des interventions en cours et passées dans le secteur. Une telle opération stratégique permettrait de mettre en évidence les approches et outils d'intervention les plus efficaces, offrant ainsi des orientations claires pour les futures interventions dans le secteur. Dans cette optique, il est recommandé de développer à terme des guides thématiques sur les bonnes pratiques.

Ces guides devraient être régulièrement mis à jour et mis à la disposition de toutes les parties prenantes. Ils pourraient également être intégrés dans les programmes de formation des techniciens et ingénieurs du développement agricole et rural. La période de transition politique actuelle est une opportunité pour entreprendre cette vaste entreprise de révision des interventions publiques dans le secteur agricole.





CHAPITRE 5

Incidence, impact et durabilité des dépenses publiques agricoles : quatre cas : la subvention aux intrants, l'irrigation, la finance agricole les dépenses allouées à la foresterie

Analyse de la subvention aux intrants

CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA SUBVENTION AUX INTRANTS

En réponse à la flambée des prix des denrées alimentaires et des intrants sur les marchés mondiaux en 2007/2008, qui a eu des répercussions sur les marchés locaux, le Gouvernement du Burkina Faso a lancé à partir de la campagne agricole 2008/2009 une initiative visant à subventionner les semences améliorées et d'engrais en faveur des agriculteurs. Les principales cultures

ciblées par cette subvention sont le maïs, le riz et le niébé pour les engrains, tandis qu'une plus large gamme de cultures dont le maïs, le riz, le mil, le sorgho, le niébé, l'arachide, le sésame et le soja bénéficie de subventions pour les semences améliorées. A partir de 2011, une initiative de subvention des équipements agricoles est venue compléter celle des intrants. Il convient de noter que ces initiatives marquent un retour de l'appui direct de l'État au secteur agricole, après s'être désengagé dans les années quatre-vingt-dix suite aux programmes d'ajustement structurel.

Cette partie est consacrée à l'évaluation de l'efficience et l'efficacité des initiatives de subventions d'intrants pour les produits vivriers.

CAS DES ENGRAIS MINÉRAUX

Structure et évolution du marché des engrais minéraux

Mis à part l'unité de production des phosphates naturels du Projet Phosphate à Diapaga, et l'unité de formulation d'engrais de la CIPAM à Bobo-Dioulasso²⁰, le Burkina Faso ne dispose pas d'industries de fabrication d'engrais chimiques. La plupart des engrais utilisés dans l'agriculture sont importés. En général, ces importations augmentent chaque année, traduisant ainsi une augmentation des quantités utilisées par les producteurs. En effet, les importations officielles sont passées d'une moyenne annuelle de 100 000 tonnes à la fin de la décennie 2000 (2007–2009) à 250 000 tonnes en 2016–2020.

Les principaux acteurs intervenant dans l'importation et la distribution des intrants sont des sociétés cotonnières, la Nouvelle Société Sucrière de la Comoé, l'État, des organisations de producteurs, des filiales de multinationales, des grossistes individuels et des détaillants. Il convient de signaler toutefois, l'existence de réseaux clandestins d'importation d'engrais dont les quantités importées sont difficilement quantifiables.

Les producteurs de coton sont essentiellement approvisionnés par la principale compagnie cotonnière SOFITEX et deux autres compagnies de plus petite taille (FASO COTON et SOCOMA). Au moyen d'un réseau constitué d'environ 6 800 groupements de producteurs de coton, composé d'environ deux millions de producteurs, et fédérés par l'UNPCB, les sociétés cotonnières ont mis en place un système permettant d'identifier les besoins des producteurs, et servant de base à la politique d'achat annuel d'intrants. Les intrants coton sont fournis aux producteurs à crédit et remboursés directement par un prélèvement lors de l'achat du coton. En outre, l'UNPCB approvisionne ses membres en engrais pour les céréales

depuis 2004 pour favoriser la diversification de leur production et d'augmenter ainsi la production vivrière. Outre la vente à crédit d'engrais par les sociétés cotonnières, l'UNPCB fournit également à crédit des engrais destinés aux céréales, et le remboursement est effectué également lors de la vente du coton graine.

Cette forte intégration dans la filière cotonnière a permis de lever les contraintes d'accès aux fertilisants pour les producteurs de coton, et a également bénéficié à la culture du maïs grâce à la facilitation de l'accès aux engrais, et aux effets positifs résiduels des engrais utilisés pour le coton, favorisés par la rotation coton-maïs pratiquée par les producteurs de coton.

La part du coton dans les quantités d'engrais importées est passée de 92% en 2000–2007 à 80% durant la période 2008–2015 et s'est située à 60% durant la période 2016–2020, traduisant une utilisation croissante des engrais dans les cultures vivrières et maraîchères.

La filière des importations officielles présente une structure d'oligopole. En effet, un petit nombre d'opérateurs dominent le marché. Ils importent les engrais qui sont ensuite distribués par un vaste réseau de distributeurs, grossistes et détaillants. La majorité des importations est gérée par de grandes entreprises à capitaux étrangers. Plus des deux tiers des engrais importés sont produits ou assemblés dans les pays de l'espace CEDEAO, notamment au Mali, en Côte d'Ivoire et au Togo. Ce qui leur permet de bénéficier d'avantages douaniers, notamment d'exonération des droits de douane. Cette situation de quasi-monopole dans les importations peut entraîner des inefficiencies au niveau des prix payés par les producteurs.

Outre ces importations officielles, le rapprochement entre la quantité d'engrais utilisée, estimée par l'enquête agricole, et les statistiques douanières révèle que les importations frauduleuses d'engrais pourraient atteindre en moyenne 60 000 tonnes par an durant la période 2016–2020. L'absence de contrôle sur ces importations frauduleuses ainsi que le contrôle limité

20 Cette production locale est cependant limitée étant donné qu'elle représente moins de 5% des engrais consommés (Taondyandé M. (2016)).

des importations officielles ne garantissent pas la qualité de l'engrais utilisé par les producteurs agricoles.

En effet, l'application de la loi 026/2007 sur le contrôle de la qualité des engrais a permis de former une quarantaine d'inspecteurs assermentés, de disposer d'un laboratoire d'analyse situé au sein du Bureau National des Sols (BUNASOL), et de mettre en place la Commission nationale de contrôle des engrais. Cependant, ce laboratoire dispose de moyens limités pour réaliser les analyses et produire les résultats dans les délais requis. Par ailleurs, les contraintes budgétaires et le faible niveau de priorisation des activités de contrôle ne permettent pas de réaliser des inspections inopinées sur les importations d'engrais. En outre, la Commission de contrôle des engrais a du mal à tenir ses sessions en raison d'un manque de ressources financières. Il est important de renforcer le contrôle de la qualité des engrais en dotant le dispositif de ressources humaines, techniques et financières conséquentes. La participation de laboratoires privés aux analyses pourra renforcer le dispositif de contrôle de la qualité des engrais.

Évolution des dépenses et des quantités subventionnées d'engrais

L'achat d'engrais par l'État dans le cadre de la subvention destinée aux cultures vivrières a varié entre 3.3 milliards de FCFA en 2017 et 9.6 milliards de FCFA en 2019. En moyenne au cours de la période 2016–2021, un montant annuel de 6.5 milliards de FCFA a été dépensé pour l'achat d'engrais.

Pendant la période analysée, les quantités subventionnées sont passées de 9 000 tonnes en 2017 à 26 000 tonnes en 2019. En moyenne, sur la période 2016–2021, environ 17 000 tonnes d'engrais ont été subventionnés pour les cultures vivrières. Aucune tendance soutenue n'a été observée dans les quantités subventionnées malgré la hausse des superficies cultivées. Les variations dans les quantités subventionnées

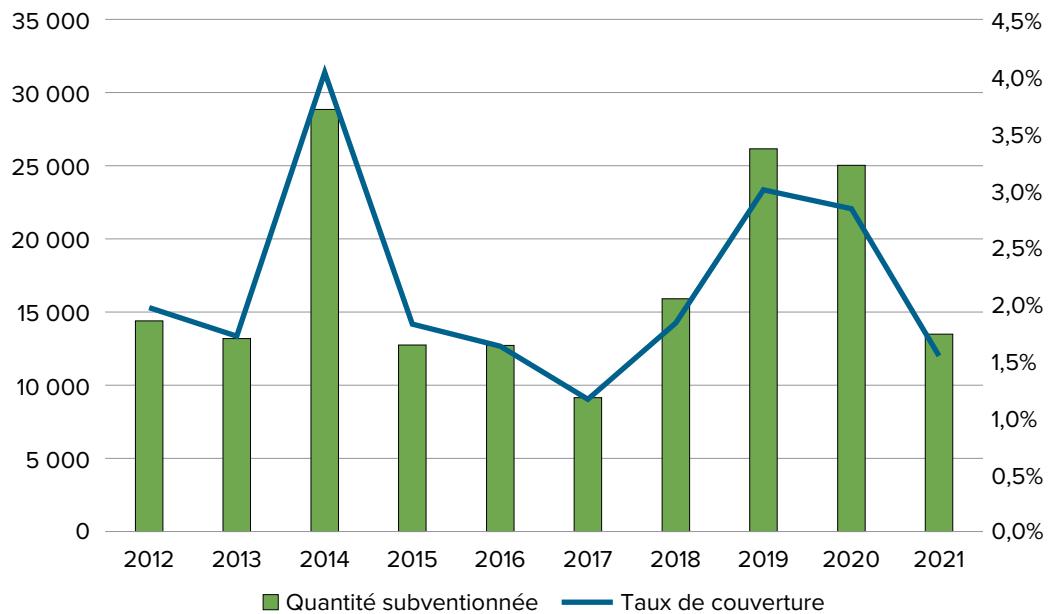
sont principalement liées à la disponibilité des ressources budgétaires et ont été maintenues à un niveau moyen de 17 000 tonnes pendant la période 2011–2015.

Concernant le montant réel de la subvention, sur la période 2008–2016, les prix de vente des engrais subventionnés vendus aux producteurs était de 13 500 FCFA pour un sac de 50 kg de NPK ou de phosphate de diammonium, et à 12 500 FCFA pour un sac de 50 kg d'urée. A partir de 2017, le prix des engrais chimiques a été uniformisé à 12 000 FCFA pour un sac de 50 kg, quel que soit le type d'engrais vendu. En calculant le taux de subvention en fonction du prix d'achat d'engrais auprès des importateurs et des coûts de distribution (transport et frais connexes), la subvention a atteint en moyenne environ 35% au cours de la période 2016–2021. Cela signifie que l'État subventionne en moyenne 35% du coût total de l'engrais pour les agriculteurs. Le montant annuel total de la subvention s'élève à 2.4 milliards de FCFA en moyenne et le montant cumulé sur toute la période analysée atteint 14.3 milliards de FCFA.

Les intrants coton bénéficié d'une subvention plus importante de la part de l'État avec un montant cumulé sur la période 2016–2021 de 58.3 milliards de FCFA, et une moyenne annuelle de près de 10 milliards de FCFA. Si l'on exclut l'année 2017 où la filière n'a pas reçu de subvention, le montant annuel de la subvention des intrants coton s'élève à environ 12 milliards de FCFA contre 2.4 milliards de FCFA pour les cultures vivrières.

Les quantités subventionnées par l'État couvrent donc une infime partie des besoins en engrais des cultures vivrières. Depuis la mise en œuvre de la subvention en 2008, les quantités maximales couvertes ont été atteintes en 2014 et en 2019, avec respectivement 28 836 et 26 147 tonnes d'engrais subventionnés. Le graphique 17 illustre qu'à l'exception de 2014 où le taux de couverture des besoins a atteint 4%, le taux de couverture des besoins en engrais minéraux pour les cultures vivrières (à l'exception du coton) est resté en dessous de 3%. Au cours de la période de cette

GRAPHIQUE 17 : Évolution des quantités subventionnées et du taux de couverture des besoins en engrais minéraux



Source : Les auteurs à partir des données de la DGPV et DGESS/MARAH

revue (2016–2021), il a atteint 2% en moyenne²¹. Ce niveau de subvention n'est pas suffisant pour espérer une augmentation significative de la productivité des cultures vivrières. En outre, selon les distributeurs d'intrants, ces petites quantités subventionnées perturbent le marché. En effet, les producteurs placent dans un premier temps leur espoir sur la subvention après les campagnes de communication du Gouvernement. Cependant, ils sont déçus par le manque de disponibilité des quantités subventionnées et doivent acheter des engrais non subventionnés parfois introuvables étant donné que les intentions d'achat manifestées tardivement ne permettent pas aux petits distributeurs de mettre à disposition les engrais dans les délais requis dans les villages, notamment après la dégradation des pistes rurales provoquée par les pluies. Une réforme de la subvention des engrais destinées à la culture vivrière est donc indispensable pour augmenter son efficacité.

21 Ces besoins ont été estimés pour les cultures vivrières à partir des superficies cultivées et se basent sur une dose minimale de 150 kg/ha.

Mécanismes de mise en œuvre de la subvention pour l'achat d'engrais par l'État

De 2008 à 2019

Les modalités de mise en œuvre de la subvention pour l'achat d'engrais par l'État ont évolué depuis le début de l'initiative en 2008. Les cultures bénéficiant de la subvention étaient au départ le maïs et le riz puis la subvention s'est étendue à partir de 2009/2010 pour couvrir le mil, le sorgho, le niébé, l'arachide, le soja, le sésame et les tubercules (manioc et patate douce).

Jusqu'en 2013, après l'achat d'engrais auprès des importateurs par le ministère en charge de l'Agriculture, la distribution était confiée exclusivement aux techniciens de l'agriculture au niveau déconcentré. Aucun mécanisme explicite de ciblage des producteurs bénéficiaires n'existe si ce n'est que les agriculteurs devaient cultiver du maïs et du riz. Concernant les modalités de vente des engrais, la vente se faisait au comptant pour les producteurs individuels, et au comptant et à crédit pour les groupements de producteurs. Les difficultés de

remboursement des crédits ont entraîné avec le temps l'abandon de la vente à crédit aux organisations de producteurs.

Lors des campagnes 2013/14 et 2014/15, le Gouvernement a confié la distribution des intrants et matériels agricoles subventionnés aux opérateurs du secteur privé (AGRODIA et COCIMA) en vertu d'une convention de partenariat signée à cet effet. Cependant, ce système a été abandonné à partir de la campagne 2015/2016 en raison des difficultés rencontrées par les distributeurs issus du secteur privé pour obtenir le remboursement des crédits. L'ancien mécanisme de 2013 qui reposait sur la distribution des intrants par les agents du ministère de l'Agriculture a été réactivé. Les producteurs qui bénéficient de la subvention effectuent leur paiement directement auprès du service de perception régional ou départemental. Ils présentent ensuite la quittance à un agent du ministère de l'Agriculture pour pouvoir récupérer les engrains subventionnés. Cette situation occasionne des frais de déplacement non négligeables aux bénéficiaires, étant donné que le territoire ne dispose que de 90 services de perception, soit un service de perception pour 4 communes.

Lors des campagnes 2018/19 et 2019/20, la distribution s'est déroulée faite avec une forte participation de l'administration locale, notamment des préfets et des maires, ainsi que des organisations représentant les producteurs telles les Chambres d'agriculture et la Confédération paysanne du Faso.

Adoption de l'agriVoucher à partir de 2020

Lors de la campagne agricole 2020/2021, un système de distribution électronique d'engrais et de semences certifiées, a été mis en place. Le système marque l'extension des opérations pilotes d'Agri-Voucher réalisées en 2018/2019 et en 2019/2020 grâce à l'initiative du projet PAPSA. Cette extension à plus grande échelle a été réalisée par le projet PReCA, financé par la Banque mondiale. Il convient de signaler qu'un tiers de la quantité d'engrais a été distribué

au moyen de l'ancien mécanisme piloté par les directions régionales de l'agriculture. Les enseignements tirés de cette campagne ont permis l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de l'Agri-Voucher à partir de la campagne agricole 2021/2022. Les parties suivantes participent au nouveau mécanisme :

- **Les Directions Régionales de l'Agriculture et des Aménagements Hydro-agricoles (DRAAH), et leurs entités décentralisées (DPAAH, Zone d'Appui Technique, Unités d'Appui Technique)** : sont chargées de la répartition des quantités d'intrants, du matériel agricole et des animaux de trait par commune, et participent à leur réception, à l'apurement des listes des bénéficiaires, au suivi de l'opération, à l'appui-conseil des bénéficiaires, et à l'évaluation du mécanisme.
- **La Chambre Nationale d'Agriculture** participe au processus d'information/sensibilisation et orientation, participe à la vérification / assainissement et validation des listes des bénéficiaires et au suivi/évaluation de l'opération.
- **La direction des Services Informatiques** est chargée de mettre en place la plateforme électronique visant à soutenir le mécanisme.
- **L'Association des Grossistes et Détaillants d'Intrants Agricoles (AGRODIA)** : est chargée de la réception, du stockage et de la distribution des intrants et équipements achetés par l'État à partir des paiements électroniques reçus sur les tablettes et smartphones dont ils ont été équipés. Les membres de l'association chargés de la distribution ont été sélectionnés à l'issue d'un processus d'appels d'offres localisés.
- **L'opérateur mobile money (Orange Money)** est chargé du développement et de la mise à disposition d'un menu USSD pour le paiement, d'une application mobile de validation de la transaction au niveau des distributeurs, d'une interface web pour le suivi en temps réel de l'opération, de la réception des paiements et de leur reversement au Trésor public.

Le ciblage des bénéficiaires a été fait à partir de la base de données des exploitations agricoles constituées lors du 5ème RGPH. Pour un souci d'équité et d'efficacité, seules les exploitations disposant de moins de 5 ha et d'équipements agricoles peuvent bénéficier de la subvention pour l'achat d'engrais et de semences améliorées. Les bénéficiaires sont tirés de façon aléatoire au cours de chaque campagne agricole. Ce nouveau mécanisme de subvention a pris en compte le souci d'efficacité de la subvention, en octroyant des kits de semences améliorées et d'engrais aux bénéficiaires. Cependant, la quantité d'engrais subventionnés reste insuffisante, et certains bénéficiaires doivent se contenter uniquement des semences.

L'Agri-Voucher présente l'avantage d'éviter l'intervention des services de l'État dans la manipulation de l'argent liquide, qui avait occasionné des détournements de fonds publics. Par ailleurs, le ciblage des bénéficiaires par les anciens mécanismes comportait plusieurs critères simultanément (cf. Encadré 6 ci-dessous) et était donc quasi universel, avec toutefois des quantités d'engrais subventionnées très infimes. Dans une telle situation, le choix des bénéficiaires était laissé à la

discretion des agents des services déconcentrés de l'État et des autorités communales. La sélection aléatoire des bénéficiaires dans le cadre de l'Agri-Voucher en faveur des petits producteurs rétablit donc l'objectif d'équité dans la distribution des intrants subventionnés.

Toutefois, des bénéficiaires non solvables sont parfois tirés, qu'il faut donc remplacer. Par ailleurs, la base de données des exploitations agricoles du RGPH comporte certaines erreurs, et il arrive que des non-agriculteurs soient sélectionnés ou qu'ils soient difficiles d'identifier un producteur sélectionné au sein des exploitations agricoles. Il est donc nécessaire de reconstituer une base de données fiable des producteurs pour la mise en œuvre du nouveau mécanisme.

De même, l'indisponibilité du réseau de l'opérateur de téléphonie dans certaines zones nécessite la participation d'autres opérateurs à ce mécanisme. En outre, certains opérateurs de services financiers mobile (mobile money) locaux ne souhaitent pas recevoir des montants importants en espèces en raison des problèmes de sécurité. Dans de tels cas, il est essentiel de trouver des solutions alternatives pour surmonter ces défis.

ENCADRÉ 6 : Synthèse des critères de ciblage des bénéficiaires des anciens mécanismes

Les producteurs individuels, les groupements de producteurs, les coopératives, les entrepreneurs agricoles, les comités d'irrigants qui pratiquent la culture du riz, du maïs et de niébé sont les bénéficiaires cibles. La priorité est accordée aux ménages ayant adopté les bonnes pratiques agricoles (utilisation de la fumure organique, de phosphate, pratique des techniques de conservation des eaux et des sols (CES)/défense et restauration des sols (DRS), etc.), avec une attention particulière portée aux petits producteurs et aux femmes. En outre, les besoins en engrais des entrepreneurs agricoles organisés ou individuels sont pris en compte en raison de l'importance de leur contribution à la production. De même, les bas-fonds aménagés par l'État et ses partenaires pour la production de riz bénéficient en priorité des engrais subventionnés fournis par l'État ou par les projets et programmes qui les financent, en fonction des quantités disponibles. Enfin, les grands sites de production tels que Bagré Pôle, la vallée du Sourou, la vallée du Kou, etc., bénéficient des engrais subventionnés en fonction de leur disponibilité.

Coût du mécanisme de l'Agri-Voucher

Le coût de mise en œuvre de l'Agri-Voucher est composé du coût de déploiement de la plate-forme par l'opérateur de téléphonie mobile qui s'est élevé à 242 millions de FCFA en 2020, et du coût de distribution des engrains par les membres d'AGRODIA qui s'est élevé à 10 000 FCFA par tonne. Ainsi, le coût du mécanisme est d'environ 20 FCFA/kg et représente environ 5% du prix de revient des engrains subventionnés²². Bien qu'il n'y ait pas de mécanisme équivalent dans des pays similaires au Burkina Faso pour évaluer l'efficience du système, en prenant en compte les cas avérés de détournements, les risques de détournement et la suppression de l'appui conseil agricole liés à l'ancien système, il est raisonnable de conclure que l'Agri-Voucher est plus efficient que l'ancien système. L'intégration du E-conseil à la plateforme pourrait renforcer l'efficacité de la subvention et améliorer l'efficience globale du système.

Analyse du cas de la CAIMA

A l'instar des pays de la sous-région, le Burkina Faso met en œuvre depuis la crise alimentaire de 2008 une politique de développement du marché des engrais, capable de stimuler l'utilisation et d'assurer l'accès à des engrais de bonne qualité, à un coût réduit et en temps voulu. Ces objectifs se heurtent à plusieurs défis, notamment à la capacité nationale de production d'engrais qui est limitée, les coûts élevés de transport des importations à partir des pays côtiers, le faible niveau d'efficience des prix d'achat en tant qu'acheteur de petite taille auprès de grands fournisseurs mondiaux, et la capacité limitée des agro-dealers nationaux, en particulier pour approvisionner les producteurs de cultures vivrières. Ainsi, le Burkina Faso a mis en place en 2020 la Centrale d'Achat des intrants et du Matériel Agricole (CAIMA) dans le but de lever ces contraintes.

Objectifs, forme juridique et ressources de la CAIMA

L'objectif de la CAIMA est d'assurer l'approvisionnement à moindre coût d'intrants (engrais, semences et pesticides) et d'équipements agricoles par le biais d'achats groupés dans le but d'obtenir des prix efficients, particulièrement dans le cas des engrais achetés sur les marchés régionaux et mondiaux. La CAIMA entend résoudre les problèmes liés aux inefficiencies des coûts d'achat des engrais par l'État et par les opérateurs privés.

La forme juridique de la CAIMA qui, au moment de sa constitution était une société d'État, a évolué et a actuellement un statut d'association à but non lucratif, et compte une majorité de membres non issus du secteur public. Elle est donc différente de la CAIMA du Niger qui est une entreprise publique. La CAIMA est conçue à l'image de la Centrale d'Achat des Médicaments Génériques.

L'association est administrée par un conseil d'administration composé de 15 membres, dont 9 issus du secteur privé dont :

- 2 membres du sous collège des producteurs agricoles actuellement représentés par la Confédération Paysanne du Faso et la Chambre Nationale d'Agriculture
- 2 membres du sous collège des distributeurs d'intrants et d'équipements agricoles représentés par l'Association des Grossistes et Distributeurs des Intrants Agricoles (AGRODIA) et COCIMA,
- 1 membre du sous collège des producteurs semenciers représenté par l'Union Nationale des Producteurs Semenciers du Burkina,
- 1 membre du sous collège des producteurs et importateurs d'engrais, représenté par le CIPAM
- 1 membre du sous collège des producteurs d'équipements agricoles, représenté par la Chambre des Métiers et de l'Artisanat,

22 Il manque toutefois le coût de constitution du registre des producteurs.

- 1 membre du sous collège des banques et établissements financiers, représenté par la BAdF,
- 1 membre du sous collège des producteurs spécifiques.

Les membres du secteur public incluent des représentants du ministère en charge de l’Agriculture, le ministère en charge du Commerce, du ministère en charge de la Recherche Scientifique, du ministère en charge des Finances, du ministère en charge des Ressources Animales et du ministère en charge de la Santé. En tant que membres observateurs, les partenaires techniques et financiers jouissent du droit de participation aux réunions mais sans droit de vote ni d’obligations.

Les ressources de la CAIMA sont constituées des droits d’adhésion, des cotisations des membres, des recettes générées par ses activités d’approvisionnement et de distribution des intrants et du matériel agricoles et autres prestations, ainsi que de toutes ressources exceptionnelles autorisées par la loi. LA CAIMA a bénéficié d’un appui d’un milliard de FCFA en 2020 de la part de l’État pour permettre le lancement de ses activités. Elle entend s’appuyer sur les institutions financières pour lever les ressources financières nécessaires à l’achat d’intrants et de matériel agricole. Un consortium bancaire dirigé par la Banque agricole du Faso, a déjà exprimé son intérêt à soutenir la CAIMA. A l’instar du système mis en place pour l’approvisionnement en intrants dans le secteur du coton, l’État se portera garant des prêts octroyés à la CAIMA.

Un système mixte d’approvisionnement en engrains, basé sur les importateurs du secteur privé et des achats directs sur les marchés mondiaux, est prévu par le schéma opérationnel de la CAIMA. Une évaluation réalisée par des acteurs du secteur privé concernant la mise en place de la CAIMA figure dans la section suivante.

La mise en place de la CAIMA justifiée par l’inefficience du prix des engrais au Burkina Faso

Selon une étude réalisée par le ministère en charge de l’Agriculture en 2016 pour justifier la création de la CAIMA, le prix d’achat devrait enregistrer une baisse de 10% et les coûts logistiques de 25%, ce qui pourrait se traduire par une baisse du prix au producteur de 1750 FCFA par sac d’engrais (MAAH, 2016). Une analyse du prix d’achat de l’urée par l’État et du prix de revient reconstitué à partir du prix mondial, ainsi qu’une évaluation réalisée par des acteurs du secteur privé concernant l’efficience du système d’approvisionnement figurent dans la section suivante.

Reconstitution du prix de revient de l’urée

Dans cette section, le prix de revient des engrais est estimé à partir du prix mondial de l’urée en provenance de Russie. Étant donné que le coton absorbe 60% de la consommation totale d’engrais, et que les régions du Hauts Bassins (40%), de la Boucle du Mouhoun (30%), des Cascades (5%) et du Sud-ouest (5%) contribuent à 80% de la production de coton, les estimations se basent sur le corridor Abidjan-Bobo-Dioulasso. Les coûts d’acheminement de l’engrais de Bobo Dioulasso vers les provinces sont calculés uniquement à partir des quatorze provinces que comptent ces régions. Ainsi, le coût de revient calculé est celui du bassin cotonnier mais il constitue une bonne évaluation du coût approximatif au niveau national en raison de l’importance de cette zone dans la consommation d’engrais au Burkina Faso. Des informations détaillées ont été collectées auprès du Conseil Burkinabè des Chargeurs et à partir des études de l’IFDC et du MAFAP/FAO réalisées en 2019. La structure du prix de revient calculé se décompose comme suit :

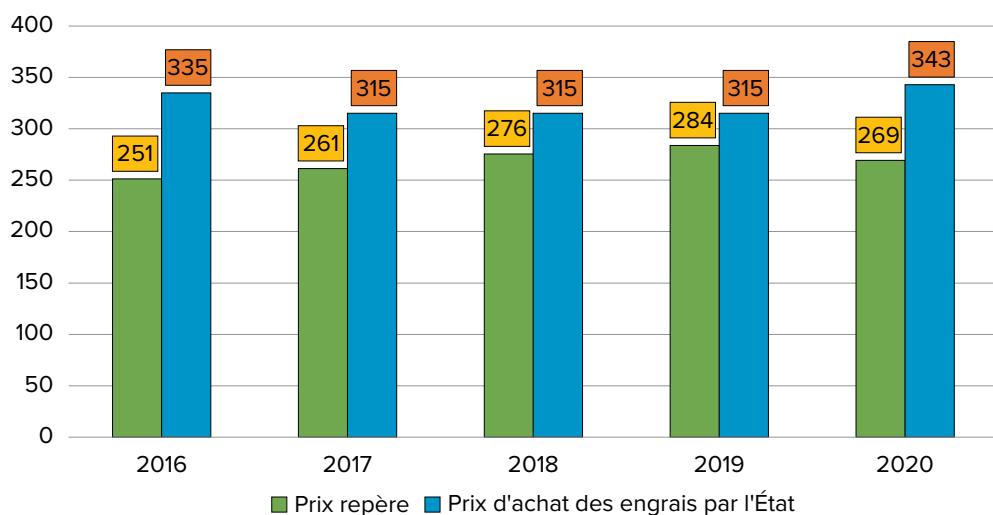
- Le prix mondial de l’urée (source Banque mondiale)
- Le coût de l’assurance et du transport jusqu’au port d’Abidjan
- Les frais de port à Abidjan

- Le coût du transport routier d'Abidjan jusqu'à la frontière du Burkina Faso
- Les frais de transit à la frontière du Burkina Faso
- Les frais de transport de la frontière de la Côte d'Ivoire jusqu'à Bobo
- La taxe de péage
- Les droits de douane (0% pour l'urée)
- La redevance statistique (1%)
- Le prélèvement communautaire (UEMOA) (1%)
- Le prélèvement communautaire (CEDEAO) (0.5%)
- La Contribution au Programme de Vérification des Importations (1%)
- Les frais de transit et taxes au port sec de Bobo (FCFA/T)
- Les frais de manutention
- Les frais d'entreposage à Bobo (3 mois)
- Les pertes de manutention et de stockage (0.6' * PEM)
- Les frais d'assurance et administratifs ((0.3%+0.5%) * PEM)

- Les frais financiers (11% du prix de revient hors marge)
- La Marge brute de l'importateur

L'addition de l'ensemble des frais ci-dessous donne le prix à la sortie d'usine à Bobo-Dioulasso qui est le prix repère (hors frais d'acheminement au niveau de la commune) pour les appels d'offres de l'État, dans le cadre de la subvention aux intrants. Le prix d'achat de l'urée par l'État s'est élevé à 335 FCFA/kg en 2016 contre 315 FCFA/kg de 2017 à 2019 et contre 343 FCFA en 2020 (Graphique 18). Il n'est donc pas indexé sur le prix international. En 2016, il était supérieur de 33% au prix repère calculé, contre 21% en 2017, 14% en 2018, 11% en 2019, 27% en 2020 et 21% (en moyenne) sur la période (2016–2020). En prenant en compte le taux de marge bénéficiaire des importateurs, fixé à 6% du prix de revient en gros, calculé à 15 000 CFA par tonne et utilisé pour le calcul du prix repère, ces écarts significatifs mettent en évidence l'inefficience de l'opération d'achat d'engrais par l'État. Rapporté aux quantités achetées par l'État, on constate que près de 5 milliards de FCFA auraient pu être économisés sur la période 2016–2020, soit un 1 milliard de CFA par an, si le système d'approvisionnement en urée permettait d'obtenir des prix efficients.

GRAPHIQUE 18 : Comparaison entre le prix repère calculé et le prix d'achat de l'urée par l'État



Source : Les auteurs à partir des données de l'IFDC [2019], MAFAP/FAO [2019], Banque Mondiale et Conseil Burkinabe des Chargeurs

Si l'on inclut les frais de distribution dans les communes du bassin cotonnier, le prix de revient de l'urée est d'environ 290 FCFA/kg en moyenne sur la période 2016–2020. Il convient de signaler que la marge de distribution des détaillants a été fixée à 10 000 FCFA par tonne. Ainsi, les marges des importateurs et des distributeurs se sont élevées à 25 000 FCFA/tonne, soit 10% du prix de revient de l'urée. Ce niveau de profit est acceptable dans le contexte d'un fonctionnement efficient du marché des intrants.

Cependant, le prix de l'urée dans la zone cotonnière a été de 350 à 360 FCFA/kg sur ladite période, soit plus de 20% plus élevé que le prix de revient estimé. Le sac d'engrais de 50 kg qui s'est vendu à un prix de 17 000 à 18 000 FCFA dans la zone, aurait pu se vendre à un prix de 14 500 à 15 000 CFA.

Dans ce contexte, l'objectif de la CAIMA qui est la diminution du prix de l'engrais payé par le producteur, est justifié. Étant une association à but non lucratif, elle pourra influencer à la baisse les prix des engrains si toutefois elle est bien gérée et si elle reçoit le soutien financier nécessaire de la part des institutions financières pour la mise en place d'un système d'approvisionnement efficient.

Cependant, certains opérateurs privés risquent de ne pas être intéressés de participer aux activités de la plateforme d'approvisionnement en intrants agricoles qu'est la CAIMA. Au cours des entretiens réalisés, certains acteurs du secteur privé ont exprimé une certaine réticence à réaliser des opérations communes d'importation. Ils ont clairement affiché leur préférence pour des transactions commerciales distinctes (les autres entreprises d'importation étant des concurrents). Ils ont même relevé que les missions de la CAIMA sont similaires à celles de l'Association des grossistes et détaillants d'intrants agricoles (AGRODIA). Si on n'a pas l'adhésion de la majorité des opérateurs privés, la CAIMA aura du mal à remplir sa mission qui consiste à assurer une accessibilité physique et financière des engrais aux producteurs. Ainsi, une telle structure de centralisation des achats sur les marchés internationaux semble être vouée à l'échec.

Par ailleurs, une éventuelle baisse des prix d'achat sur les marchés mondiaux grâce aux achats groupés est trop optimiste en raison des petits quantités d'engrais importés par le Burkina Faso, qui sont de l'ordre de 250 000 tonnes et qui empêchent donc le pays de se positionner comme « price maker » sur les marchés mondiaux.

Des pistes pour une baisse du prix des engrais minéraux

Les entretiens réalisés avec les acteurs de la chaîne d'importation et de la distribution d'engrais ont révélé que le financement est le principal obstacle à un approvisionnement efficient en engrais. Les taux d'intérêts nominaux varient entre 8 et 9% sans tenir compte des frais connexes (frais de dossier, assurances, expertise immobilière, notaire...) pouvant amener les taux d'intérêt effectifs à 11 ou 12%. Ce coût élevé du financement pèse donc sur le prix des engrais. Selon une étude réalisée par la FAO en 2019, les frais financiers représentent 8% du prix de vente des engrais aux producteurs. Les acteurs concernés suggèrent que la mise en place de fonds de garantie et de lignes de crédits à taux préférentiels par l'État auprès d'institutions financières en faveur des importateurs et distributeurs d'engrais, réduira de manière significative les frais financiers répercutés sur le prix de vente. Cet accès facilité au financement leur permettra d'anticiper les importations de manière à obtenir une baisse des prix d'achat des engrais.

Les capacités de stockage des acteurs de la chaîne d'importation et de distribution sont aussi limitées et ne permettent pas de constituer de stocks lorsque les prix d'achat sont favorables sur les marchés mondiaux. Pour remédier à cela, les acteurs concernés recommandent la mise en place de fonds de garantie leur permettant d'obtenir des crédits d'investissement à coût réduit et des échéances de 5 à 10 ans pour le remboursement des crédits pour pouvoir améliorer leurs capacités logistiques. Ces investissements structurants permettront un fonctionnement plus efficient du marché des intrants.

Des marges de manœuvre existent également au niveau de la fiscalité de porte et des frais liés aux formalités d'importation permettant de réduire le prix des engrais. L'urée, quel que soit son origine et le NPK provenant des pays de la CEDEAO sont exonérés de droits de douane. Le NPK est taxé à 5% lorsqu'il ne provient pas de la zone CEDEAO. L'exonération totale du NPK pourrait entraîner une baisse de 600 à 1000 FCFA du prix du sac d'engrais de 50 kg. Cependant, une telle politique pourrait décourager les investissements dans le développement de nouvelles formulations d'engrais.

Par ailleurs, les formalités d'importation des engrais comportent des frais informels variables et des barrières administratives qui peuvent être supprimés. A court terme, cette initiative est susceptible de réduire les faux frais, et par conséquent de légèrement réduire le prix pour les producteurs. A long terme, la clarification des procédures favorisera l'entrée de nouveaux acteurs issus du secteur privé sur le marché de l'importation d'engrais, ce qui renforcera la concurrence.

La structure du prix final des engrais à partir du corridor d'Abidjan, analysée dans l'étude de la FAO, révèle que le transport représente 12% du prix. Ce renchérissement du prix des engrais payé par les producteurs est attribué aux charges portuaires et au coût élevé du transport terrestre. La négociation de contrats logistiques intégrés incluant l'utilisation du chemin de fer dans le but de diminuer les coûts. Cette approche pourrait contribuer à une diminution du prix de l'engrais.

Toutes ces initiatives requièrent la concertation de toutes les parties prenantes et une coordination entre elles. La mise en place d'une plateforme de concertation est donc indispensable. Certains avantages demandés à l'État par les acteurs du secteur privé, comme la baisse des frais financiers et l'exonération des droits de douane sur les importations hors CEDEAO du NPK peuvent s'avérer inefficaces si les baisses consenties ne sont pas répercutées sur le prix payé par le producteur. La mise en place d'une telle plateforme

est essentielle pour établir des contrats d'objectifs entre les différentes parties et assurer un suivi mutuel efficace.

Reformer la subvention pour augmenter les volumes subventionnés

Les contraintes budgétaires liées à la crise sécuritaire ne permettront pas d'augmenter le volume du financement public dédié à la subvention aux intrants. Cependant, il est possible d'augmenter les quantités d'engrais subventionnées tout en maintenant l'Agri-Voucher, en réformant le dispositif actuel. Pour ce faire, une approche similaire à celle du Mali pourrait être adoptée. L'État pourrait cesser d'acheter des engrais et sélectionner par un processus d'appel d'offres des opérateurs privés qui se chargeront de l'achat et de la distribution des engrais subventionnés aux bénéficiaires. En fixant la subvention à 100 FCFA/Kg, soit 5 000 FCFA le sac de 50 Kg et en incluant les frais de distribution et de prestation de l'opérateur de téléphonie mobile, estimée à 20 FCFA/kg, la moyenne annuelle des quantités subventionnées pourrait passer de 17 000 tonnes à 55 000 tonnes grâce aux ressources allouées actuellement par l'État pour l'achat et la distribution d'engrais. Avec un tel dispositif, une allocation budgétaire de 12 milliards de FCFA permettrait de subventionner 100 000 tonnes d'engrais et de couvrir 12% des besoins des cultures vivrières.

Une telle réforme ne sera efficace que si la contrepartie payée par le producteur ne dépasse pas le prix actuel de 12 000 FCFA le sac de 50 kg. Il est donc important que le prix repère de l'engrais (frais de distribution inclus) auprès des distributeurs sélectionnés ne dépasse pas aussi 17 500 FCFA le sac de 50 kg. La reconstitution du prix de l'engrais révèle que ces objectifs auraient été atteint au cours de la période 2016–2020. Cependant la hausse actuelle du prix mondial des engrais entraînera nécessairement une hausse du prix subventionné. Dans tous les cas, la mise en œuvre d'actions visant à réduire les inefficiences du marché des engrais permettrait d'obtenir de meilleurs prix en dépit de la conjoncture mondiale.

CAS DES SEMENCES AMÉLIORÉES

Structure de la filière semencière

Au Burkina Faso, l’Institut de l’Environnement et de Recherches Agricoles (INERA) est la structure de recherche chargée de produire les semences de prébase et de base. Cependant, la loi de la CEDEAO sur les semences permet aux semenciers privés (sociétés, coopératives ou opérateurs individuels) de produire les semences de base, de pallier les ressources limitées de l’INERA et répondre à la demande croissante de semences et de base. Il convient de noter que pour la sélection des semences du mil, du sorgho, du maïs, du riz et du niébé, l’INERA a bénéficié de l’appui de plusieurs instituts internationaux de recherche agricole (International Institute of Tropical Agriculture, Semi-Arid Food Grain Research and Development, International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, AfricaRice..).

Le rôle du secteur privé dans le domaine de la production de semences est en constante expansion, couvrant à la fois les étapes amont et aval du processus. Ce secteur englobe des commerçants et distributeurs d’intrants agricoles tels que les engrains, les pesticides, ainsi que les semences importées et locales. Dans le cadre d’une politique de développement du secteur semencier élaborée en 1993, qui a conduit à la mise en place d’un programme spécifique, l’un des objectifs était d’établir un réseau de multiplicateurs de semences certifiées et de les diffuser. Les multiplicateurs sont des sociétés semencières, des producteurs semenciers individuels ou des producteurs organisés en groupements ou coopératives. Cependant, face aux capacités limitées de l’INERA, une révision de la loi sur les semences végétales pour étendre la production de la semence de base et de prébase au secteur privé, conformément aux dispositions la loi de la CEDEAO sur les semences, permettra de combler la quantité et la qualité insuffisantes de la semence de base, produite par l’INERA.

Selon le Service national des semences, le nombre des producteurs semenciers individuels a évolué favorablement, passant de 175 en 2001 à

plus de 3 500 en 2021. Cette augmentation rapide en deux décennies du nombre de producteurs semenciers traduit la meilleure organisation du secteur semencier et des opportunités offertes aux acteurs grâce aux subventions des semences par l’État. En effet, le secteur s’est mieux organisé avec la création de l’Union Nationale de Producteurs de Semences du Burkina (UNPS-B) depuis 2004. Cette organisation regroupe différents acteurs tels que des groupements, des coopératives et des producteurs individuels de semences.

Les producteurs (sociétés semencières) ou des distributeurs issus du secteur privé se chargent de la distribution des semences. Cependant, on dénombre un nombre limité de distributeurs d’intrants agricoles dans certaines régions. L’accès aux intrants est de ce fait limité malgré la création et le nombre croissant d’associations de distributeurs d’intrants comme AGRODIA et COCIMA.

Par ailleurs, malgré l’émergence d’entreprises (NAFASO, AGRO-Sahel, AGRO-Production, FAGRI, GMPS...), la mise en place de fermes semencières et la structuration des producteurs en coopératives semencières, en groupements, avec une organisation globale autour de l’UNPS-B et l’Association Nationale des Entreprises Semencières du Burkina Faso (ANESBF), la filière fait toujours face à nombreux défis, notamment au nombre insuffisant d’infrastructures de stockage, de matériel de conditionnement et de machines de traitement des semences dans certaines régions.

Pour pallier les insuffisances de la filière semencière, de nombreuses initiatives d’appui ont été lancées par les partenaires au développement depuis la crise alimentaire de 2008, dont le programme facilité alimentaire de l’Union européenne, le programme de développement du secteur semencier financé par la coopération japonaise, les appuis de la coopération néerlandaise et l’United States Agency for International Development à AGRODIA à travers le projet MIR (Marketing Inputs Regionally), mis en œuvre par le Centre international de développement des

fertilisants (IFDC). Par ailleurs, le projet d'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire (PAPSA), financé par la Banque Mondiale a également apporté son appui à la filière semencière par le renforcement des capacités des acteurs de la filière et la construction d'infrastructures. Par ailleurs, la coopération allemande, via la GIZ a entrepris la construction de centres de traitement de semences dans six régions du pays. Ces différentes initiatives d'appui ont contribué à la consolidation de la filière semencière par la production de semences de pré-base et la mise en place d'un système durable de multiplication et de certification de semences, notamment grâce à des formations destinées aux acteurs, à la mise en place de boutiques d'intrants et de chambres froides de conservation des semences.

Enfin, le cadre réglementaire de la production de semences améliorées est régi à l'échelle supranationale par les règlements du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, de l'UEMOA et de la CEDEAO, et à l'échelle nationale par la loi n°010-2006/AN portant sur la réglementation des semences végétales.

Évolution des dépenses et des quantités subventionnées

Les cultures qui bénéficient de la subvention aux semences sont le maïs, le riz, le niébé, le soja, l'arachide, le sésame, le mil et le sorgho. Au cours de la période 2016–2020, une moyenne annuelle de 7130 tonnes de semences certifiées ont été subventionnées par l'État contre environ 6450 tonnes sur la période 2011–2015, soit une nette progression de 10.6%. Le montant annuel alloué à l'achat de semences s'est élevé à 3.8 milliards. Avec un taux moyen de subvention de 86% pour l'ensemble des cultures, le coût annuel de la subvention est d'environ 3.3 milliards de FCFA sur la période 2016–2020.

Mécanisme de mise en œuvre de l'opération de subvention

L'État intervient à trois niveaux différents pour la promotion de l'utilisation des semences

améliorées : (i) l'État apporte un appui à l'INERA pour la production de semences de prébase, de base et la certification de ces semences, (ii) facilite l'accès des producteurs semenciers aux semences de base et assure le suivi et le contrôle de la production et la certification des semences produites et (iii) se charge de la distribution des semences certifiées aux agriculteurs.

Au premier niveau, les besoins en semences de base exprimés par les producteurs semenciers permettent à la DGPV d'évaluer les quantités de semences de base à produire par l'INERA et les producteurs issus du secteur privé, de mobiliser les moyens pour effectuer des inspections, d'assurer la certification des semences de base et d'identifier les aides nécessaires à apporter à l'INERA et aux producteurs de semences de base.

Au deuxième niveau, les inspecteurs semenciers se basent sur la liste des multiplicateurs semenciers pour assurer le suivi en matière d'utilisation des semences de base en effectuant des inspections sur le terrain conformément à la réglementation existante. Les quantités produites par les producteurs semenciers sont conditionnées dans des emballages appropriés et rassemblées au niveau provincial dans des entrepôts identifiés à cet effet, de commun accord avec les directions provinciales de l'agriculture. Ces lots de semences sont ensuite stockés dans les entrepôts agréés, échantillonnes mi-février et analysés dans les laboratoires du Service national des semences au plus tard fin mars. Les semences certifiées de qualité sont alors reconditionnées et scellées par les inspecteurs semenciers.

Enfin, le troisième niveau qui est la distribution des semences certifiées aux bénéficiaires de la subvention, est identique au mécanisme mis en place pour la distribution des engrains. Les bénéficiaires sont sélectionnés selon la même procédure que celle retenue pour les engrains, à l'aide de l'Agri-Voucher, mis en place depuis la campagne agricole 2020/2021.

Efficacité de la subvention

En appliquant les doses par hectare recommandées et en partant de l'hypothèse que les semences distribuées sont effectivement utilisées, la part des superficies cultivées de maïs couverte par les semences distribuées par l'État a été de 24% en moyenne sur la période 2016–2020, contre 21% sur la période 2016–2020. Par ailleurs, 22% des besoins en semences de riz ont été couverts au cours de la période 2016–2020 contre 30% sur la période 2011–2015. Ce qui est imputable à une augmentation des superficies cultivées de riz, qui croît plus rapidement que l'augmentation des quantités subventionnées. Le mil et le sorgho bénéficient peu de la subvention, seuls 2% des besoins ayant été couverts. Pour l'ensemble des céréales, la subvention a permis de couvrir les besoins en semences certifiées à hauteur de 5.8% sur la période 2016–2020 contre 6.4% sur la période 2011–2015 et 7.1% sur la période 2008–2010. Par conséquent, à l'exception du cas du maïs, les quantités subventionnées augmentent mais cette augmentation demeure nettement inférieure aux besoins.

Concernant les cultures de rente (niébé, sésame, arachide et soja), de très petites quantités de semences sont distribuées dans le cadre de la subvention, ne couvrant que 1% des besoins. Ce qui est attribué en partie à l'offre limitée, qui est elle-même liée aux prix d'achats jugés non rentables par les producteurs semenciers, compte tenu des rendements limités des cultures de rente.

Les rendements du mil, du sorgho et des cultures de rente sont difficilement améliorables avec une utilisation si limitée des semences améliorées. Cependant, dans le contexte du changement climatique, la promotion de l'utilisation de variétés à cycle court et adaptée au stress hydrique est indispensable pour l'augmentation de la productivité.

Outre les petites quantités subventionnées, il convient de signaler la grande variation dans les quantités achetées auprès de l'UNPS-B et de l'ANESBF, qui est liée à la disponibilité des

ressources budgétaires. Cette faible visibilité sur les besoins de l'État ne permet pas aux producteurs semenciers de planifier de manière efficace leur production. Le déblocage tardif des crédits budgétaires pour l'achat des semences laisse parfois des délais trop courts pour les opérations de reconditionnement, occasionnant ainsi la mise à disposition tardive des semences auprès des producteurs. En outre, les retards de paiement de la part de l'État engendrent des coûts financiers à l'UNPS-B, qui doit contracter des emprunts pour couvrir les salaires de ses membres.

Effets de la subvention sur le développement du marché des semences améliorées

Concernant le développement du marché de distribution des semences améliorées, en dehors de l'État et de ses partenaires de développement, les quelques ventes parallèles sont négligeables d'autant plus que les prix d'achat élevés établis par l'État et donnés à l'UNPS-B et l'ANESBF n'incitent pas les acteurs du secteur privé à investir dans la distribution des semences améliorées. En effet, au cours de la période 2016–2020, l'État et certains projets financés par des fonds extérieurs, ont acheté en moyenne 7 000 tonnes de semences par an contre une production annuelle de 12 000 tonnes. Ainsi, la part de l'État dans le marché de distribution des semences améliorées est d'environ 60%. Si l'on comptabilise les achats effectués par les nombreuses ONG opérant dans le secteur, les achats institutionnels de semences améliorées pourraient représenter 80% du marché.

Ainsi, si l'intervention de l'État permet aux producteurs vulnérables d'accéder aux semences améliorées à un prix quasi gratuit, l'occupation du marché des semences par l'État maintient le secteur semencier dans une situation artificielle, masquant les problèmes du secteur. De ce fait, la production et la distribution des semences pourraient rencontrer des difficultés en cas d'arrêt de la subvention. Les difficultés d'écoulement de la production semencière sur le segment non subventionné du marché des intrants confirment ces inquiétudes.



Par son intervention, l'État doit donc veiller à promouvoir le développement d'un marché semencier efficace. L'une des pistes serait de réduire progressivement le taux de la subvention qui est de 90% en moyenne pour le ramener à 50% dans un premier temps. Les producteurs disposant de ressources suffisantes pour acheter les intrants aux prix du marché pourraient être exclus de la subvention qui irait aux petits et moyens producteurs. Cependant, il est important de renforcer la résilience des producteurs en situation de pauvreté chronique et des personnes déplacées internes qui ont des difficultés d'accès aux ressources foncières dans les zones d'accueil, par la mise en place d'un programme d'assistance spéciale, intégrant l'aide alimentaire et monétaire et le renforcement des moyens de production par la distribution gratuite de kits comprenant des semences, de l'engrais, des animaux sur pied et des petits équipements agricoles. Une stratégie de sortie progressive des bénéficiaires au bout de 3 ans devra être élaborée sur la base d'un suivi/évaluation des performances de ces derniers.

Le développement du marché des semences améliorées nécessitera également le renforcement

des opérations de certification. L'insuffisance des ressources allouées au Service National des Semences pour le processus de certification, et le déblocage souvent tardif de ces ressources entravent son efficacité. Les missions de certification qui durent une semaine sont jugées insuffisantes par les producteurs semenciers. Un fonds National de Semences a été créé dans le but de résoudre ces contraintes budgétaires mais il n'est toujours pas opérationnel. La certification qui est gratuite jusqu'à présent pourrait être facturée pour alimenter ce fonds. De plus, des infrastructures de stockage doivent être construites dans certaines localités pour rassembler les semences en vue de leur certification.

Enfin, les interdictions d'exportation de semences malgré l'existence d'un marché au niveau sous-régional constituent un obstacle à la croissance des entreprises semencières et de leurs réseaux constitués de petits producteurs semenciers. Pour stimuler la croissance et le développement de la filière semencière, il est impératif de lever les entraves en élaborant une politique de promotion des échanges commerciaux et en facilitant l'accès au financement pour les acteurs concernés.

Irrigation

CONTEXTE ET CADRE POLITIQUE EN MATIÈRE D'IRRIGATION

L'essor de l'irrigation dans les politiques agricoles fait suite aux sécheresses qui ont sévèrement impacté productions végétales et le cheptel du début des années 1970. En réponse, une politique d'hydraulique agricole a été adoptée en 1975. Cette politique est axée sur le (i) le développement de l'hydraulique de petite et moyenne envergure, (ii) l'expansion de l'irrigation à grande échelle à travers la création de grands périmètres irrigués en dérivant les cours d'eau ou en construisant de grands barrages, (iii) la mise en place de fonds de roulement pour les intrants tels que les engrains afin d'améliorer les rendements, et (iv) la promotion de l'accès équitable à la terre sur les aménagements réalisés par l'État.

A partir des années 2000, un constat dressé sur les performances des différents types d'aménagements a révélé de nombreuses difficultés, dont : (i) la dégradation rapide de l'infrastructures d'irrigation, (ii) une désorganisation de la gestion de l'eau, (iii) une baisse des rendements et (iv) un endettement croissant des producteurs et de leurs organisations. S'appuyant sur ces constats, l'accent a été mis sur la petite irrigation basée sur la promotion de l'initiative individuelle ou privée et destinée essentiellement à des cultures autres que le riz (MAHRH, 2004) et, (ii) dans une moindre mesure, sur l'extension et la restauration des grands aménagements.

Pour mieux structurer l'agriculture irriguée en vue de relever les défis liés à l'agriculture au Burkina Faso dans le contexte d'accentuation des effets négatifs des changements climatiques, et l'ancrer dans une vision à moyen et long terme, la Stratégie de Développement Durable de l'Agriculture Irriguée (SNDDAI) à l'horizon 2015 a été élaborée et adoptée en décembre 2003. Elle s'articule autour de quatre programmes : (i) Le Programme « Grands et Moyens aménagements », (ii) Le Programme « petits aménagements

irrigués », (iii) Le Programme « Aménagements de bas-fonds » et (iv) Le Programme de gestion des sols pour un développement durable de l'agriculture irriguée au Burkina Faso.

Cependant, la superficie totale des aménagements réalisés est nettement inférieure au potentiel qui est de 153 475 ha pour les grands et moyens périmètres irrigués, 570 187 ha pour les petits périmètres irrigués et 764 515 ha pour les bas-fonds (Burkina Faso [2012]),

La SNDDAI 2003–2015 étant arrivée à terme, elle a été remplacée par une nouvelle SNDDAI qui porte sur l'horizon 2021–2025. L'objectif global de cette stratégie est de contribuer à atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations par le développement durable de l'agriculture irriguée. Un plan d'actions triennal au cours de la période 2021–2023 avec un besoin de financement de 938 milliards de FCFA doit mettre en œuvre la SNDDAI 2021–2025.

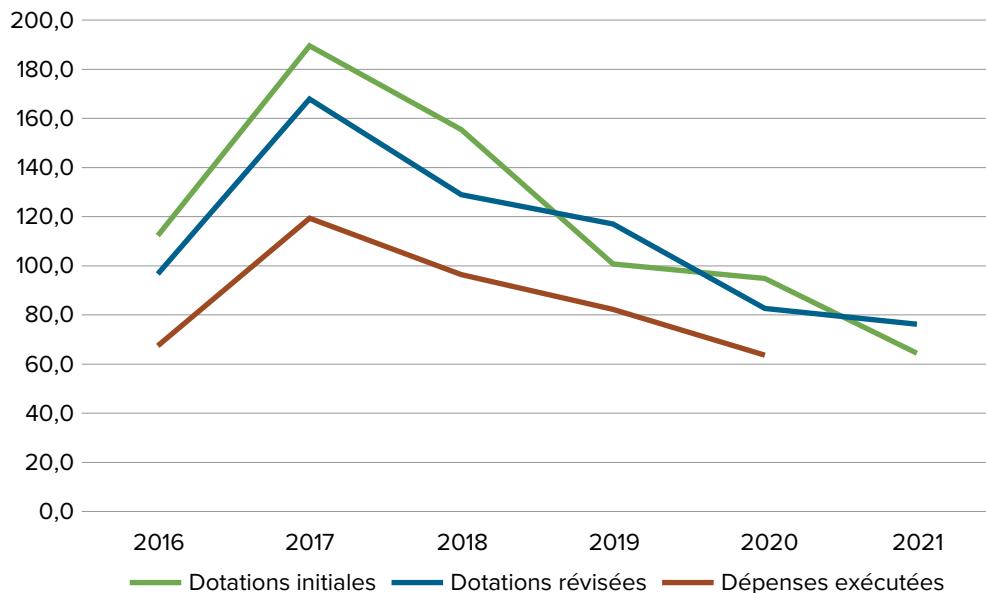
Cette analyse spécifique portant sur l'irrigation vise à évaluer le niveau de l'appui public aux aménagements-hydro-agricoles (AHA) et à analyser l'efficience et l'efficacité de ces investissements publics. Un accent sera mis sur les mesures incitatives pour la promotion des investissements privés dans le secteur de l'irrigation.

ANALYSE DU NIVEAU ET DE LA COMPOSITION DES DÉPENSES ALLOUÉES AUX AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICOLE

Analyse du niveau des dépenses publiques allouées aux aménagements hydro-agricoles

A la faveur de l'adoption du budget programme, la stratégie de développement de l'irrigation a été mise en œuvre à travers le programme 075 « Aménagements hydro-agricoles et irrigations » et le programme 109 « Aménagements hydrauliques » qui porte sur la mobilisation des ressources en eau.

GRAPHIQUE 19 : Budgets et dépenses allouées aux AHA, en milliards de FCFA



Source : les auteurs à partir des données de la DGB et de la DGESS

Les fonds budgétaires initialement alloués aux AHA sont passés de 112.3 à 189.5 milliards de FCFA entre 2016 et 2017, soit un accroissement de près de 70% (Graphique 19). Cette forte hausse peut être attribuée aux allocations provenant de sources de financement internes qui sont passées de 42 à 94 milliards de FCFA. Cependant, la réorientation des ressources de l'État vers le secteur de la sécurité et de la défense en raison de la dégradation de la situation sécuritaire, entraînera une baisse continue de ces allocations budgétaires. En effet, elles sont passées de 189.5 milliards en 2017 à près de 95 milliards en 2020. Ces allocations initiales ont été révisées à la baisse (-60 milliards) au cours de la période 2016–2020 en raison des contraintes budgétaires. La baisse du soutien public à l'irrigation s'est poursuivie en 2021 avec un financement initial de 64.4 milliards de FCFA qui a été toutefois révisé à la hausse pour atteindre environ 76.3 milliards de FCFA.

Les dépenses exécutées dans le domaine des AHA suivent également la même tendance que les allocations budgétaires. En effet, après un pic de 119 milliards de FCFA en 2017, elles ont baissé

de façon continue pour se situer à 55 milliards de FCFA en 2021, soit une baisse de 54%. L'analyse des dépenses exécutées dans le domaine des AHA par source de financement révèle que l'État est le principal contributeur dans les investissements dans les AHA depuis 2017. Sa part dans les dépenses exécutées a été de 57% au cours de la période 2016–2020. Il convient de noter que le faible taux d'exécution financière des budgets alloués aux AHA est lié au déblocage tardif des crédits et aux lourdeurs du processus de passation des marchés qui ne permettent pas de bénéficier du premier semestre sec de l'année pour l'exécution des travaux.

Composition des dépenses dans le domaine des AHA

La composition des dépenses sur la période 2017–2020²³ suivant la nomenclature du programme budgétaire sur les aménagements hydro-agricoles (programme 075) se répartit comme suit :

²³ Le budget programme ayant été mis en œuvre à partir de 2017, il est difficile d'inclure l'année 2016.

- Coordination des actions liées à l'irrigation : 43%
- Aménagement/réhabilitation des périmètres irrigués et des bas-fonds : 42%
- Restauration, conservation et récupération des terres agricoles : 8%
- Gestion des aménagements hydro-agricoles : 2%
- Technologies innovantes d'irrigation : 3%
- Petits ouvrages de mobilisation des eaux : 2%

La part importante des dépenses allouées à l'initiative « Coordination des actions liées à l'irrigation » s'explique par l'inclusion de certains projets dans cette initiative, notamment le projet riz pluvial III, le projet d'appui au développement de l'irrigation, le projet d'irrigation dans le grand Ouest, le projet de valorisation de l'eau du Nord, le projet de renforcement de la résilience à l'insécurité alimentaire au Sahel, le projet d'aménagement de mille hectares de périmètres agro-sylvo-pastoraux et halieutiques, le projet d'amélioration de la productivité agricole par la conservation des eaux et des sols, etc. La gestion des aménagements qui est essentielle pour garantir la durabilité des investissements est sous-financée, avec un financement annuel de 966 millions de FCFA, soit 2% des dépenses allouées à l'irrigation.

La décomposition selon l'utilisation économique des dépenses du programme 075 révèle toutefois une part relativement importante des dépenses allouées aux coûts administratifs (salaires, frais de fonctionnement, bâtiments à usage administratif, véhicules...). En effet, sur une moyenne de dépenses annuelles de 40 milliards de FCFA sur la période 2017–2020, 13 milliards ont été dépensés pour couvrir les coûts administratifs, soit une part de 32% du total des dépenses. Ces coûts administratifs sont composés essentiellement des salaires et des frais de mission qui représentent 60% des dépenses sur ladite période.

Il est important d'améliorer l'efficience de l'allocation des dépenses du programme par la réduction

des coûts administratifs et l'allocation davantage de ressources à la gestion des investissements réalisés.

PRINCIPAUX RÉSULTATS LIÉS AUX AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICOLE ET LEUR RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

Réalisation et réhabilitation des aménagements hydro-agricoles

L'analyse des réalisations des aménagements hydro-agricoles révèle un niveau de mise en œuvre peu satisfaisant des différentes planifications (Tableau 6).

En effet, au cours de la période de mise en œuvre du SNDDAI I, il était prévu la réhabilitation de 3000 ha, des extensions de 17 000 ha et la réalisation de nouveaux aménagements sur les grands périmètres. De plus, 5 000 ha d'aménagement et de réhabilitation étaient prévus pour les moyens périmètres. Sur la période 2004–2015, les réhabilitations n'ont pas été effectuées malgré leur programmation sur les sites des grands périmètres. Concernant les nouveaux aménagements sur les grands périmètres, seuls 2 240 ha ont été réalisés dans la vallée du Sourou dans le cadre de la mise en œuvre du Compact de la Millennium Challenge Corporation, soit un taux de réalisation de 13%. Les extensions au niveau des moyens périmètres irrigués ont été limitées. Il convient de signaler toutefois l'extension de 10 ha d'un périmètre de 25 ha dans la province du Passoré en 2014.

Compte tenu du niveau peu satisfaisant de mise en œuvre du SNDDAI I, l'augmentation des dépenses allouées aux AHA au titre des investissements structurants a été intégré dans le premier Programme National de Développement Économique et Social (PNDES I).

A ce titre, (i) l'aménagement de 35 000 ha de bas-fonds, (ii) la création de 9 312 ha de nouveaux

TABLEAU 6 : État de mise en œuvre des investissements structurants du PNDES I dans le domaine des AHA

Planification	Réalisation
Aménagement de 35 000 hectares (ha) de bas-fonds	Il s'agit au total 22 728,3 ha de bas-fonds aménagés au cours de la période
Aménagement de 1000 ha de périmètre agro-sylvo-pastoraux et halieutiques dans les régions du Centre nord, Centre Ouest et des Hauts Bassins	456 75 ha ont été aménagés
Réhabilitation de 3 818 hectares de périmètres irrigués dans la vallée du Sourou	Il s'agit de 3 398 ha réhabilités au 31/12/2020
Aménagement de 2 000 ha de périmètres hydro-agricoles pour la culture du blé dans le Sourou	Fiche de projets et études de faisabilité. Lettre d'intention d'entreprises Italienne et Chinoise
Aménagement de 2 000 hectares (ha) de périmètres hydro-agricoles à Dangoumana	Pré-évaluation par la Banque Africaine de Développement pour 817 ha, et par la Banque mondiale pour 1 069 ha (PDCA)
Aménagement de 1 812 hectares (ha) de périmètres hydro-agricoles à Sono-Kouri	Fiche de projet en avant-projet et étude de faisabilité. Manifestation d'intérêt de la Coopération de la Chine Populaire pour le financement.
Aménagement de 1 500 hectares (ha) de périmètres hydro-agricoles à Bissan	Fiche de projet et étude de faisabilité. Pré-évaluation par la Banque mondiale dans le cadre du PReCA
Aménagement de 1 000 hectares (ha) dans la plaine de Niofila-Douna	170 ha en cours de réalisation
Réhabilitation de la plaine de la vallée du KOU BAMA (1 260 ha)	Élaboration de la fiche de projet, l'étude de faisabilité et réhabilitation de 30 ha
Barrage à Sanghin	

Source : SP/CPSA [2020] et [2021]

aménagements, (iii) la réhabilitation de 5 078 ha, (iv) la construction de 14 nouveaux barrages et la réhabilitation de 18 barrages, ont été planifiés pour la période 2016–2020.

Outre l'aménagement des bas-fonds, qui a enregistré un taux de réalisation de 65% (22 728 sur 35 000 ha) et la réhabilitation de la plaine du Sourou, qui a été exécutée à 90% (3 398 sur 3 818 ha) (cf. tableau ci-dessous), les autres investissements structurants prévus n'ont pas été réalisés. La plupart des investissements planifiés sont au stade de formulation de fiche de projet et de recherche de financement extérieur.

La répartition géographique des bas-fonds aménagés se présente comme suit : 70% des superficies

aménagées ont été réalisées dans six régions avec en tête la Boucle du Mouhoun (15.4%) et l'Est (15.3%), suivies par les régions du Nord (13%), du Centre-Nord (11.5%), du Centre-Ouest (7.7%) et des Hauts-Bassins (7.4%). Les 30% restants sont répartis entre les autres régions, avec des parts, variant entre 3 et 5%. La répartition géographique des bas-fonds aménagés est principalement guidée par le potentiel de chaque région.

Au titre de la mobilisation des ressources en eau pour l'irrigation, 8 barrages ont été construits et 10 réhabilités, soit un taux d'exécution physique de 57% et 56% respectivement.

Outre les investissements structurants prévus dans le cadre du PNDES I, il convient de signaler

qu'environ 7500 ha ont été aménagés au cours de la période 2016–2020 dans le cadre de divers projets financés par l'État et des bailleurs de fonds. Les périmètres maraîchers aménagés se sont étendus sur 1083 ha au cours de ladite période.

L'extension de 4 400 ha du périmètre de Bagré, soit de 59% du total, et l'aménagement de 1007 ha dans la région de l'Est (soit 13.5%) représentent l'essentiel de ces nouveaux aménagements. Le reste des aménagements ont été réalisés dans le Centre-Ouest (619 ha, soit 8.3%), dans la Boucle du Mouhoun (483 ha, soit 6.5%), dans le Centre-Nord (257 ha, soit 3.4%) au Nord (220 ha, soit 2.9%), dans les Hauts-Bassins (195 ha, soit 2.6%) et dans le Sahel (162 ha soit 2.2%).

Analyse des contraintes liées à la réalisation des AHAs

L'insuffisance des ressources financières publiques pour la réalisation et la réhabilitation des AHA constitue le principal obstacle à la réalisation des AHAs. Les besoins en ressources financières pour la mise en œuvre de la SNDDAI I n'ont pas été évalués. Les besoins du sous-programme de développement durable de l'hydraulique agricole du PNSR I ont été estimés à 248 milliards de FCFA. Les besoins de financement du sous-programme d'aménagement hydro-agricole et d'irrigation prévu dans le PNSR II ont été estimés à 613 milliards de FCFA et ceux du sous-programme de mobilisation des ressources en eau à 283 milliards de FCFA.

Si le taux d'exécution du sous-programme de développement durable de l'hydraulique agricole a atteint 118% en raison d'une possible sous-évaluation des besoins lors de la mise en œuvre du PNSR I, le taux d'exécution financière des sous-programmes du PNSR II liés aux AHAs a été insuffisant. En effet, 156 milliards ont été dépensés pour la réalisation des aménagements hydro-agricoles, soit un TEF de 42%, et 147 milliards ont été dépensés pour la mobilisation des ressources en eau, soit un TEF de 52%.

Cette faible performance découle en grande partie de la lenteur du processus d'approbation

des marchés par certains bailleurs de fonds qui financent des projets, et plus particulièrement du sous-investissement de ces bailleurs de fonds dans la construction et la réhabilitation des barrages. En effet, les partenaires financiers ont contribué à hauteur de 61% à la réalisation des aménagements hydro-agricoles, alors que leur contribution pour la mobilisation des ressources en eau n'a été que de 12%. L'amélioration de l'appui des bailleurs de fonds à la construction et à la réhabilitation des barrages dans les zones en sécurité est indispensable compte tenu des fortes restrictions budgétaires liées à la conjoncture sécuritaire.

Cependant, ce taux insuffisant d'exécution financière est également attribuable aux capacités techniques limitées participant aux AHAs. Parfois, cela peut également être dû au manque de sérieux de ces entreprises, qui peuvent être victimes de corruption. Cette situation crée une certaine défiance de la part des bailleurs de fonds à l'égard des entreprises et des services étatiques, ce qui entrave l'exécution des projets.

Enfin, la participation financière limitée des promoteurs issus du secteur privé au financement des aménagements limite également la mobilisation des ressources pour la réalisation des AHAs. Les intentions d'aménagements de 50 000 ha par les promoteurs privés dans le cadre de l'Initiative présidentielle « produire un million de tonnes de riz » doivent être encouragées par l'État.

ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DES DIFFÉRENTS TYPES D'AMÉNAGEMENT HYDRO-AGRICOLE

Compte tenu des importantes ressources publiques consacrées aux investissements dans l'irrigation, l'optimisation de l'utilisation des ressources disponibles devrait se baser sur l'évaluation des différents types de projet et de technologies d'irrigation pour d'identifier ceux qui donnent les meilleurs résultats. Un bref résumé des évaluations disponibles figure ci-après. Selon l'évaluation réalisée en

2019 par la SNDDAI, bien que limitée en raison de insuffisance du processus de S&E pour effectuer une analyse financière et économique ex-post des différents types d'interventions, les rendements obtenus étaient nettement inférieurs aux objectifs fixés, ce qui signifie que les avantages ont été globalement insuffisants.

Les analyses des résultats des investissements (cf. Tableau 7) dans l'irrigation diffèrent en fonction de l'orientation des projets, présentant des résultats sur une combinaison de type de projets d'irrigation (grand, moyen, village, bas-fonds) et sur la technologie d'irrigation (gravité, conduite sous pression, goutte-à-goutte).

Système d'irrigation par gravité

Les systèmes d'irrigation par gravité, bien qu'étant de loin la technologie d'irrigation la plus utilisée, se révèlent être les moins performante en termes de rendements obtenus, de coûts d'investissement par hectare (notamment pour les grands périmètres) et d'efficience de l'utilisation de l'eau. Bien que couramment considérée comme la technologie la plus accessible pour les petits agriculteurs, les systèmes d'irrigation par gravité présentent des exigences élevées en ce qui concerne la phase de construction, ainsi que des exigences opérationnelles relatives au nivellement des champs, à l'entretien du réseau, à la coordination du calendrier de distribution de l'eau et au contrôle des prélèvements d'eau non autorisés.

En outre, la taille des superficies cultivées sur ces périmètres est un facteur déterminant pour les performances réalisées par les producteurs en termes d'amélioration des revenus et de réduction de la pauvreté. Selon une évaluation réalisée sur le périmètre de Bagré (Bazin et al [2017]), l'accès au foncier est la principale cause des disparités entre les résultats obtenus par les producteurs. Les producteurs ont été classés en 5 groupes :

- i. les riziculteurs, cultivant 1 hectare ou moins (45% des producteurs, 35% des surfaces aménagées),

- ii. les riziculteurs cultivant plus de 1 hectare de riz dans le périmètre (3% des producteurs, 7% des surfaces aménagées),
- iii. les riziculteurs cultivant 1 hectare ou moins dans le périmètre, et ayant des parcelles pluviales (33% des producteurs, 28% des surfaces aménagées),
- iv. les producteurs cultivant plus de 1 hectare dans le périmètre, et ayant des parcelles pluviales (6% des producteurs, 12% des surfaces aménagées) et
- v. les producteurs diversifiés (13% des producteurs, 18% des surfaces aménagées). Avec des superficies moyennes de 1,5 hectare sur le périmètre et 1,9 hectare hors du périmètre, les petits agriculteurs essaient d'échapper aux contraintes d'accès au foncier en se tournant vers la production de cultures maraîchères ou fruitières sur des petites surfaces. Certains d'entre eux se distinguent en ajoutant la production fruitière à leurs activités, installant des vergers de mangues, d'agrumes ou de bananes sur leurs terres lorsque cela est possible, en plus de leurs cultures pluviales, de la riziculture et du maraîchage.

L'analyse du total des revenus annuels des différents groupes de producteurs a révélé trois grandes situations économiques :

- a. **Les producteurs dont le revenu total dépasse le seuil de pauvreté.** Il s'agit des producteurs diversifiés (groupe v) et des producteurs qui cultivent plus de 1 hectare riz, avec ou sans cultures pluviales (groupe ii et iv). Ces producteurs dépassent le seuil de pauvreté tous les ans. Dans une année jugée bonne ou moyenne, leur revenu provenant des activités agricoles dépasse le seuil de pauvreté et leur revenu généré par des activités non-agricoles peut être destiné aux investissements productifs. Dans une année jugée mauvaise, leur revenu généré par des activités non-agricoles complètent leur revenu agricole et leur permet de dépasser le seuil de pauvreté.

- b. **Les producteurs qui atteignent tout juste le seuil de pauvreté.** Il s'agit des producteurs de cultures pluviales et irriguées disposant de 1 hectare ou moins pour la riziculture sur le périmètre aménagé (groupe iii). Leur revenu provenant des activités agricoles n'atteint le seuil de pauvreté que dans des années jugées bonnes. Dans une année jugée moyenne, leur revenu généré par des activités non-agricoles complète leur revenu agricole et leur permet d'atteindre tout juste le seuil de pauvreté. Dans une année jugée mauvaise, leur revenu se situe au-dessous du seuil de pauvreté mais dépasse le seuil de sécurité alimentaire.
- c. **Les producteurs qui n'atteignent pas le seuil de pauvreté.** Ce dernier groupe est composé des producteurs entièrement dépendant d'une rizière de 1 hectare ou moins (groupe i), qui n'atteignent pas le seuil de pauvreté même dans les années jugées bonnes, et même en cas de revenus générés par des activités non-agricoles. Dans des années jugées mauvaises, leur revenu agricole atteint tout juste le seuil de sécurité alimentaire.

La question foncière est un facteur déterminant des performances des exploitations agricoles qui exploitent les parcelles aménagées dans le périmètre de Bagré. L'amélioration de la situation économique des producteurs les plus pauvres, le renforcement de leur capacité à contribuer à la maintenance des infrastructures, le renforcement de leur capacité à investir dans leur exploitation sont tous fortement conditionnés par leur accès à des terres cultivables, irriguées et non-irriguées, permettant de dégager un revenu supérieur aux besoins de leur famille.

Système goutte-à-goutte

Les résultats obtenus avec cette technologie offrent le meilleur rendement en termes de cultures et d'efficience physique du réseau d'irrigation, tout en maintenant des coûts comparables à ceux des investissements dans l'irrigation par

gravité à moyenne et petite échelle. Les progrès technologiques continuent de simplifier le fonctionnement de ces systèmes et de réduire les coûts, notamment grâce à l'intégration de l'énergie solaire pour les besoins de pompage. L'irrigation au goutte-à-goutte est particulièrement adaptée à la culture des légumes et d'arbres fruitiers, mais moins appropriée pour la production de céréales.

Une multitude de projets à petite échelle ont encouragé l'irrigation au goutte-à-goutte au Burkina Faso pendant près de deux décennies. Bien que les petits agriculteurs se soient facilement engagés dans ces projets pilotes, cette technologie n'a pas été adoptée de manière soutenue sauf dans le cas d'incitations offerts dans le cadre de projets, malgré l'émergence d'un secteur privé de techniciens professionnels et de fournisseurs d'équipements. Selon certaines analyses, les agriculteurs ne semblent pas s'engager dans ces projets pour les performances de cette technologie en termes d'économie d'eau et de main-d'œuvre, mais pour les avantages supplémentaires offerts par ces projets comme les intrants agricoles (semences, engrains, pesticides), les dispositifs d'exhaure de l'eau (pompes à pédales, motopompes), le micro-crédit, et les infrastructures (puits). Les agriculteurs semblent être attirés par ces avantages offerts par le projet. Ils s'engagent dans le projet mais arrêtent rapidement d'utiliser les kits goutte-à-goutte fournis dès la fin du projet (Wanvoeke et al., 2016 et 2017).

Système californien/semi-californien

Il s'agit des réseaux d'irrigation en conduites enterrées à basse pression en remplacement des canaux d'irrigation aériens. Ces conduites sont fabriquées en matière plastique (PVC) ou en amiante-ciment, et l'eau est distribuée par le biais de petites vannes. Ce type de périmètre d'irrigation est moins coûteux que les canaux revêtus, et malgré le pompage, il convient aux cultures à fortes valeurs ajoutées pratiquées en général en saison sèche et alternées avec les cultures

TABLEAU 7 : Aperçu comparatif de l'efficacité des techniques d'irrigation pratiquées

Mode (technique) d'irrigation	Coût d'aménagement (En millions de FCFA/ha)	Rendement moyen (T/ha)	Efficience du réseau	Coût de l'eau (FCFA/m ³)
Système d'irrigation par gravité sans pompage	GPI* : 7 à 10 MPI : 2 à 2,5 PPI : 0,130 à 2 Bas-fond : 0,3 à 3,5	Légume : 20 à 25 Maïs : 2,5 à 3 Riz : 3 à 5	55% environ	GPI : 9,3 MPI : 2,8 PPI : 4,5 à 10,8 Bas-fond : 3
Système Californien / Semi-californien	3,5 à 6	Idem	60% à 65% environ.	
Système goutte-à-goutte	2,3 à 4	Canne à sucre : 130 Tonnes/ha contre 80 Tonnes/ha par aspersion sous pivot ou rampe (200 Tonnes/ha au Sénégal) Légumes : au moins 80 Maïs : non renseigné	85% à 95%	

Source : Rapport d'évaluation élaboré par la SNDDAI, 2019

*PI : Périmètre irrigué ; GPI : grand périmètre irrigué ; MPI : périmètre irrigué de taille moyenne ; PPI : Petit périmètre irrigué

pluviales. Les champs destinés aux cultures pluviales ne sont pas bien adaptés à la présence de canaux d'irrigation (qui peuvent créer des obstacles à la circulation). Ces systèmes d'irrigation, appelés systèmes californiens sont plus appropriés pour les cultures de contre-saison. Bien que les projets utilisant ce système d'irrigation soient attractifs dans le contexte du Burkina Faso étant donné leur potentiel d'économiser de l'eau, ils ont rencontré des problèmes de « dysfonctionnement » (Rapport d'évaluation de la SNDDAI, p. 58). Selon l'évaluation réalisée dans la région du Nord, sur les 29 investissements réalisés dans le système semi-californien entre 2005 et 2015, les deux tiers (soit 19) étaient non fonctionnels en 2019.

Depuis l'évaluation réalisée par la SNDDAI, deux autres rapports d'achèvement de projets

d'investissement dans l'irrigation à grande échelle sont devenus disponibles, celui du projet d'irrigation sur le périmètre de Di dans la vallée du Sourou, et celui du projet de pôle de croissance de Bagré. Le périmètre de Di (voir Encadré 7) était principalement consacré à la production d'oignons par de petits producteurs, tandis que le projet d'irrigation de Bagré (voir encadré 8) était principalement axé sur la production de céréales grâce à la participation de petits agriculteurs et d'investisseurs privés à vocation commerciale. Les estimations post-investissement des deux projets en termes de TRE réalisé étaient inférieures aux attentes : le TRE du projet de Di était de -2,4 % contre un objectif fixé à 4,2 %, tandis que le TRE du projet d'irrigation de Bagré, était de 13,3 % contre un objectif initial de 20 %. Les coûts d'investissement public par hectare dans les deux cas étaient très élevés.

ENCADRÉ 7 : Performances du périmètre de Di

Un périmètre agricole de 2 246 hectares situé sur la rive Est du fleuve Sourou a été construit grâce à une aide financière de 89 millions de dollars accordée par la Millenium Challenge Corporation. Le périmètre comprenait de nouveaux réseaux de canaux d'irrigation et de drainage, sept stations de pompage, une digue, des routes et des pistes.

Les bénéficiaires du périmètre de Di ont reçu des terres, des titres fonciers, une formation en production irriguée, des kits de démarrage et des intrants de production pour les premières saisons de culture, ainsi qu'un appui à la gestion de l'infrastructure par le développement et le renforcement des capacités des associations d'usagers de l'eau (AUE).

Selon la logique du programme du périmètre de Di, un meilleur accès aux terres irriguées, la sécurisation du régime foncier et le renforcement des capacités techniques des bénéficiaires à l'issue des sessions de formations, devaient augmenter l'intensité culturale des bénéficiaires du projet et les aider à diversifier les cultures, à générer de meilleurs rendements et à augmenter leur revenu agricole net.

Les terres du périmètre sont cultivées de manière extensive pendant les deux saisons avec plus de 95 et 99% des 2 246 hectares de terres du périmètre cultivés respectivement pendant les saisons sèche et pluvieuse. La superficie cultivée pendant la saison des pluies est plus de deux fois plus grande qu'au départ. Les terres cultivées pendant la saison sèche ont été multipliées par 20. Cependant, les bénéfices par hectare sont inférieurs aux prévisions pour tous les types de bénéficiaires. Les bénéfices générés pendant la saison sèche par hectare ont été plus de 10 fois supérieurs à ceux de la saison des pluies. Par ailleurs, les bénéfices générés par la production d'oignons ont été plus élevés que ceux de la production de maïs. Cependant, les bénéfices obtenus sont inférieurs aux bénéfices ex-ante en termes de taux de rentabilité économique (TRE).

Selon les enquêtes de référence et de post-investissement, le taux de rentabilité économique du projet a été légèrement négatif et inférieur aux prévisions fixées ex-ante de 4,2 %. Le TRE a été estimé à -2,4 % en utilisant des hypothèses de référence sur la durée de vie du périmètre. Le TRE est inférieur aux prévisions, principalement parce que les bénéfices par hectare générés par la production d'oignons étaient inférieurs aux prévisions, et selon le TRE à la clôture du projet, les oignons représenteraient environ 87 % du total des bénéfices annuels.

Le TRE est compris entre 4,5 et 0,4 % si l'hypothèse sur la durée de vie restante du périmètre varie entre 10 et 30 ans. Les AUE disposent de systèmes d'entretien de routine appropriés pour la station de pompage, mais la plupart des secteurs ont du mal à nettoyer les canaux et les drains en raison de la participation insuffisante des agriculteurs et de l'absence de matériel approprié. Les AUE et l'Autorité de Mise en Valeur de la Vallée du Sourou n'ont pas la capacité de réparer les parties endommagées des voies d'accès, les canaux fissurés et les vannes endommagées. Les estimations de durée de vie des infrastructures ont diminué par rapport à il y a quelques années. En s'appuyant sur l'entretien des infrastructures réalisé, les parties prenantes ont estimé la durée de vie restante des infrastructures construites avec des matériaux en terre (comme les drains et les petits canaux) à 10 ans, et entre 10 et 30 ans pour les stations de pompage et les éléments en béton (canaux plus grands).

Source : Knoll et al., 2020.

ENCADRÉ 8 : Performance du pôle de croissance de Bagré (2011–2020)

Le projet du pôle de croissance de Bagré visait à l'origine à construire des infrastructures d'irrigation dans deux des trois périmètres irrigués sur une superficie d'environ 13 900 ha. Ce plan a été considérablement réduit en 2016 en raison de graves sous-estimations des coûts et de dépassements de coûts de construction de l'infrastructure d'irrigation, ne laissant plus de fonds disponibles pour la construction des routes et des infrastructures électriques prévues. Le projet s'est poursuivi jusqu'en 2018, date à laquelle un financement supplémentaire de 50 millions de dollars a été mis à disposition dans le but de restaurer une partie de la zone d'irrigation, et de construire les infrastructures électriques et routières du projet, nécessaires pour attirer les investissements privés. Dans le même temps, les solides programmes de subventions de contrepartie et de transferts monétaires du projet généraient une activité économique significative dans la zone du projet. La construction de routes non revêtues a progressé à un rythme très lent et a été achevée à la fin du projet.

L'objectif révisé de production agricole a été atteint bien qu'il reste nettement inférieur aux attentes initiales. La superficie irriguée additionnelle a atteint 2 200 hectares par rapport à l'objectif révisé en 2016 et fixé à 1500 hectares. Par conséquent, l'objectif de production cumulée a dû être révisé à la baisse, passant de 450 000 tonnes de céréales initialement prévues à 300 000 tonnes et finalement à 190 000 tonnes, avec un objectif réel atteint de 228 863 tonnes.

L'estimation ex-ante du taux de rentabilité économique (TRE) du projet, tant pour le projet que pour les investissements privés catalysés, était de 20 %. En tenant compte des changements intervenus dans la conception et la portée du projet, l'évaluation ex-post basée sur une approche et un ensemble de paramètres différents, a néanmoins été réalisée dans le cadre du rapport d'achèvement du projet, à partir des coûts globaux du projet qui se sont élevés à 138 millions de dollars et de l'évaluation des coûts et des avantages quantifiables. Ceux-ci comprenaient à la fois l'emploi agricole et non agricole, ainsi que la production supplémentaire de céréales attribuable au projet. Le projet a permis la création de 34 154 emplois, une production supplémentaire de 228 863 tonnes de céréales sur 2 200 hectares de terres nouvellement irriguées, rendues possibles également par l'attraction d'investissements privés d'une valeur de 33,6 millions de dollars EU. Le projet a généré un TRE de 13,3 %. Ces avantages ont été générés dans une certaine mesure grâce à l'ingéniosité des investisseurs privés qui ont fait les investissements nécessaires pour assurer l'énergie électrique pour l'irrigation par pompage.

Source : Banque mondiale, 2021

Faible performance des AHAs pour la culture du riz et du maïs

L'analyse des résultats de l'enquête agricole révèle que l'efficacité des AHAs pour la culture du riz et du maïs est limitée. En effet, le rendement moyen du maïs en pluvial sur les plaines et bas-fonds

aménagés a été de 3.5 t/ha sur la période 2018–2020, ce qui est juste deux fois supérieur au rendement obtenu par le système traditionnel hors maîtrise, qui était de 1.7 t/ha (Graphique 20).

Des résultats similaires ont été observés pour le riz, son rendement en pluvial ayant été de 3.3 t/ha

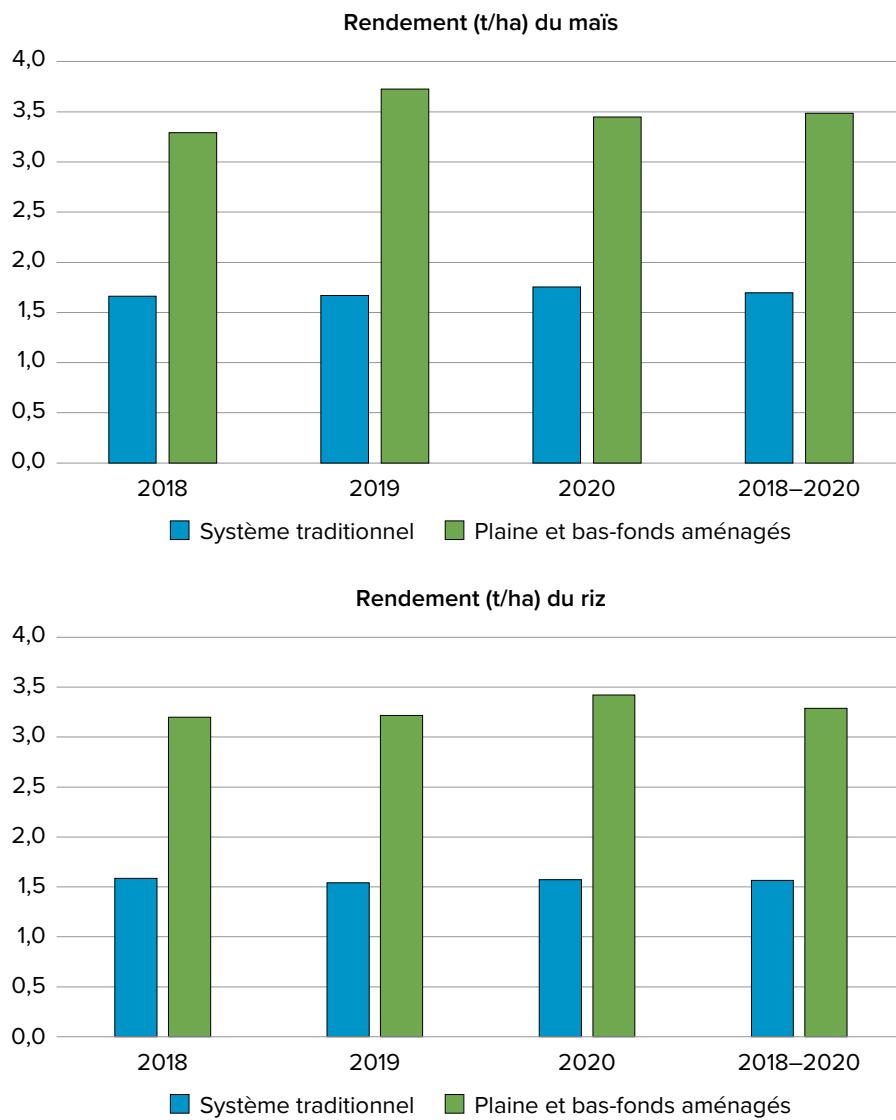
sur les plaines et bas-fonds aménagés contre 1.6 t/ha sur les bas-fonds non aménagés.

Ces rendements moyens obtenus sur les sites à maîtrise partielle de l'eau sont nettement inférieurs au potentiel et ne permettent pas de rentabiliser les investissements publics réalisés. En outre, en prenant en compte les petites superficies cultivées par les exploitants sur ces sites aménagés qui sont de l'ordre de 0.25 à 2 ha par exploitant selon le type de périmètre, ce niveau de rendement ne permettra pas de garantir leur sécurité alimentaire

et de générer des marges suffisantes pour l'adoption de technologies plus productives.

En outre, l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations assigné aux AHAs, dans le contexte de la variabilité pluviométrique due au changement climatique, n'est pas atteint en raison des faibles performances réalisées. En effet, la moyenne de la contribution annuelle de l'irrigation à la production céréalière n'a été que de 4.6% au cours de la période 2018–2020.

GRAPHIQUE 20 : Rendement du maïs et de la riziculture pluviale selon le système de production



Source : les auteurs à partir des données de la DGESS/MARAH

ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAINTENANCE DES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICOLE

Cas des grands périmètres

Dix-huit périmètres inventoriés sont classés comme grands périmètres avec des superficies aménagées variant entre 110 ha et 6700 ha (MAAH [2018]).

Le mode d'exploitation et de gestion de ces grands périmètres est principalement l'autogestion par les organisations de producteurs sur l'ensemble des grands périmètres, à l'exception de quelques périmètres où une gestion déléguée à des organismes autonomes est en place, comme dans les plaines de Bagré (Bagrépôle) et de Sourou. La superficie des exploitations en paysannat sur ces périmètres varie généralement entre 0,5 et 2 hectares. La monoculture du riz est la principale culture pratiquée sur ces périmètres. Il convient de signaler que Bagrépôle fait actuellement l'expérience d'installation d'acteurs privés sur de grandes superficies, ce qui contribue au financement des aménagements parcellaires.

Les groupements de producteurs sur les périmètres sont responsables de : (i) l'approvisionnement en intrants et en matériel aratoire, et de l'accès au crédit ; (ii) l'organisation du tour d'eau, et de l'entretien des réseaux (curage des colatures, des canaux secondaires, entretien des canaux tertiaires) ; et (iii) de la maintenance des infrastructures et équipements.

Après l'adoption du PASA au début des années quatre-vingt-dix, l'entretien du réseau primaire sur les AHAs n'est plus assuré par l'État, à l'exception des périmètres de Bagré, de Di et de Douna, laissant les périmètres irrigués dans une situation de

forte dégradation. L'efficience physique de l'eau²⁴ d'irrigation qui se situe entre 30 et 40%, est faible. Aucun entretien préventif (curage des canaux, vidange des moteurs et remplacement des filtres) et entretien curatif (pannes des pompes, fuites importantes dans les canaux d'irrigation) n'est prévu. Aucune provision n'est constituée pour faire face aux situations d'urgence. Aucune disposition pour l'amortissement (remplacement) des équipements tels que les stations de pompage (MAAH [2018]).

Une analyse des actions et activités du programme budgétaire 075 sur les aménagements hydro-agricoles le confirme. En effet, les dépenses annuelles allouées à la gestion des AHAs au cours de la période 2017-2020 se sont élevées à 960 millions de FCFA malgré l'importance des besoins.

Cette absence de mécanisme pérenne d'entretien des infrastructures a entraîné une importante dégradation des périmètres. En effet, la superficie totale dégradée au niveau des périmètres a été estimée à plus de 4 000 ha par la Direction générale des Aménagements Hydro-agricoles et du Développement de l'Irrigation en 2020 après les réhabilitations réalisées au cours de ces dernières années.

Cas des périmètres de taille moyenne

Leur effectif est estimé à une cinquantaine avec une superficie par périmètre comprise entre 20 et 100 ha. La superficie moyenne par exploitant est de 0.25 hectare mais des exploitations sous forme de coopérative disposent de plus grandes superficies.

24 L'efficience physique de l'eau d'irrigation mesure l'ampleur des pertes et « gaspillage » de l'eau dans le secteur de l'irrigation (Chartered Institute of Environmental Health, Centre d'étude du Machinisme Agricole du Génie Rural des Eaux et Forêts /1986). En l'absence de données de suivi des consommations en eau, les normes généralement admises pour l'efficience pour les périmètres (Mémento de l'agronome, GRET – CIRAD, édition 2009 ; Dembélé Y. et travaux IRAT / INERA de 1969 à 1999) sont :

1. Périmètres en bon état : efficience optimale de 75% ; efficience moyenne de 60% ;
2. Périmètres dont le réseau est en mauvais état : efficience comprise entre 30 et 40%. C'est le cas généralement rencontré sur les périmètres anciens mal entretenus au Burkina.

Le mode de gestion des périmètres moyens est l'autogestion par les producteurs. La gestion des périmètres est transférée par l'État (ou les ONG) aux usagers fédérés en groupements, associations ou coopératives. Les organisations paysannes (OP) sont responsables de la gestion et de l'entretien des aménagements. Le gros entretien s'effectue en régie ou par des tâcherons, et l'entretien courant relève de la responsabilité des exploitants. La gestion de l'alimentation en eau du périmètre est placée sous la responsabilité du comité d'irrigants, généralement dirigé par un aiguadier ou un responsable de la station de pompage. Il arrive cependant que l'entretien des canaux primaires de certains périmètres de taille moyenne dépasse la capacité financière des exploitants.

Les directions régionales (DR) de l'agriculture apportent un encadrement qui reste insuffisant. En effet, les agents des DR qui ont la plupart du temps des profils d'agronomes n'ont pas les compétences nécessaires pour réaliser l'entretien des AHAs.

Tout comme les grands périmètres, les périmètres de taille moyenne sont confrontés à des problèmes de gestion et de maintenance qui se traduisent par un gaspillage de l'eau et une dégradation des ouvrages, des conflits entre les usagers, notamment les exploitants des extensions « pirates ».

Cas des périmètres irrigués de petite taille

Les périmètres irrigués de petite taille comprennent : (i) les périmètres en aval des barrages à vocation rizicole et maraîchère avec un système d'irrigation par gravité, gérés par des groupements villageois ; (ii) les périmètres en amont des barrages, à base de céréales en hivernage et de maraîchage en saison sèche avec un système d'irrigation par pompage ; (iii) les petits périmètres villageois de 0,5 à 10 hectare, irrigués avec des pompes à pédale ou des motopompes, cultivant du maïs pendant la saison des pluies et diversifient leurs

cultures pendant la saison sèche ; (iv) les petits périmètres individuels allant des jardins de quelques ares à l'utilisation de la pompe à pédale sur 0,25 hectare, et même la moto-pompe pour cultiver quelques hectares ; et (v) les cultures maraîchères dans les bas-fonds avec un système d'irrigation à partir des puits.

Les modes de mise en valeur de ces petits périmètres sont basés sur l'exploitation de type individuelle indépendante, familiale ou coopérative. Les parcelles individuelles sont généralement de très petite taille (0,10 ha à 0,25 ha). Le dispositif d'appui technique de la part des services déconcentrés est encore limité.

La gestion privée est le principal mode de gestion des petits périmètres irrigués. Cependant, sur les petits périmètres communautaires, l'autogestion paysanne est le principal mode de gestion, similaire au mode de gestion des périmètres de taille moyenne. Les promoteurs ou un groupement de producteurs sont responsables de la gestion et de la maintenance des petits périmètres lorsqu'il s'agit de périmètres villageois. Le principal défi réside dans le fonctionnement des installations et la maintenance des équipements. La diversité des marques et la disponibilité limitée du service après-vente (pièces détachées et artisans locaux compétents) accentuent les problèmes liés à la maintenance. La viabilité de la petite irrigation repose principalement sur la présence d'une demande solvable pour les cultures irriguées, ce qui, en fin de compte, permet le renouvellement des équipements.

Les performances des petits périmètres individuels ou privés sont relativement bonnes. Ces périmètres occupent les agriculteurs pendant la saison sèche, réduisent donc l'exode rural et contribuent à la réduction de la pauvreté en milieu rural et semi-urbain. Ce type de périmètres est moins contraignant et peut être développé à des coûts raisonnables. Le principal défi associé à ce type de périmètres reste le manque de ressources hydriques. La petite irrigation a pris de l'essor au Burkina Faso ces dernières années.

Cas des bas-fonds aménagés

Les aménagements de bas-fonds sont moins coûteux, moins consommateurs d'eau et moins contraignants d'un point de vue organisationnel. En favorisant l'intensification agricole, les bas-fonds permettent une valorisation de l'eau et du travail de la même manière que les périmètres irrigués rizicoles. Durant la saison de pluie, le riz pluvial est cultivé dans les parties basses des bas-fonds, le sorgho ou le maïs dans les parties hautes des bas-fonds.

Les exploitants, généralement réunis en associations, groupements ou coopératives sont responsables de la gestion des aménagements de bas-fonds. Les parcelles exploitées sont très petites (0.10–0.25 ha). Les usagers des bas-fonds sont responsables de la gestion de l'eau et de la maintenance des infrastructures, directement sous la responsabilité de leurs organisations.

Cependant, de nombreux bas-fonds aménagés rencontrent des problèmes de stabilité des ouvrages (notamment des digues déversantes), ainsi qu'un sous-dimensionnement des petites vannes des pertuis de vidange. Ces problèmes rendent difficile l'évacuation des eaux excédentaires après les crues, et le manque de nivellation entrave une répartition homogène de la lame d'eau, favorisant une destruction rapide des diguettes (MAAH [2018]).

La viabilité de ce type d'aménagements passe par : (i) l'amélioration des normes d'aménagement pour garantir un équilibre coût/viabilité tout en garantissant la rentabilité de ce type d'aménagement ; (ii) l'appui à l'intensification de la riziculture (sécurisation de la production), et à la modernisation des pratiques culturales ; (iii) la valorisation des aménagements par la petite irrigation de contre-saison et (iv) la sécurisation foncière de ces aménagements.

Difficultés communes à tous les types d'aménagement

Les capacités techniques limitées pour la réalisation des AHAs

Il est important de noter en amont la mauvaise qualité de certains AHAs réalisés qui constitue d'office un obstacle à leur durabilité. Cette mauvaise qualité est due aux capacités limitées des entreprises exécutantes et des bureaux d'étude chargés du suivi des travaux d'AHAs. Au niveau des entreprises, l'absence de contrôleurs à pied d'œuvre qualifiés est le premier obstacle à la construction d'infrastructures de qualité.

La Société Nationale des Aménagements des Terres et de l'Équipement Rural (SONATER) qui est une société d'État chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée dans le domaine des AHAs, recommande l'élaboration de guides techniques sur les normes en matière d'aménagement hydro-agricole. Des actions de renforcement des capacités des agents de l'État au niveau central et déconcentré sont également nécessaires pour améliorer la supervision des travaux d'AHA depuis le montage des dossiers techniques, la sélection des entreprises jusqu'à la réception des infrastructures.

La mauvaise gestion des ouvrages hydrauliques et le manque d'eau destinée à l'irrigation

La plupart des périmètres ont de la difficulté à boucler les campagnes, notamment celles de la saison sèche. Ce manque d'eau est généralement imputable à la baisse de la pluviométrie ces dernières années, à l'envasement de nombreuses retenues d'eau, et aux importantes pertes par évaporation (2 000 mm par an en moyenne). Ce manque d'eau est aggravé par les périmètres « pirates ». A cette situation, il convient d'ajouter la faible efficience des réseaux qui est de 43%.

Le faible taux de recouvrement des redevances sur l'eau

La redevance représente « la contribution de l'exploitant aux dépenses d'exploitation et aux frais de maintenance des infrastructures et des équipements (stations de pompage) du périmètre irrigué ». Dans la plupart des périmètres, cette notion ne semble pas encore bien comprise et les OP rencontrent de sérieuses difficultés de recouvrement des redevances (retards et faibles taux de recouvrement). Il faut dire que la notion de gratuité de l'eau, fortement ancrée chez les usagers, fait obstacle au recouvrement des redevances. De manière spécifique : (i) dans les grands périmètres, le recouvrement des redevances est plus ou moins effectif malgré les difficultés (retards) de recouvrement (Cas des périmètres du Sourou avec la mise en place des OUEA). A Bagré, la redevance annuelle est de 90 000 FCFA mais pour l'instant, les exploitants ne paient que 12 500 FCFA, avec un taux de recouvrement de 50% ; (ii) dans les périmètres de taille moyenne, le taux de recouvrement est assez important (cas de Savili) mais dans certains périmètres, le taux de recouvrement est nul ; (iii) dans les petits périmètres, des difficultés de recouvrement sont constatées ; (iv) dans les bas-fonds aménagés, des difficultés de recouvrement sont aussi constatées.

La performance limitée des organisations professionnelles agricoles dans les aménagements hydro-agricoles

Les Groupements pré-coopératifs, les Coopératives, les Comités d'irrigants et les Organisations des Usagers de l'Eau Agricoles (OUEA²⁵) sont les Organisations de producteurs (OP) agricoles chargées de la gestion des aménagements hydro-agricoles au Burkina Faso.

Malheureusement, il est indéniable que la plupart de ces organisations de producteurs n'assument pas de manière appropriée leurs fonctions sur les

périmètres irrigués. Ainsi, les groupements et coopératives ne parviennent pas à gérer les subventions attribuées sous forme de fonds de roulement mis à leur disposition, ce qui entraîne la non-reconstitution et l'épuisement de ces subventions en quelques années. Ce qui a un impact négatif sur les rendements et la production agricole. De plus, de nombreux groupements sont devenus de simples coquilles vides, ne conservant que leur nom en raison de leur dysfonctionnement. Par ailleurs, de nombreux comités d'irrigants ne remplissent plus leurs fonctions et sont réduits à des rôles passifs, sans pouvoir sur les périmètres, les coopératives qui les ont mis en place bloquant leurs activités. Les lacunes observées au sein des organisations de producteurs sur les périmètres sont liées à : (1) une compréhension et assimilation insuffisantes de l'esprit coopératif ; (2) l'inobservation des conditions énoncées dans les cahiers de charge ; (3) une formation insuffisante à l'esprit coopératif des organisations de producteurs par les DRAAH, ces dernières étant peu présentes sur le terrain ; et (4) l'absence de contrats d'objectifs clairs pour les DRAAH concernant l'appui aux OP.

Seules les OUEA sur le périmètre de Di, opérationnelles depuis cinq (5) ans, fonctionnent pour le moment de manière appropriée (tenue des AG, collecte des redevances sur l'eau, etc.) et jouent assez bien leurs rôles en termes de gestion de l'eau et de maintenance. Il convient de signaler que la réussite des OUEA sur le périmètre de Di peut être en partie attribuée à la séparation des fonctions de production agricole, de gestion de l'eau et de maintenance des infrastructures. En outre, le recrutement d'un opérateur de services d'eau et la mise en place d'un Centre d'Appui Technique et de Gestion (CATG) ont facilité la prise en charge des opérations et de la maintenance (O&M) par les OUEA, ce qui a été un facteur clé de réussite.

Ce modèle de gestion réussie du périmètre de Di devrait être étendue à l'ensemble des grands périmètres et périmètres de taille moyenne en élargissant le décret de création des OUEA au niveau national.

25 Les OUEA mises en place dans le cadre de la Millennium Challenge Account, sont régies par le décret N° 2012-090/MAH/MATDS/MEF du 6 septembre 2012 mais elles sont limitées au seul périmètre de Di.

L'appui-conseil limité en matière de gestion de l'eau et de maintenance des infrastructures

Les conseillers agricoles qui offrent l'appui-conseil dans les aménagements hydro-agricoles sont issus des Directions régionales en charge de l'agriculture irriguée. Ils proviennent pour la plupart du Centre Agricole Polyvalent Matourkou. Leur formation de base en hydraulique agricole est très rudimentaire et dépourvue de pratique. Dans le cadre de l'exercice de leur fonction, ils sont affectés aux aménagements hydro-agricoles par les DRAAH sans recevoir de formation spécifique. De ce fait, leurs conseils sont principalement axés sur les itinéraires techniques (qu'ils connaissent bien) mais pas sur la gestion de l'eau et la maintenance des infrastructures d'irrigation qu'ils ne maîtrisent pas. Par ailleurs, leurs capacités sont limitées en matière d'assistance des Organisations professionnelles agricoles pour la commercialisation des produits et leur structuration.

Enclavement de certains périmètres

L'enclavement de certains périmètres irrigués (cas de Savili par exemple) réduit de manière significative leur performance. Les pistes existantes sont généralement en très mauvais état, ce qui augmente les coûts de transport et compromet l'évacuation de certains produits périssables.

Mobilisation des ressources en eau

La mobilisation de l'eau est réalisée à partir de petits barrages. Le prélèvement des eaux s'effectue à l'aide d'ouvrages de prise d'eau si le périmètre est situé en aval du barrage, ou par pompage, s'il se trouve en amont.

Les principaux obstacles à la mobilisation et à la gestion de l'eau agricole sont les suivants : (i) Absence de mécanisme cohérent et efficient de mise en synergie des actions liées aux aménagements agricoles irrigués et à la mobilisation

de l'eau entre le secteur de l'agriculture et celui de l'eau ; (ii) planification des aménagements en fonction des découpages administratifs ; cela ne prend pas en compte les interrelations et interdépendances créées par chaque cours d'eau : les ressources en eau de surface mobilisables dépendent du contexte hydrologique et hydrogéologique de chaque bassin hydrographique du cours d'eau (Comoé, Mouhoun, Nakambé, Niger) ; (iii) développement très limité de la micro-irrigation dans les aménagements irrigués malgré un contexte de changement climatique défavorable ; (iv) de nombreuses infrastructures hydrauliques sont mal gérées et en mauvais état, réduisant de manière significative les ressources en eau mobilisées ; (v) nombreux périmètres aménagés pour une irrigation selon le système californien/semi – californien sont mal conçus, abandonnés et (vi) non-respect des règles de gestion des espaces, des ouvrages et de l'eau (dégradation des installations, piratage de l'eau, empiètement sur les bandes de servitudes...).

Pour la gestion des ressources en eau, indispensable à la réalisation et à la viabilité des AHA, cinq agences de l'eau (Cascades, Gourma, Liptako, Mouhoun, Nakambé) ont été mises en place autour des principaux bassins hydrographiques. Ces agences sont des Groupements d'intérêt public, créés par convention constitutive entre l'État et les collectivités territoriales ayant pour principale mission de coordonner les actions de l'ensemble des acteurs de l'eau pour une gestion concertée, intégrée, équilibrée et durable des ressources en eau du bassin hydrographique. Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est l'outil central de planification et de gestion des ressources en eau du bassin. Deux SDAGE sur les cinq requis, ont été élaborés et adoptés. Il s'agit du SDAGE du Mouhoun et des Cascades. Celui du Nakambé a été élaboré et transmis au Conseil des ministres pour adoption et ceux du Gourma et du Liptako sont en cours d'élaboration.

ÉTAT DES POLITIQUES DE PROMOTION DU SECTEUR PRIVÉ DANS L'IRRIGATION

Initiatives de Partenariat Public Privé (PPP) dans les grands projets d'irrigation (Bagré, Initiative Riz)

La promotion de différents types de partenariats public-privé (PPP) visait à améliorer les résultats dans les grands périmètres irrigués dans lesquels des ressources budgétaires publiques ont été investies. Au Burkina Faso, deux initiatives sont des PPP : le projet du pôle de croissance de Bagré (2011–20) qui bénéficie du soutien financier de la Banque mondiale, et l'initiative présidentielle sur le riz, lancée plus récemment. La phase d'investissement de la première initiative est terminée et a été formellement évaluée, tandis que la seconde est trop récente pour que des leçons plus que provisoires puissent être tirées.

Projet Pôle Croissance Bagré. Ce projet visait à étendre le développement de l'irrigation sur un site où un barrage et des investissements d'irrigation avaient été réalisés. Il a adopté une approche explicite des pôles de croissance spatiale et de la chaîne de valeur, visant à accélérer la croissance et la création d'emplois grâce à des investissements privés et à une production diversifiée à haute valeur ajoutée. L'initiative était en cohérence avec le Plan National de Développement Économique et Social (2016–2020).

Selon l'approche retenue, la croissance de l'agriculture commerciale tirée par le secteur privé pourrait être encouragée dans la zone du projet par l'investissement dans des interventions complémentaires, en particulier dans les infrastructures et le renforcement des capacités. Le projet du pôle de croissance de Bagré visait l'expansion du réseau d'irrigation, l'approvisionnement en électricité pour l'irrigation et d'autres services, la construction de routes pour faciliter l'accès aux marchés et d'autres services complémentaires pour la communauté. L'approche comprenait également : (i) le renforcement de l'appui aux compétences techniques et de gestion d'entreprise, pour

améliorer la productivité au niveau de l'entreprise ; (ii) l'amélioration de la gestion globale de la zone et de l'environnement des affaires ; et (iii) le renforcement des liens avec l'économie régionale/mondiale ainsi que la promotion d'un accès plus facile à des terres sécurisées et la facilitation des investissements.

Parmi les activités spécifiques du projet qui ont encouragé l'investissement privé : une conférence des investisseurs, des incitations fiscales et douanières, des actions promotionnelles, des titres fonciers pour les exploitations agricoles (qui sont nécessaires pour garantir le financement bancaire et donner confiance aux investisseurs privés) et l'accès au financement par le biais de trois institutions financières.

Outre les agriculteurs familiaux qui devaient bénéficier de nouveaux aménagements, deux autres types de partenaires privés ont bénéficié de cet appui : les grands irrigants agro-investisseurs (15 ont finalement été sélectionnés et sont actifs dans l'agriculture en 2020) et les petites entreprises liées aux chaînes de valeur des produits et services stimulés par l'activité d'irrigation.

Une aide financière a été mobilisée pour cet appui au secteur privé, initialement par le biais d'un programme de subventions de contrepartie, puis par un mécanisme de transferts directs de fonds, ne nécessitant pas la contribution des bénéficiaires. Les subventions de contrepartie aux prestataires de services, par exemple, ont été financées jusqu'à hauteur de 80 % (ou 100 000 \$ au maximum) du coût des sous-projets réalisés par les prestataires de services pour le développement de services essentiels et la création d'entreprises commerciales comme l'assistance technique aux stations-service et l'extension de l'Internet et des réseaux téléphoniques existants, et dans des conditions similaires aux PME et aux petits exploitants pour le financement du coût de leurs sous-projets.

Des dépassements de coûts importants et des retards dans l'expansion du système d'irrigation financé, ont conduit à la non-réalisation des investissements prévus dans le réseau électrique et les routes revêtues (les deux se poursuivent dans

le cadre de projets ultérieurs). En dépit de cela, les partenaires privés ont trouvé des solutions de contournement, notamment pour fournir de l'électricité pour l'irrigation par pompage. L'objectif fixé de mobilisation des investissements privés dans la zone du projet a été dépassé (33,66 millions de dollars). Des investissements productifs ont été réalisés par des PME, des petits exploitants, des Organisations Paysannes, des services critiques et des entreprises agroalimentaires. Ces investissements couvrent la construction d'aires de stockage, la fourniture d'équipements et matériels de production agricole par des PME et les agri-investisseurs, et des aménagements complémentaires réalisés par des agri-investisseurs. En 2020, le nombre de prestataires de services établis s'est élevé à 114 prestataires tandis que le nombre des autres entreprises créées a atteint 139 entreprises, dépassant les objectifs fixés.

Cependant, la réservation des terres pour les entrepreneurs accroît la pression foncière, ce qui augmente le risque de vulnérabilité pour les petits exploitants.

Initiative Présidentielle « Produire un million de tonnes de riz ». Cette initiative a été lancée en 2020 parallèlement à la mise à jour de la deuxième Stratégie nationale de développement de la riziculture, qui a pour objectif de produire un million de tonnes de paddy d'ici 2025 et trois millions de tonnes d'ici 2030. Un secrétariat technique a été créé à cet effet pour coordonner les activités et, le cas échéant, évaluer les résultats.

L'initiative encourage trois types de partenariat public-privé (PPP) de :

- Facilitation de l'investissement privé dans le développement de l'irrigation, utilisant l'eau des grands barrages. À la mi-2021, les discussions dans le cadre de PPP portaient sur des projets de près de 20 000 hectares d'aménagements.
- Facilitation de l'usinage du riz par des entreprises privées et appui à la viabilité des contrats entre les riziculteurs (coopératives) et les rizeries pour la livraison et la transformation

du paddy. Deux entreprises ont acheté des équipements de transformation par l'intermédiaire de l'État.

- Facilitation de l'approvisionnement fiable en riz des rizeries privées grâce à un appui public à la riziculture familiale, notamment par la production principalement irriguée. Cela comprend la recherche sur les semences de riz, la vulgarisation, et le soutien aux agriculteurs familiaux pour la production de riz, notamment à travers des projets d'aide au développement des bas-fonds (projet financé par le FIDA).

Les enseignements tirés des initiatives du pôle de croissance de Bagré pour stimuler l'investissement privé en faveur du développement de l'irrigation revêtent une grande importance à mesure que de nouvelles initiatives de partenariat public-privé sont déployées à plus grande échelle dans le cadre des efforts nationaux de développement de l'irrigation.

- L'attention portée à la coordination des activités de promotion des investissements est essentielle, comme l'a fait l'Agence nationale de promotion des investissements et le bureau local du projet du pôle de croissance de Bagré.
- La planification séquentielle appropriée est d'une importance cruciale pour les investissements dans des éléments d'infrastructure et l'attraction des investissements du secteur privé. Ce plan séquentiel permet de définir le chemin critique, par exemple, en assurant de la disponibilité de l'électricité avant de commencer la construction de systèmes d'irrigation nécessitant un pompage ainsi que de l'accès aux services nécessaires aux investissements du secteur privé dans une région spécifique.
- La bonne combinaison de conditions (infrastructures, services, chaîne de valeur, climat d'investissement) doit être en place avant que le secteur privé ne s'engage pleinement, et il s'agit d'un défi à long terme. Pour réunir la bonne combinaison de conditions, il convient de travailler en concertation avec le secteur privé pour la validation des plans.

Mise en œuvre du nouveau modèle d'exploitation agricole

Outre ces deux initiatives, l'État fait la promotion des investissements privés dans l'irrigation à travers un projet d'appui à la mise en place de modèles d'exploitation privée de 3 à 5 hectares, irriguée par les eaux souterraines. Le projet vise à améliorer la productivité des exploitations agricoles pour rompre avec le cycle de l'insécurité alimentaire grâce à la maîtrise de l'eau.

Après la phase pilote de 2019 qui a permis la subvention de huit exploitations à 100%, le taux de subvention est passé à 75% pour l'expansion du projet. Compte tenu du coût global estimé entre 30 et 35 millions de FCFA par exploitation, et avec une prévision de 300 exploitations potentielles sur l'ensemble du territoire, les conditions qui doivent être réunies par une exploitation pour être éligible sont les suivantes : (i) disposer de terres sécurisées ; (ii) avoir un forage à gros débit et un réservoir de 10 m³ ; (iii) accepter d'irriguer au moins 1 hectare avec la technologie goutte-à-goutte et utiliser l'énergie solaire pour le pompage ; et (iv) développer un système de production intégré agriculture-élevage-pisciculture. Il est encore trop tôt pour évaluer cette politique. Cependant, les défaillances des prestataires entraînent des pertes de fonds publics initialement prévus pour le financement des investissements subventionnés.

Adéquation des services publics à l'appui des investissements privés dans l'irrigation à partir des eaux souterraines

L'irrigation à partir des eaux souterraines jouera un rôle croissant dans la stratégie agricole intelligente face au climat du Burkina Faso en raison de son potentiel d'autonomie et de résilience accrue pour les exploitations familiales et les investisseurs privés : Il est possible d'augmenter l'utilisation des eaux souterraines dans un certain nombre de bassins hydrographiques du pays. Le développement de ce potentiel augmentera inévitablement la pression sur les ressources, et sur les capacités de gestion durable. Dans ce contexte, le secteur public a un rôle clé à jouer pour réduire les risques

associés aux investissements privés et pour permettre des décisions d'allocation des dépenses cohérentes avec les priorités sociales, comme par exemple l'accès à l'eau potable.

Le renforcement des capacités publiques est nécessaire pour la fourniture des biens et services publics essentiels à une gestion durable. Les principaux biens et services publics nécessaires à la gestion des eaux souterraines sont les suivants : (i) des informations accessibles sur la nature physique et la performance de la ressource en eau souterraine ; (ii) l'administration d'un cadre pour l'allocation et l'utilisation des ressources en eau souterraine (fondements juridiques et administration des droits d'usage) ; (iii) un appui à l'action collective en faveur d'une utilisation durable des ressources, notamment par le renforcement des capacités des AUE ; et (iv) un système de suivi de la ressource et de son utilisation, y compris un réseau de piézomètres, et l'évaluation de l'évolution des contraintes et des options d'intervention pour une gestion durable de la ressource, par exemple par le biais de modélisations. Pour y parvenir, il est impératif que les responsabilités administratives et les ressources budgétaires adéquates, soient clairement définies.

Le renforcement de ces capacités se poursuit depuis plusieurs décennies. Un cadre politique et stratégique a été mis en place avec le Programme National pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PNGIRE) 2016–2030, articulé autour de trois périodes de mise en œuvre de cinq ans. Le Secrétariat Permanent du GIRE est chargé de la coordination. L'investissement dans l'infrastructure physique de surveillance des eaux souterraines a élargi un réseau de piézomètres dont la gestion administrative est assurée par la DGRE, les agents locaux, et progressivement par les agences de l'eau au fur et à mesure de la mise en place de ce réseau. Le réseau permet de surveiller plus de 50 sites dans tout le pays, avec plus de 90 piézomètres opérationnels actuellement. Une plateforme d'aide à la décision – (SNIE ou système national d'information sur l'eau) - a été mise en place et compile les données de surveillance du réseau de piézomètres des eaux

souterraines et du réseau national de mesure hydrométrique des eaux de surface. Le SNIE est utilisé pour la planification et la gestion, et a facilité l'évaluation initiale des emplacements prioritaires pour une utilisation conjointe des eaux de surface et souterraines. La fourniture de biens publics pour l'extraction durable des eaux souterraines à des fins économiques a ainsi progressé avec une mise en œuvre et un suivi minutieux des plans de travail et budgétaires annuels du PNGIRE (DGRE, 2021). Outre les ressources du budget national, le PNGIRE bénéficie d'un fonds commun multi-donateurs et d'un appui stable de la part d'un certain nombre de partenaires extérieurs (comme DANIDA et la Suède).

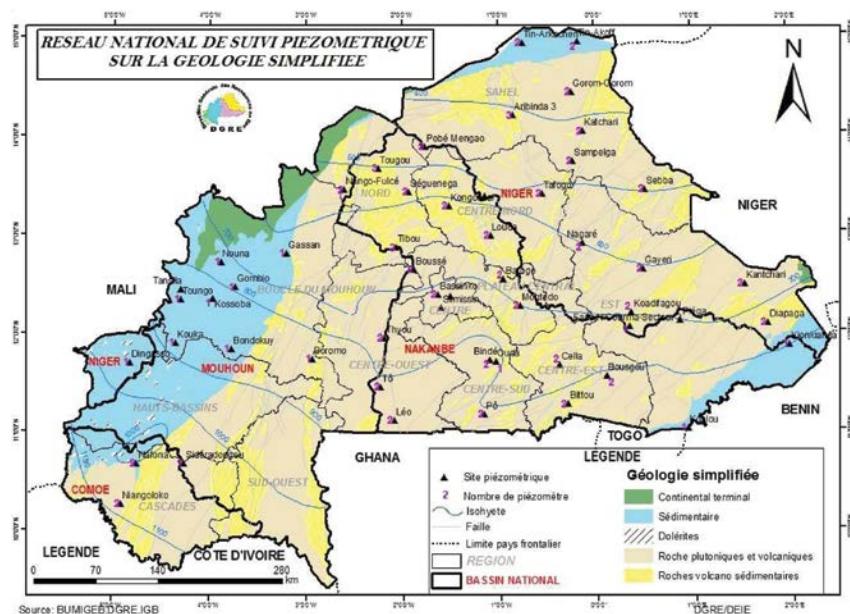
Les enjeux de gestion de l'offre et de la demande pour les eaux de surface sont plus critiques que pour les eaux souterraines. Par conséquent, la capacité de surveillance et de gestion des cours d'eau de surface et des réservoirs est une priorité plus immédiate que pour les eaux souterraines. Selon une projection récente de ces bilans jusqu'en 2030 (Banque mondiale, 2018), il est prévu que les eaux de surface se rapprochent des seuils de stress liés à l'utilisation et à la disponibilité, alors que des pressions locales sont exercées

sur les eaux souterraines dans certains bassins (Mouhoun).

Bien que ces projections suggèrent que les ressources en eau souterraine devraient être suffisantes pour répondre à la demande prévue jusqu'en 2030, elles se basent sur des estimations assez incertaines des ressources renouvelables, en particulier pour les bassins du Nakanbé et du Niger, et sur la fiabilité des projections de la demande. Par ailleurs, dans le bassin du Mouhoun, tant les ressources en eau de surface que les eaux souterraines, sont déjà soumises à une certaine pression.

Dans ce contexte, la densité actuelle du réseau de piézomètres est trop faible (Carte 1). Il convient donc de poursuivre les investissements pour augmenter le nombre de piézomètres. Les zones prioritaires sont celles où la demande en eau souterraine se rapproche déjà de l'offre disponible (par exemple, le bassin du Mouhoun) et où la compréhension des ressources renouvelables est encore insuffisante comme par exemple dans certaines parties des bassins du Nakanbé et du Niger. Il est important de compléter les investissements

CARTE 1 : Réseau national de suivi piézométrique



Source : Ministère de l'Eau et de l'Assainissement, Direction Générale des ressources en eau, Direction des études et de l'information sur l'eau (2018), Burkina Faso. Rapport annuel de suivi piézométrique, année 2017.

physiques par des investissements « immatériels ». Ces initiatives doivent être axées sur le renforcement des capacités de gestion des ressources en eau souterraine, à savoir : le renforcement des capacités du Gouvernement en matière de collaboration et le renforcement des capacités des utilisateurs d'aquifère pour entreprendre des projets collectifs visant la gestion des ressources en eaux souterraines.

Analyse du foncier dans les aménagements hydro-agricoles

Malgré l'existence d'une Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural de 2007, de la loi portant Régime Foncier Rural (loi n°034-2009/AN du 16 juin 2009) et de la loi portant Réorganisation Agraire et Foncière (loi n°034-2012/AN du 02 juillet 2012), la gestion foncière des AHA fait face à différentes difficultés.

Dans le cas des nouveaux aménagements sur les petits et moyens périmètres, l'absence de services fonciers locaux dans certaines localités rend difficile le processus de suppression des droits coutumiers et de compensation des personnes affectées par le projet. Dans la plupart des cas de ces projets de développement de la petite et moyenne irrigation, les procès-verbaux de vente constituent les seuls documents de sécurisation foncière. Par ailleurs, le processus d'immatriculation du site d'aménagement est rarement conduit jusqu'au bout. Dans un tel contexte, les bénéficiaires installés sur ces sites ne peuvent aspirer à une quelconque sécurité foncière.

Des problèmes fonciers sont relevés parfois dans certains aménagements de bas-fonds, certains propriétaires terriens s'opposant à leur aménagement malgré les compensations qu'ils ont reçues à la suite de leur expropriation. L'absence d'immatriculation de ces bas-fonds aménagés après la clarification des droits coutumiers, et l'absence de titres d'occupation entraînent des remises en question des droits des exploitants.

Pour pallier ces insuffisances et promouvoir la cohésion sociale et garantir la durabilité des

investissements, le SNDDAI 2021–2025 met l'accent sur les actions de sécurisation foncière et l'accès équitable de toutes les catégories d'usagers aux surfaces aménagées. En outre, la question foncière est traitée de façon prioritaire par certains projets d'AHA, à l'instar du Projet d'Appui Régional à l'Initiative pour l'Irrigation au Sahel-BF, avec une participation de la Direction générale du Foncier et de l'Organisation du monde Rural et le renforcement des capacités opérationnelles des Services Fonciers Ruraux (SFR).

Sur les grands périmètres aménagés de Bagré et du Sourou, le processus de sécurisation foncière des sites aménagés et des bénéficiaires a été réalisé avec succès. Dans le cas du Sourou, des attestations de possession de terres rurales ont été délivrées aux exploitants avec l'appui de la Millenium Challenge Corporation. Dans le cas de Bagré, des titres fonciers ont été délivrés aux petits exploitants au titre des compensations, et des contrats de bail ont été signés avec les entrepreneurs agricoles.

PLANIFICATION, COORDINATION ET SUIVI/ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES AHA

Le constat général est que la planification des projets d'irrigation ne semble pas au point, comme en témoigne la programmation simultanée sur les mêmes sites d'aménagements de bas-fonds ou de périmètres irrigués, par les projets du MAAH. L'impression qui se dégage est l'absence d'un fil directeur pour le choix les zones d'intervention des projets d'irrigation et des sites à aménager (MAAH [2019]).

En outre, la majorité des projets d'irrigation sont exécutés à partir de Ouagadougou, et les directions régionales de l'agriculture et de l'irrigation qui sont chargées de l'appui aux AHA dans les régions, participent peu au processus de suivi et de supervision des réalisations sur le terrain.

Enfin, la planification des aménagements selon les découpages administratifs ne prend pas en

compte les interrelations et interdépendances créées par chaque cours d'eau alors que les ressources en eau de surface mobilisables dépendent du contexte hydrologique et hydrogéologique de chaque bassin hydrographique du cours d'eau (Comoé, Mouhoun, Nakanbé, Niger). Il est donc nécessaire de renforcer la coordination entre le ministère en charge des AHAs et le ministère de l'Eau et de l'Assainissement, chargé des ouvrages hydrauliques.

Analyse de la finance agricole

INTRODUCTION

Les services financiers jouent un rôle critique dans l'amélioration des moyens de subsistance de la population des pays à faible revenu et des pays les moins avancés.

L'accès au crédit bancaire a toujours été difficile pour les acteurs du secteur agricole. En effet, ce secteur est considéré à risque par les institutions financières (banques), les acteurs du secteur agricole n'étant pas suffisamment organisés pour offrir des garanties morales et techniques appropriées aux banques. De plus, certaines banques sont limitées en termes de ressources à long terme pour le financement des prêts à moyen et long terme. Par ailleurs, le suivi des prêts à moyen et long termes consentis au secteur agricole entraîne des coûts élevés pour les banques en raison des particularités du secteur agricole.

Sur le plan politique, la stratégie nationale de la finance inclusive couvrant la période 2019–2023 et articulée autour de cinq (5) axes, dédie l'axe 3 au financement agricole. Deux objectifs spécifiques sont assignés à cet axe : (i) le développement de produits et services financiers destinés au financement agricole et (ii) la promotion de mécanismes de facilitation de l'accès au financement agricole. L'objectif spécifique de cet axe (i) comporte deux effets escomptés : (1) l'augmentation du volume des financements agricoles accessibles

via les organisations paysannes et (2) la promotion de produits et services de financement spécialisés comme le warrantage, le financement des chaînes de valeurs agricoles, le soutien aux coopératives d'éleveurs et les solutions de crédit couplées à l'assurance adaptés aux besoins des différents segments du secteur agricole. L'objectif spécifique (ii) comporte trois effets attendus : (1) la promotion des chaînes de valeurs agricoles, (2) la mise en œuvre des mécanismes de fonds de garanties et de bonification de taux d'intérêt et (3) l'éducation financière des agriculteurs pour renforcer leur compréhension des services financiers.

Par le biais des projets de développement agricole et grâce à l'utilisation des fonds publics, plusieurs initiatives ont été mises en place pour faciliter le financement de l'agriculture. L'objectif de cette note spécifique est d'analyser ces mécanismes. Nous examinerons l'efficacité des financements à coût partagé (matching grant en anglais), des lignes de crédit et des fonds de garantie. Notre méthodologie s'appuiera sur les rapports d'évaluation des grands projets déjà clôturés, qui ont utilisé ces instruments financiers.

Le chapitre est structuré de la manière suivante. La première partie donne un aperçu du système financier agricole. Les deuxième et troisième parties sont consacrées respectivement à l'analyse de l'efficacité des subventions avec contrepartie, des lignes de crédit et fonds de garantie. La quatrième partie présente brièvement les initiatives en cours. La dernière partie résume les principaux enseignements tirés et propose des recommandations en matière de politiques.

APERÇU DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DE L'AGRICULTURE

L'agriculture au Burkina Faso ne reçoit qu'une part modeste des ressources financières octroyées par les institutions financières. En effet, le secteur agricole ne reçoit que 8 % des prêts bancaires dont 4,2 % sont alloués au financement du coton tandis que les institutions de microfinance (IMF) allouent 15% de leur

portefeuille à ce secteur. Pourtant, l'agriculture représente plus de 25% du PIB et emploie près de 70% de la population active.

La part importante des financements allouée à la filière coton s'explique par le haut degré de structuration de cette filière qui la rend intéressante aux yeux des banques. En effet, la filière coton est organisée autour de trois sociétés de négoce de coton opérant sur l'ensemble du pays. Ces sociétés fournissent une assistance technique aux agriculteurs et mettent à leur disposition des intrants à crédit. Elles achètent le coton aux producteurs et déduisent ensuite les avances consenties du montant à régler aux agriculteurs. Cet arrangement commercial bien structuré réduit de manière significative les risques de non-remboursement, d'où l'intérêt porté par les institutions financières qui sont de ce fait davantage disposées à financer ce secteur. Par ailleurs, en tant que deuxième source de devises étrangères au Burkina Faso, la filière coton bénéficie également d'un appui de la part de l'État, principalement sous la forme de subventions des intrants en vue d'améliorer la production.

En dehors de la filière coton, le financement de l'agriculture ne mobilise que quelques banques commerciales et institutions de microfinance (IMF). Outre le niveau de structuration relativement faible des chaînes de valeur agricoles, à l'exception de la filière coton, le manque de projets bancables, la faible exposition aux institutions financières, les difficultés liées à la fourniture de garanties et l'absence quasi-totale d'instruments de gestion des risques appropriés, limitent l'accès des petits exploitants agricoles au financement.

En effet, les producteurs agricoles disposent généralement de trois principaux types de garantie : la terre, les équipements et les produits issus de leur production. Selon la dernière enquête FinScope menée en 2016, seulement 8 % des ménages agricoles détiennent un titre de propriété pour les terres qu'ils exploitent. Par ailleurs, le niveau de mécanisation de l'agriculture reste bas. Ainsi, de plus en plus d'IMF ainsi que certaines banques, se tournent vers le financement adossé à des stocks,

appelé le warrantage. Cependant, la qualité médiocre des infrastructures de stockage dans le pays limite le développement de ce produit. En outre, de nombreux agriculteurs ont du mal à satisfaire les exigences de garanties en espèces (il est courant que les institutions financières exigent un dépôt en espèces équivalent à 10 à 15 % du montant du prêt). Une étude réalisée en 2016 menée par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres a révélé que l'absence de nantissemens ou de garanties (y compris de garanties en espèces) est l'une des principales barrières à l'accès au crédit pour les femmes.

Le financement agricole est aussi entravé par les connaissances et l'expertise limitées des institutions financières en matière de financement agricole. En effet, très peu d'institutions financières disposent d'unités ou d'équipes spécialisées dans le financement agricole. De ce fait, le crédit agricole est analysé et traité comme n'importe quel autre secteur économique. Les produits financiers offerts ne tiennent généralement pas compte du calendrier agricole et sont souvent basés sur des garanties plutôt que sur l'évaluation des flux de trésorerie.

Par ailleurs, le secteur agricole est considéré comme très exposé aux risques liés à la production, notamment aux chocs climatiques, ainsi qu'aux risques liés aux marchés. L'utilisation limitée des mécanismes de gestion des risques, comme l'assurance, réduit l'accessibilité au financement. Les chocs climatiques ont un impact négatif, augmentant considérablement la volatilité des revenus agricoles. Bien que 25 % des ménages interrogés par FinScope aient connu la sécheresse et/ou de faibles précipitations, l'utilisation de l'assurance agricole n'en est qu'à ses débuts. Le secteur des assurances reste très restreint, avec des primes représentant moins de 1,2 % du PIB et un taux de pénétration inférieur à 1 % de la population. Fin 2015, le Global Index Insurance Facility du Groupe de la Banque mondiale a signalé qu'un total de 17 000 agriculteurs seulement avaient été assurés dans le cadre d'un projet pilote, pour un montant total assuré de 1,3 million de dollars, soit une moyenne de 80 dollars par agriculteur.

Pour répondre à ces défis d'accès au financement, la Banque agricole du Faso (BAdF) a été créée en 2018 et inaugurée en mars 2019 avec un capital social de 14 227 570 FCFA. Il s'agit d'une société anonyme placée sous la tutelle technique du ministère en charge des Finances. Bien que soumise à la réglementation bancaire de la BCEAO, elle fonctionne de manière similaire aux banques conventionnelles et ne prend que peu en compte les spécificités du secteur agricole. A la fin 2021, seulement 33% des financements de la BAdF étaient alloués à l'agriculture. Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a récemment créé le Fonds de Développement Agricole (FDA) qui est un guichet visant à la faciliter l'accès au crédit pour les agriculteurs ayant des comptes à la BAdF. Le rôle du FDA est d'octroyer des crédits pour financer toutes les activités agricoles, y compris la production, l'acquisition de matériel et la fabrication d'équipement, la construction d'infrastructures de conservation et de stockage, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, ainsi que des activités de service et d'appui. Les bénéficiaires ciblés par le FDA sont les coopératives agricoles, les agriculteurs individuels, les entreprises prestation de services et d'appui travaillant dans le secteur agricole. Bien que le FDA ne soit pas encore opérationnel, il suscite un vif intérêt auprès des partenaires de l'aide au développement, et pourrait fournir des financements allant jusqu'à 15 milliards de FCFA.

En outre, le Fonds National de l'Élevage (FODEL) est dédié exclusivement au secteur de l'élevage. Ce fonds accorde des crédits aux éleveurs et est financé depuis 1996 par une taxe appelée Contribution au Secteur de l'Élevage (CSE), prélevée par les douanes sur les exportations de bétail. La CSE est reversée au Trésor à hauteur de 60% tandis que les 40% restants alimentent directement le fonds et ne sont pas comptabilisés dans les recettes de l'État, contrairement à la partie reversée au Trésor. De 2016 au 31 mai 2020, le FODEL a financé 1733 microprojets pour un montant total de 2 156 196 000 FCFA. Outre ces crédits, le FODEL a également réalisé 32 parcs de vaccination, 42 forages, 14 sessions de formations et 8 voyages d'études au profit des éleveurs.

Cependant, le faible taux de recouvrement des recettes est le principal obstacle rencontré par le FODEL. Certaines années, le FODEL reçoit une subvention de l'État qui s'est élevée à 385 millions de FCFA en 2016 et à 320 millions de FCFA en 2021.

D'autres fonds, qui ne sont pas spécifiques à l'agriculture mais qui financent des activités agro-sylvo-pastorales sont également en place. Selon une évaluation réalisée par le ministère en charge des Finances en 2014 et en 2015, sur un volume total de crédits accordés de 23,4 milliards de FCFA, l'agriculture a bénéficié de 9,97 milliards de FCFA, soit 42,6% du total des crédits. Il s'agit des fonds suivants : le Fonds d'Appui au Secteur Informel (FASI), le Fonds National des travailleurs Déflatés et Retraités (FONA-DR), le Fonds d'Appui aux Activités génératrices de Revenus des Femmes (FAARF), le Fonds d'Appui aux Initiatives des Jeunes (FAIJ), le Fonds d'Appui à la Promotion de l'Emploi (FAPE), le Fonds Burkinabè pour le Développement Économique et Social (FBDES) et l'Agence de Financement et de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises (AFP-PME). Le volume des crédits accordés par fonds, ainsi que la part allouée à l'agriculture figurent dans le tableau 8.

Enfin, pour la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la Finance Inclusive dont l'axe 3 est spécifiquement dédié à l'agriculture, le Fonds National de la Finance Inclusive (FONAFI) a été créé. Il est opérationnel depuis juillet 2020. Le FONAFI jouera un rôle dans la mise en place des mécanismes de financement favorables à l'inclusion financière en collaboration avec les prestataires des services financiers, en suivant la stratégie du « faire-faire ». Le FONAFI sera responsable de la mise en œuvre du Projet de Promotion de la Finance Inclusive pour faciliter l'accès des populations à faibles revenus aux services financiers au Burkina Faso. D'un coût total de quarante-quatre milliards trois cent soixante-douze millions (44 372 000 000) de FCFA, ce fonds s'inscrit dans l'axe stratégique 3 du Plan National de Développement Économique et Social (PNDES).

TABLEAU 8 : Volume de crédits consentis par les différents fonds à l’Agriculture (à l’exception du FODEL et du FDA)

Fonds	Volume de crédits consentis (En milliers de FCFA)			Part de l’agriculture (%)		
	2014	2015	2014–2015	2014	2015	2014–2015
FASI	948 415	1191550	2139 965	20.43	12.47	16.00
FONA-DR	661427	286 600	948 027	37	30.27	34.97
FAARF	7 371 458	8 444 925	15 816 383	50.35	51.31	50.86
FAIJ	300 180	481 869	782 049	52.5	46.46	48.78
FAPE	752 289	745 100	1497 389	45.26	3.27	24.37
FBDES	1 000 000	0	1 000 000	1.45	0	1.45
AFP-PME	847 420	357 068	1 204 488	51	16.81	40.86
Total	11 881 189	11 507 112	23 388 301	42.88	2.38	42.63

Source : MEFP

ANALYSE DE L’EFFICACITÉ DES SUBVENTIONS AVEC CONTREPARTIE

Cette section, examinera les performances des subventions avec contrepartie mises en oeuvre par deux projets majeurs : le Programme d’Appui au Développement de l’Agriculture du Burkina Faso-phase II (PADAB II), le Programme d’Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales (PAFASP) ainsi que le Projet Neer-Tamba. Pour cette analyse, nous nous sommes basés sur les rapports d’évaluation produits par ces projets.

Principaux critères de conception et d’évaluation des subventions avec contrepartie

S’appuyant sur sa vaste expérience dans les pays en développement, le FIDA²⁶ a élaboré une note technique visant à faciliter la conception et l’évaluation des subventions avec contrepartie. Cinq bonnes pratiques, pouvant servir de cadre d’analyse des évaluations ont été identifiées. Cependant, ces évaluations n’ont pas suivi ce

modèle d’analyse, et par conséquent on n’y trouve pas certains des critères présentés ci-dessous.

C1. La contribution des bénéficiaires doit être importante pour garantir leur appropriation du projet et attirer le crédit commercial. Si l’une des lacunes du marché réside dans le manque de financement, et que la subvention vise à stimuler le financement du secteur privé, il est essentiel que la part de la subvention ne soit pas trop importante parce qu’elle pourrait décourager l’utilisation des marchés financiers et déresponsabiliser les bénéficiaires. La subvention doit être suffisante pour encourager la participation et les investissements, mais pas importante au point de permettre au client de financer une très grande partie du projet sans besoin de recourir aux institutions financières.

C2. Les subventions de contrepartie devraient être orientées vers le financement des investissements à plus long terme, en mettant particulièrement l’accent sur ceux ayant des externalités environnementales et sociales suffisantes. Elles doivent également financer l’innovation ainsi que les services de renforcement des capacités/ de conseil destinés aux agriculteurs et aux PME

26 IFAD [2012], Matching grant technical note.

agricoles. Ces services souvent inexistant ou difficiles à trouver parce que non couverts par les institutions financières ou insuffisamment fournis par l'État.

C3. Le renforcement du système financier. Les institutions financières peuvent jouer un rôle dans le cadre des projets de subventions avec contrepartie. Ce renforcement peut s'articuler autour de différentes modalités : (i) pour les bénéficiaires qui n'ont pas de relations avec les institutions financières, il est essentiel de promouvoir une voie vers l'inclusion financière comme principale activité du projet de subventions. Cette voie pourrait inclure la collaboration avec des institutions financières comme dépositaires, parallèlement à la formalisation légale des entreprises des bénéficiaires et à la préparation de plans d'affaires et de comptes financiers ; (ii) pour les bénéficiaires qui ont déjà des relations avec des institutions financières, une discipline financière plus rigoureuse pourrait être exigée. Cette approche pourrait favoriser l'accès au crédit commercial en réduisant les niveaux de fragmentation du crédit ; (iii) lorsque le manque d'informations et d'expertise dans le domaine agricole est identifié comme l'une des principales lacunes du marché, obtenir la participation des institutions financières dans le conseil ou la gestion des subventions avec contrepartie, pourrait être envisagé. Cette démarche permettrait aux institutions financières d'accéder à des informations et des données sur les bénéficiaires, qu'elles pourraient éventuellement utiliser pour leur accorder des prêts ultérieurement.

C4. L'assistance technique pour aider les bénéficiaires des subventions de contrepartie à préparer des plans d'affaires et des propositions de financement, peut contribuer à la bonne exécution des subventions de contrepartie. Cette assistance technique peut également aider les institutions financières à mieux comprendre ces projets, ce qui les encouragera à les financer en complément de la subvention et de la contribution propre des bénéficiaires. Idéalement, l'assistance technique ne devrait pas se limiter à la préparation du plan d'affaires et aux propositions de financement mais

également englober la promotion du programme, s'assurer que les candidats satisfont aux critères du projet et fournir de l'appui et du mentorat continu tout au long de la chaîne de valeur.

C5. Les subventions de contrepartie devraient explorer les synergies avec d'autres composantes du projet à une échelle plus large. Par exemple, les réformes visant à améliorer le climat d'investissement pourraient contribuer à résoudre les lacunes du marché qui limitent les capacités des agriculteurs et des organisations d'agriculteurs à utiliser des garanties non conventionnelles pour obtenir des prêts. De même, l'accompagnement des subventions par des garanties partielles de crédit **et l'apport d'une assistance technique aux banques et aux institutions financières** pourraient avoir pour objectif de promouvoir le financement du secteur privé et de présenter aux institutions financières de nouveaux types de clients et d'investissements bancables.

Analyse de l'efficacité de la subvention à coût partagé de la deuxième phase du Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture du Burkina Faso (PADAB II)

Financé par la coopération danoise à hauteur de 25 milliards de FCFA, le deuxième Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture du Burkina Faso (PADAB II) a été conçu et mis en œuvre au cours de la période 2006–2013 par le ministère en charge de l'Agriculture. L'objectif de ce programme était de mettre en œuvre les orientations stratégiques nationales visant à la promotion des filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques et à la lutte contre la pauvreté. À cet effet, un Fonds Régional de Développement Rural Décentralisé (FD-DRD) a été mis en place pour subventionner à coût partagé des microprojets agricoles dans les régions du Centre-Est, de l'Est et du Sahel.

Nous analyserons dans les sections suivantes, l'efficacité de cette subvention en s'appuyant sur les évaluations réalisées dans les régions du Centre-Est et de l'Est.

Cas du Centre-Est

Dans la région du Centre-Est, un total de 865 microprojets (MP) ont été financés au cours de la période 2007–2012, bénéficiant d'une subvention totale de 2 267 368 335 FCFA (hors coûts des prestataires et frais administratifs), soit une subvention moyenne de 1 215 747 FCFA par projet. L'évaluation a été réalisée sur un échantillon de 448 microprojets, soit un taux d'échantillonnage de 24%.

Sur la base d'un échantillon de 448 microprojets, les résultats de l'enquête ont montré que la mise en œuvre des microprojets a généré un bénéfice cumulé de 21 117 000 FCFA entre 2007 et 2012, toutes filières confondues. En termes de bénéfices, l'analyse par filière donne le classement suivant : la filière bétail/viande arrive en tête avec un montant de 10 131 500 FCFA (48,0%) des bénéfices engendrés, suivie de la filière poisson avec 6 587 300 FCFA (31,2%), de la filière niébé avec 2 640 700 FCFA (12,5%), de la filière bois/énergie avec 9 552 000 FCFA (4,5%) et enfin de la filière volaille avec 7 970 000 FCFA (3,8%). En tenant compte du nombre de microprojets par filière, la filière poisson (principalement des activités de transformation) semble être plus rentable, avec un bénéfice moyen annuel de 288 917 FCFA. Elle est suivie par la filière bétail/viande, avec un bénéfice moyen au cours de la période de 111 833 FCFA. Les filières niébé, bois-énergie et volaille enregistrent respectivement des bénéfices moyens au cours de la période de 44 017 FCFA, 23 067 FCFA et 14 767 FCFA. Les bénéfices limités générées par la filière volaille pourraient s'expliquer par la maîtrise limitée des techniques de production, entraînant une forte mortalité du cheptel.

Les bénéfices moyens annuels sont donc estimés à 78 540 FCFA par microprojet. Ainsi, il faudra plus de 15 ans au moins pour recouvrir le coût de la subvention reçue. Le taux de rentabilité moyen annuel calculé sur la période de mise en œuvre de la subvention (2007–2012) est de 6,4%. Ce faible niveau de rentabilité ne permettra même pas aux promoteurs de ces microprojets de couvrir les frais

financiers s'ils devaient recourir aux institutions financières.

Cas de la région de l'Est

Dans la région de l'Est, le montant total obtenu du Fonds Régional de Développement Rural Décentralisé par les microprojets financés de 2007 à 2012 s'élève à 13 851 230 88 FCFA, répartis en majorité entre les trois filières les plus importantes, à savoir : bétail/viande, niébé et karité. Avec un total de 1 499 microprojets financés, le montant moyen de la subvention est de 9 240 31 FCFA par micro-projet.

L'évaluation de la performance de ces microprojets révèle que les bénéfices moyens annuels sont de 133 967 CFA par microprojet. Bien que la rentabilité obtenue soit supérieure à celle de la région du Centre-Est, les revenus générés restent faibles par rapport au seuil de pauvreté qui était de 130 350 FCFA par an et par personne en 2010. Si ces promoteurs n'ont pas d'autre sources de revenus, les bénéfices générés ne suffiront pas à empêcher les membres de leur famille de sombrer dans la pauvreté. En outre, le taux de rentabilité qui est de 14,5% est inférieur aux taux d'intérêt pratiqués dans les institutions de microfinance, qui peuvent atteindre 24%.

Dans les deux régions, les promoteurs des microprojets devraient bénéficier de formations en gestion et en marketing, avec un suivi de leurs activités par les Services Techniques Déconcentrés et les Opérateurs Privés (OP). Cependant, l'appui conseil fourni s'est avéré insuffisant. En effet, dans la région du Centre-Est, seuls 12,57% des promoteurs ont été formés en gestion de microprojets par le dispositif mis en place contre 20,9% dans la région de l'Est. Concernant la formation en marketing, seuls 86,4% des promoteurs n'ont pas bénéficié de cette formation contre 73,4% dans la région de l'Est. Ces résultats soulignent la nécessité d'intensifier les formations en gestion de microprojets et en marketing dans les projets en cours, compte tenu du montant élevé des fonds mobilisés pour le financement de ces microprojets, qui risquent autrement d'être mal

gérés étant donné que les promoteurs ne sont pas suffisamment responsabilisés en raison du taux élevé de la subvention. Cette situation explique en partie la faible rentabilité des microprojets dans les deux régions évaluées.

Analyse de l'efficacité de la subvention à coût partagé du projet Neer-Tamba

Le Projet de gestion participative des ressources naturelles et de développement rural au Nord, Centre-Nord et Est, dit projet « Neer-Tamba » est le fruit de la collaboration entre le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et l'État Burkinabè. D'un coût global de plus de 60 milliards de FCFA, le projet a pour objectif général d'améliorer les conditions de vie et les revenus des populations rurales les plus défavorisées. Son objectif spécifique est d'aider ces populations cibles à construire et renforcer leur autonomie ainsi que leur capacité à jouer un rôle plus important, pleinement reconnu par les autres acteurs, dans le développement d'un tissu économique et social durable. Un fonds d'investissement pour subventionner à coût partagé les microprojets agricoles respectueux de l'environnement a été mis en place avec pour objectif d'augmenter leur productivité. Ce fonds mis en œuvre sur la période 2016–2020 a fait l'objet d'une évaluation pour évaluer son efficacité.

Entre 2016 et 2020, la mise en œuvre du Fonds d'investissement pour les microprojets a apporté son appui à un total de 2 672 microprojets, dont 1395 initiatives individuelles et 1277 initiatives portées par les Organisations Paysannes (OP). Ces appuis financiers représentent un montant total de 3 003 853 786 FCFA, dont 2 670 033 901 de FCFA en subventions, et 333 819 885 de FCFA en apports en espèce par les promoteurs, soit un taux de subvention très élevé d'environ 90%. Avec un coût moyen de 1124 196 de FCFA, le financement des microprojets a permis d'impacter environ 15 000 personnes dans les 3 régions ciblées. Par ailleurs, treize plans d'affaires ont été financés pour un montant total de 62 006 160 FCFA. Contrairement aux microprojets qui ont touché un grand nombre de personnes, les plans

d'affaires d'un coût moyen de 4 766 9704 FCFA, n'ont concerné qu'une centaine de personnes.

Efficacité du ciblage

Le fonds d'appui cible principalement les promoteurs individuels et collectifs qui appartiennent aux couches les plus défavorisées, disposent de peu d'actifs agricoles et de peu de surplus pour la commercialisation. Les demandes de financement émanant des communautés rurales doivent être approuvées par les conseils villageois de développement, en consultation avec les coordinations villageoises de la chambre régionale de l'agriculture (CRA). Pour ceux situés dans les zones péri-urbaines et urbaines, cette approbation doit être directement obtenue auprès de la coordination départementale de la CRA. Si les critères de ciblage et le processus de candidature sont clairs, dans la pratique, cette démarche n'a pas été suivie. Les demandeurs qui sont proches des rédacteurs locaux des microprojets avaient plus de chance d'être sélectionnés au niveau local.

Développement des services financiers

Le renforcement des liens entre les bénéficiaires de la subvention et les institutions financières n'a pas fait l'objet d'une évaluation spécifique. Cependant, la participation des IMF/IF à la mise en œuvre de la subvention a permis aux promoteurs de se familiariser avec ces institutions, ouvrant donc des opportunités de développement de relations d'affaires à l'avenir. Selon les résultats de l'enquête réalisée, un grand nombre de promoteurs auraient l'intention d'utiliser leur expérience avec les IMF/IF pour accéder au crédit.

Efficacité de l'assistance technique

Une évaluation portant sur 106 projets réalisée par la Banque mondiale²⁷ a identifié l'assistance technique comme étant la modalité de mise en œuvre des subventions la plus souvent associée à des résultats positifs. Cependant, dans le cas

²⁷ Agriculture Finance Note #1 - Lessons Learned from World Bank Projects Using Matching Grants [2016]

du projet de Neer-Tamba, on constate un faible niveau de renforcement des capacités techniques des promoteurs dans certaines filières/maillons en raison des lacunes des prestataires privés recrutés à cet effet. En effet, les expériences vécues avec les prestataires ont révélé plusieurs problèmes de gestion au sein de ces structures, alors que l'assistance technique est l'un des piliers devant contribuer à améliorer la productivité des activités financées. L'enseignement tiré de cette expérience est qu'il est important de prévoir des clauses contraignantes dans les contrats de prestation intellectuelle qui mobilisent des compétences pour lesquelles le prestataire se voit attribuer le marché.

L'évaluation a révélé qu'au lieu de faire appel à des bureaux d'études nationaux, des prestataires locaux spécialisés dans les différents segments des filières auraient pu à moindre coût, apporter une valeur ajoutée aux « savoirs – faire » des promoteurs. Ils auraient pu servir de catalyseur pour créer un réseau entre les promoteurs, facilitant ainsi la commercialisation, l'approvisionnement en intrants et l'adoption de bons processus. Cette approche pourrait être associée à la création d'un réseau de formateurs locaux, appuyés par des compétences externes reconnues.

Pour garantir le succès de l'assistance technique, un maillon important pour le développement des micro-entreprises rurales, le projet d'appui aux filières agricoles dans les régions du Sud-Ouest, des Hauts-Bassins, des Cascades et de la Boucle du Mouhoun (PAFA-4R) initié par le FIDA à la suite du projet de Neer-Tamba, favorise le recours aux Centres de Ressources en Entrepreneuriat Rural (CREER) au niveau local. L'objectif étant de développer l'offre de services destinés à l'entrepreneuriat rural. Un accord de partenariat avec la maison de l'entreprise a été conclu pour la certification et l'accompagnement des CREERs.

Des performances économiques mitigées

Sur un total de 114 microprojets couverts par l'enquête, 94% présentent des résultats d'exploitation

bruts excédentaires. Sur ces 94%, soit 107 promoteurs enregistrent des résultats bruts excédentaires, 83% d'entre eux ont un résultat brut inférieur à 500 000 FCFA. Cependant, si l'on tient compte de l'amortissement des infrastructures et/ou des équipements, seuls 47 promoteurs, soit 43% qui présentent des résultats nets excédentaires. Sur les trois régions, le résultat net d'exploitation moyen est de 506 804 FCFA avec de légères variations (Centre-Nord : 580 531 FCFA, Est : 470 616 FCFA et Nord : 546 987 FCFA).

Dans l'ensemble, les marges sont relativement faibles d'autant plus que la rémunération de certains facteurs de production comme la main d'œuvre du promoteur et les aménagements hydro-agricoles n'ont pas été pris en compte. L'un des facteurs qui explique ces petites marges est notamment le surdimensionnement de la plupart des microprojets par rapport aux besoins réels, affectant de manière négative la rentabilité réelle des investissements. De plus, la structuration insuffisante des filières a engendré des difficultés en termes d'approvisionnement en intrants et de commercialisation de la production. Par ailleurs, la plupart des promoteurs n'ont toujours pas adopté une logique entrepreneuriale, et sont faiblement responsabilisés étant donné qu'ils bénéficient de taux de subvention de 90%.

Si l'on prend en compte le coût moyen de l'appui-conseil, estimé à 400 000 FCFA par promoteur, il ressort que le niveau de rentabilité des microprojets financés est négligeable.

Analyse de l'efficacité de la subvention à coût partagé du Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales (PAFASP)

Le Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales (PAFASP) a été mis en œuvre au cours de la période 2007–2017 par le Gouvernement du Burkina Faso par le ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (MAHRH) avec l'appui de la Banque Mondiale. Il avait pour objectif de développer et de promouvoir un secteur agricole productif, compétitif,

orienté vers le marché, en vue de contribuer à l'amélioration des revenus des acteurs. Dans le cadre de sa sous-composante 1.2 - Appui aux opérateurs commerciaux, aux producteurs et aux petits transformateurs et accès au financement (promotion des initiatives des acteurs privés), le projet a apporté son appui à la création d'un fonds de promotion des filières. Ce fonds a financé à coût partagé des micro-projets soumis par des producteurs et des entrepreneurs agricoles. Ces microprojets ont couvert un vaste éventail d'activités, comme des activités de recherche adaptive pour le développement de nouvelles technologies, le renforcement des capacités, les études de marché, les tests logistiques, les investissements dans les infrastructures et équipements de base²⁸, la diffusion de nouvelles technologies, le conseil technique ainsi que l'expertise en matière de qualité et de sécurité sanitaire des aliments, etc. Ce fonds de promotion des filières a été géré par une banque commerciale.

L'un des enseignements tirés est que cet instrument financier s'est révélé approprié dans le contexte du Burkina Faso, où les banques ont des difficultés à accorder des prêts à moyen et long terme pour le financement des investissements. Le maintien d'une telle incitation doit être pris en compte à l'avenir. Elle a permis par exemple aux acteurs de la filière mangue de répondre à la demande internationale de mangue séchée, les séchoirs tunnels ayant été subventionnés à hauteur de 65 % par le PAFASP. Cette initiative est l'une des options retenues pour aider les petites entreprises de transformation ou celles qui collaborent avec des groupements de producteurs, à acheter ce type d'équipement, alors que d'autres ne seraient pas éligibles.

De plus, la subvention accordée par le PAFASP a permis l'achat d'équipements innovants, qui auraient pu être difficilement achetés, étant donné la réticence des banques à financer intégralement

ces équipements en raison du risque lié à l'innovation.

Concernant les résultats, les évaluations ont révélé que le projet a atteint et même dépassé son objectif d'augmentation des revenus de 50% pour 60% des producteurs des chaînes de valeur ciblées, ayant bénéficié des subventions, de l'accès facilité au crédit, et des infrastructures construites par le projet. La cible a été dépassée, ayant atteint 130%.

Il convient de signaler que l'augmentation des revenus est attribuable à plusieurs facteurs liés à la production, aux opérations post-récolte et à la commercialisation. L'enquête de 2014 a révélé qu'environ 122 000 bénéficiaires ont adopté les technologies promues par le projet, permettant de multiplier par cinq la valeur moyenne de la production d'oignons et de 1,6 fois celle de la chaîne de valeur bétail/viande. Par exemple, l'utilisation d'unités de stockage dans les exploitations financées par le projet dans la chaîne de valeur de l'oignon illustre clairement cette augmentation. Ces unités permettaient aux agriculteurs de stocker des sacs d'oignons pendant 6 mois après la récolte. Ils vendaient ensuite les oignons stockés à dix fois le prix qu'ils auraient obtenus à la récolte (c'est-à-dire 60 000 FCFA contre 6 000 FCFA pour un sac de 100 kg). Par conséquent, la valeur moyenne de la production d'oignons par bénéficiaire du projet est passée de 2,5 millions FCFA à 13 millions FCFA, grâce à l'augmentation du rendement de 6,5 tonnes/ha à 17 tonnes/ha. De même, la valeur moyenne de la production par bénéficiaire est passée de 6,2 millions FCFA à 10 millions FCFA pour les acteurs de la filière bétail/viande qui ont eu accès au financement des microprojets. Il est important de noter que plus de 60% de la subvention ont été alloués à la chaîne de valeur bétail/viande. Cependant, il convient de noter que la valeur de la production de mangue et de volaille n'a pas connu une augmentation aussi significative que celle des oignons et du bétail en raison de l'absence d'infrastructures de marché adéquates pour ces chaînes de valeur spécifiques.

28 Par exemple, pour permettre aux acteurs de la filière mangue de répondre à la demande internationale de mangue séchée, les séchoirs tunnels ont été subventionnés à hauteur de 65 % par le PAFASP.

EFFICACITÉ DES LIGNES DE CRÉDIT ET DES FONDS DE GARANTIE

L'accès au crédit bancaire a toujours été difficile pour les acteurs du secteur agricole. En effet, ce secteur est considéré à risque par les institutions financières, étant donné que les acteurs ne sont pas suffisamment organisés pour offrir des garanties morales et techniques appropriées aux banques. De plus, certaines banques ne disposent pas suffisamment de ressources à long terme pour financer les prêts à moyen et long terme. L'utilisation des lignes de crédit et des fonds de garantie dans le cadre des projets de développement agricole est de ce fait justifiée.

Nous analyserons dans les sections suivantes, les performances de ces instruments utilisés dans le cadre du Projet déjà clôturé de Croissance Économique dans le Secteur Agricole (PCESA) et du Projet d'Appui à l'Inclusion Financière et à l'Accès au Financement des Petites et Moyennes Entreprises (PAIF-PME) qui est toujours en cours.

Cas du Projet de Croissance Économique dans le Secteur Agricole (PCESA)

Le Projet de Croissance Économique dans le Secteur Agricole a été mis en œuvre au cours de la période 2013–2020 par le ministère en charge de l'Agriculture, avec l'appui financier et technique du DANIDA. Le PCESA, au titre de sa sous-composante A2, a œuvré en vue de faciliter l'accès des acteurs du secteur agricole au crédit. Les opérateurs économiques agricoles (de toutes les filières, sauf ceux du maillon production de la filière coton) ont ainsi bénéficié d'une ligne de crédit mise à disposition auprès de deux banques (Coris Bank et Ecobank), et d'un fonds de garantie auprès de la SOFIGIB.

Performance des lignes de crédit

Ces financements ont exclusivement ciblé les entreprises du secteur agricole et/ou celles ayant un lien avec le secteur agricole. Au total, 100 prêts à moyen terme ont été accordé, dont au moins

30% à des entreprises gérées par des femmes. Ces prêts ont été octroyés dans le cadre de deux (02) lignes de crédit, d'un montant de 2,5 milliards de FCFA chacune, mises à disposition respectivement auprès des banques Ecobank et Coris Bank, suite à un processus de sélection après un appel d'offres ouvert à toutes les banques du pays. En retour, ces banques devaient, chacune, décaisser et recouvrer 2 milliards de FCFA et 7 milliards de FCFA respectivement pour le financement des investissements et des fonds de roulement au profit des PME et IMF. L'effet de levier attendu était de 3,6 fois les montants injectés.

En vue de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises dans les filières agricoles ciblées par le Programme, aux crédits bancaires et de faciliter l'accès des institutions de microfinance aux refinancements, ces opérations bancaires bénéficient de l'appui d'un fonds de garantie auprès de la SOFIGIB d'un montant de 750 millions de FCFA.

Il ressort des données collectées auprès des deux (02) banques, qu'elles ont octroyé 254 prêts, soit environ 2,5 fois la cible initiale. Le montant des prêts d'investissement décaissé et remboursé s'élève à 1,67 milliard de FCFA, sur une cible de 2 milliards de FCFA, soit un taux de réalisation de 83,5%. Concernant les financements destinés aux fonds de roulement, 11,86 milliards de FCFA ont été décaissés et remboursés, dépassant la cible initiale de 7 milliards FCFA, soit un taux de réalisation de 169,22%. L'effet de levier des lignes de crédit a été de 4,45 contre une cible initiale de 3,6. La permanence de la ligne de crédit est l'un des facteurs de réussite²⁹ de cette opération.

La diversité des filières ayant bénéficié de l'accompagnement des banques, ainsi que les types de crédits octroyés témoignent d'un niveau de connaissance acceptable du secteur agricole et de la capacité des agents bancaires à mettre en œuvre les approches nécessaires pour accomplir leur mission. Dans l'ensemble, 76% des

²⁹ Le crédit renouvelable ou crédit permanent (en anglais revolving credit) consiste à mettre à la disposition de la banque une somme d'argent réutilisable au fur et à mesure de son remboursement par les entreprises pour le financement des investissements.

entreprises bénéficiaires couvertes par l'enquête dans le cadre de l'évaluation finale du projet, se sont déclarées satisfaites.

Cependant, en l'absence d'une ligne de crédits à taux bonifiés qui leur est rétrocédée, ces institutions financières estiment être dans l'incapacité d'accorder des prêts à certaines entreprises agricoles et/ou à celles ayant un lien avec le secteur agricole, à un taux préférentiel de 8%, comme c'est le cas dans le cadre de la mise en œuvre du PCESA. Les taux d'intérêt des crédits ordinaires varient entre 10 et 11% l'an, et sont nettement plus élevés pour les crédits agricoles et pouvant aller jusqu'à 24% dans les institutions de microfinance.

Par ailleurs, en l'absence de garantie financière à première demande fournie par une structure de fiducie-gestion, les institutions financières continueront d'exiger les garanties habituelles, qui sont souvent difficiles à donner par les entreprises agricoles. Par conséquent, et dans le souci de promouvoir l'entrepreneuriat agricole, les banques plaignent en faveur de deux mesures : (i) le maintien des lignes de crédit actuelles, avec les conditions actuelles de la convention jusqu'à la mise en place d'un autre Programme dans le secteur agricole, quitte à ce que les conditions soient révisées le cas échéant, pour permettre aux promoteurs de continuer à bénéficier des financements à des taux d'intérêt réduits, et (ii) la mise en place d'un mécanisme de suivi et d'accompagnement couvrant tous les promoteurs ayant bénéficié de financements dans le cadre du PCESA.

Parmi les facteurs de réussite de cet instrument financier, on peut identifier les éléments suivants : (i) la sélection des banques partenaires du Programme par le biais d'un appel d'offres compétitif, qui a permis de choisir les Institutions Financières (IF) qui disposaient de mécanismes de crédit adaptés au secteur agricole ; (ii) le diagnostic organisationnel pour le renforcement des capacités techniques des banques par le développement d'outils financiers adaptés au secteur agricole ; (iii) la nature permanente de la ligne de crédit (ou revolving credit) ; (iv) la mise à disposition de lignes de crédit à long terme adaptées

à l'environnement des banques d'une durée de 6 à 10 ans et assortis de taux d'intérêt compris entre 3% et 5% pour la transformation d'un secteur habitué aux subventions accordées aux PME agricoles bancables et aux crédits à court terme ; et (v) la répartition du portefeuille entre les prêts aux PME agricoles et les prêts aux IMF pour soutenir les prêts aux micro-entreprises rurales.

Performance du fonds de garantie

Les fonds ont été mis à la disposition de la SOFIGIB par une convention de fiducie-gestion à durée indéterminée signée avec le ministère de l'Économie, des Finances et du Développement en date du 11 mai 2018. En date du 30 septembre 2020, la SOFIGIB a garanti 75 Projets (contre une cible initiale de 100) d'un montant de 1932 milliards de FCFA. Sur un montant total de 1,932 milliard de FCFA de crédits garantis, un montant de 838,253 millions de FCFA a servi à couvrir des crédits à court terme uniquement, tandis qu'un montant de 889,881 millions de FCFA a servi à couvrir des crédits à moyen terme uniquement et qu'un montant de 204,156 millions de FCFA a servi à couvrir des crédits à durée mixte (court et moyen terme), dont 102,646 millions de FCFA de crédits à court terme. Au total, dix (10) filières ont bénéficié de l'apport de la garantie avec une prédominance de la filière bétail-viande (représentant 35,14% du total). L'effet de levier de ce mécanisme, qui se calcule en établissant le rapport entre le volume des prêts garantis et le volume du fonds de garantie, s'élève à 2,6. Cela témoigne d'une performance satisfaisante de cet instrument compte tenu des difficultés d'accès au crédit auxquelles sont confrontées les entreprises agricoles.

Le niveau de résultats atteints par la SOFIGIB par rapport à l'objectif initial est le résultat de l'adoption de plusieurs approches. En effet, au début de la mise en œuvre du Programme, seules les deux (02) banques partenaires du PCESA étaient habilitées à transmettre les dossiers de demande de garantie à la SOFIGIB. Après avoir constatés des performances peu satisfaisantes, une nouvelle approche a été adoptée. Désormais, chaque promoteur dépose directement son dossier à la

SOFIGIB qui l'évalue avant de le transmettre à un établissement de financement qui sera choisi par le promoteur. Pour parvenir aux résultats escomptés, la SOFIGIB a mis en place une stratégie de promotion du fonds. Cette stratégie a ciblé (i) des banques autres que Ecobank et Coris Bank International, (ii) les promoteurs via leurs organisations professionnelles et (iii) les bureaux d'études qui jouent un rôle d'accompagnement et de renforcement des capacités des différents acteurs économiques. Quelle que soit la voie par laquelle la demande de garantie est parvenue à la SOFIGIB, cette dernière donne sa garantie, sous forme de simple cautionnement aux banques créancières, avec une quotité maximale de 70% du concours, quels que soient le type et la nature du crédit sollicité. En outre, pour les crédits d'investissement, les promoteurs sont tenus de contribuer à hauteur de 10% du coût total (en nature ou en espèces).

Par ailleurs, la faible absorption du fonds de garantie confirme l'efficacité du dispositif. En effet, le montant des engagements douteux couverts par la SOFIGIB à la clôture du projet s'élevait à 102 millions de FCFA, soit un taux d'absorption apparent du fonds de garantie de 13.6%. Ce taux pourrait baisser au regard des efforts de recouvrement des créances que les banques continueront de déployer et de l'éventuelle inobservation des modalités de décaissement des crédits, fixées par un accord entre les parties, que la SOFIGIB pourrait, éventuellement, soulever en cas de litiges. C'est d'ailleurs sur ce dernier point que les banques expriment leur insatisfaction à l'égard de la SOFIGIB. Elles recommandent, à cet effet, la mise en place de garanties à première demande³⁰ pour stimuler davantage le financement des entreprises agricoles. Compte tenu des clauses contraignantes de la SOFIGIB, certaines banques ont opté pour d'autres fonds de garantie.

30 La garantie à première demande est une sécurité conventionnelle par laquelle un garant, banque ou établissement financier, s'engage à verser une certaine somme d'argent dès que la personne garantie requiert et sous un délai de quinzaine, l'exécution de la prestation convenue et ce, sans que le garant puisse invoquer un motif susceptible de faire échec à l'exécution de cette convention.

Cas du Projet d'Appui à l'Inclusion Financière et à l'Accès au Financement des Petites et Moyennes Entreprises (PAIF-PME)

L'objectif du PAIF-PME est d'accroître l'accès aux services financiers numériques et de faciliter l'accès au crédit des bénéficiaires ciblés. Ce projet s'articule autour de quatre composantes. Au titre de la composante 1, le projet vise à accroître l'utilisation des comptes de transaction. Cette composante apporte un appui à la numérisation des paiements du Gouvernement et à la transformation numérique des services de microfinance. Dans le cadre de la composante 2, le projet propose de renforcer les capacités institutionnelles de l'autorité nationale de supervision de la microfinance et des institutions du secteur de la microfinance, de renforcer également les capacités du Fonds d'Appui aux Activités génératrices de Revenus des Femmes (FAARF), pour faciliter la transition de leurs bénéficiaires vers le secteur financier formel, et enfin d'améliorer la protection des clients du secteur financier. Au titre de la composante 3, le projet vise à accroître l'accès des agriculteurs, des PME et des femmes entrepreneurs au crédit. La composante 3 vise à : (a) renforcer l'offre de crédit destiné aux agriculteurs et aux PME et (b) augmenter la demande de crédit. La composante 4 est dédiée à la gestion des projets et au S&E.

À partir de 2020, le PAIF-PME a mis en place une garantie partielle de crédit de 35 millions de dollars auprès de la SOFIGIB pour améliorer l'accès au crédit des PME, des femmes entrepreneures et des agriculteurs au Burkina Faso. Cet instrument de partage des risques a contribué à attirer les financements du secteur financier privé, en absorbant une partie des pertes en cas de défaut de paiement. En juin 2021, ce mécanisme a été étendu pour aider les entreprises et les agriculteurs à surmonter les chocs de la pandémie de COVID-19 et du changement climatique. Ce fonds de garantie partiel a ainsi soutenu jusqu'à 174 millions de dollars de prêts accordés par des banques privées et des institutions de

microfinance, générant un effet multiplicateur de 5³¹. Cette approche a bien fonctionné grâce à l'assistance technique fournie par la Banque mondiale, qui a aidé au renforcement des capacités des gestionnaires de ce fonds de garantie et des institutions financières partenaires, en particulier sur les nouveaux marchés, mal desservis. La Banque mondiale a également facilité les échanges Sud-Sud grâce à une assistance technique entre les partenaires du projet du Burkina Faso et ceux d'un projet similaire à Madagascar, contribuant ainsi à accélérer la mise en œuvre du projet au Burkina Faso.

La SOFIGIB a encouragé les institutions financières à prêter aux segments mal desservis comme les Micro, Petites et Moyennes Entreprises (MPME), les femmes entrepreneures et les agriculteurs, en absorbant une partie de leurs pertes liées aux prêts en cas de défaut de paiement. La moyenne des prêts consentis s'est élevée à environ 15 millions de FCFA pour les MPME, à 6 millions de FCFA pour les agriculteurs et à 4 millions de FCFA pour les femmes entrepreneures. Cette initiative a également contribué à réduire l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'inclusion financière. Depuis le début du projet, un total de 3 000 emprunteurs (dont 1 293 MPME, 711 agriculteurs et 996 femmes entrepreneures) ont bénéficié de cette garantie, obtenant environ 48,5 millions de dollars de crédits. En moins de deux ans, six institutions financières ont rejoint le mécanisme, et quatre institutions supplémentaires ont manifesté leur intérêt à y participer. Plus de 80 % des 3 000 emprunteurs n'auraient pas pu accéder au crédit bancaire sans cet instrument de garantie partielle. Le fonds de garantie a généré un rendement de 6 % à partir des dépôts à terme, ce qui a contribué à sa stabilité.

Aperçu sur d'autres initiatives

En plus de ces expériences majeures, l'accès au financement a toujours été prévu dans les

stratégies d'intervention de la plupart des projets de développement agricole. En effet, il convient de mentionner les initiatives suivantes en cours d'exécution :

1. Dans le cadre de l'amélioration de l'accès des micros-entreprises rurales au financement bancaire, le Gouvernement du Burkina Faso a bénéficié en mai 2013 d'un don accordé par le Fonds koweïtien pour le développement économique arabe, d'un montant de 5 millions de dollars (\$ US), soit l'équivalent de 2,5 milliards de FCFA. À cet effet, un compte spécial a été ouvert en mars 2014 auprès de la banque Coris Bank International pour la réception des fonds, dont la gestion est régie par une convention tripartite (Gouvernement, Coris Bank International et Fonds koweïtien). Grâce à ces ressources, Coris Bank International accorde des financements directs aux promoteurs pour la couverture de leurs besoins en fonds de roulement, l'achat d'intrants et d'équipements et la construction d'infrastructures indispensables à leurs activités. Cependant, la réussite du programme a été entravé par les capacités limitées des promoteurs en matière de gestion et une mauvaise gestion du crédit. En effet, la gestion et la tenue d'une petite comptabilité ou d'aide-mémoires comptables pour surveiller le contrôle des coûts de production et évaluer la rentabilité des exploitations agricoles n'ont pas toujours été une priorité pour les promoteurs.
2. La deuxième phase du Programme de Valorisation du Potentiel Agropastoral dans l'Est soutient les agriculteurs dans la préparation de leurs dossiers de crédit et développe des infrastructures pour faciliter le processus de warrantage.
3. Le projet d'appui à la création d'une banque d'agrobusiness joue également un rôle actif dans la promotion du warrantage en apportant un appui à l'élaboration de textes réglementaires portant sur le warrantage et la police d'assurance agricole. Le projet a également apporté son appui à la création d'une base de données sur le warrantage pour favoriser le

31 Source : <https://www.worldbank.org/en/results/2022/05/16/afw-unlocking-access-to-credit-for-underserved-borrowers-in-burkina-faso>

- réseautage, ainsi que la création de sociétés coopératives de warrantage dirigées par les agriculteurs.
4. Le Projet de Développement de la Valeur Ajoutée des Filières Agricoles a mis en place trois mécanismes de microfinancement pour faciliter l'accès des productrices et des producteurs au financement nécessaire à leurs activités, à savoir : l'Alliance stratégique, le Cautionnement mutuel et le Mécanisme de coût partagé.
 5. Le Programme de Développement Agricole qui vise à renforcer les capacités des producteurs des filières riz et manioc pour la préparation des dossiers de crédit et la gestion du crédit et de la trésorerie, en offrant une formation en éducation financière.
 6. Le Projet d'Appui aux Filières Agricoles dans les Régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre-Ouest, des Hauts-Bassins et du Sud-Ouest (PAFA-4R) qui : (i) finance des micro-entreprises rurales (MER), (ii) facilite le partenariat entre les institutions de microfinance et les organisations paysannes de base pour l'achat groupé d'intrants et d'équipements agricoles et (iii) facilite la mise en place des Centres de Ressources en Partenariat Rural (CREER) pour l'assistance des micro-entreprises rurales. Pour résoudre les problèmes liés à la commercialisation de la production, il est essentiel de promouvoir la contractualisation entre les organisations paysannes de base et les acteurs de la chaîne de commercialisation.
 7. Le Projet de Gestion des Risques Agricoles et Alimentaires a pour objectif de faciliter le développement de l'assurance agricole et d'autres outils de gestion des risques liés à l'agriculture et à l'alimentation. À cet effet, le projet œuvre en vue de la conception et l'institutionnalisation de produits d'assurance agricole, et de la sensibilisation des communautés rurales pour encourager l'adoption de cette assurance. Il apporte également son appui à la création du Fonds de Développement Agricole au sein de la Banque Agricole du Faso (BAdF).
- Il convient de souligner le grand nombre d'initiatives qui visent à faciliter l'accès des acteurs des chaînes de valeur agricoles au financement, réalisées à travers des projets de développement, sous la tutelle des ministères en charge de l'Agriculture, et des projets hors budget exécutés par des ONG. Cependant, l'absence de capitalisation de ces différentes initiatives par la Direction générale de la Promotion de l'Économie Rurale (DGPER) entrave la possibilité d'identifier les bonnes pratiques adaptées à chaque filière et aux différentes catégories d'acteurs, ce qui compromet la possibilité d'étendre ces bonnes pratiques à une plus grande échelle et de les institutionnaliser éventuellement.
- En outre, la plupart de ces lignes de crédit et fonds de garantie, mis en place dans le cadre de ces différentes initiatives, restent inactifs au sein des institutions financières après la fin des projets. En outre, l'utilisation de ces fonds et la manière dont les droits de propriété sont transférés se caractérisent par un manque de transparence. Par conséquent, il est nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire et un suivi de l'utilisation ultérieure de ces fonds pour éviter que les fonds publics destinés au financement des chaînes de valeur agricoles ne soient détournés de leurs objectifs initiaux.

Analyse des dépenses allouées à la foresterie

CONTEXTE ET CADRE POLITIQUE DU SECTEUR FORESTIER

Environ 31 pour cent de la superficie totale du Burkina Faso est couverte de forêts, dont la plus grande partie (4,7 millions d'hectares) est gérée par les villages et les communes, alors que les 3,9 millions d'hectares restants sont constitués de forêts classées appartenant à l'État (78 entités distinctes) comprenant des forêts (880 000 ha), des parcs nationaux (390 000 ha), des réserves de faune partielles et totales (2 545 500 ha), des

réserves de biosphère, et des jachères. Ces terres forestières contribuent à environ 9,6% du PIB³², avec la production de bois de feu (5,3%), les produits forestiers non ligneux (3,9%) en tant que principales composantes. Les services liés à la conservation et à l'environnement comme le tourisme, la chasse, la séquestration de carbone et la préservation de la biodiversité contribuent pour les 0,5 % restants. « Il convient de mentionner que plus de 40 % des ménages tirent une partie de leur revenu des activités forestières.³³ »

Les ressources forestières au Burkina Faso se sont considérablement dégradées au fil des années. Entre 1994 et 2014, près de la moitié des forêts a été défrichée, principalement pour être convertie en terres agricoles et de pâturage. Le pays dépend également des ressources ligneuses comme le bois de chauffage et le charbon de bois qui représentent 96 % de sa consommation énergétique. Cependant, avec une production durable inférieure à la demande, ces ressources forestières se sont appauvries. Le Burkina Faso perd en moyenne plus de 240 000 ha de terres forestières par an en raison de l'expansion agricole (51%), de la consommation de bois pour l'énergie (40,2%), du surpâturage (6,45%) et des feux de brousse (0,86%).³⁴ En outre, l'exploitation minière et la collecte de produits forestiers non ligneux (PFNL) contribuent également à une perte annuelle moyenne de 2 457 ha (0,99%) et 1 237 ha (0,5%), respectivement. Ainsi, le taux de couverture forestière du pays est passé de 54,3% en 1992 à 31,64% en 2014.

Des expériences de gestion participative des ressources forestières ont été entreprises depuis la fin des années 1970, y compris la création de chantiers d'aménagement forestier (CAF) au milieu des années 1980. Des plans de gestion forestière pluriannuels ont été élaborés et ont reçu un appui financier public via un fonds de gestion forestière. Des partenariats de gestion entre

les Groupements de Gestion Forestière (GGF), l'Union des Groupements de Gestion Forestière et le Gouvernement (MEEA) ont été établis. Un décret portant sur les modalités de transfert des ressources et des compétences entre l'État et les communes en matière d'environnement et de gestion durable des ressources naturelles, a été publié en 2014³⁵. Ce décret prévoit également une allocation annuelle de fonds de l'État pour couvrir les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement dans ce domaine.

Cadre politique

Le Burkina Faso a exprimé un engagement fort et continu depuis des décennies, aux échelles nationale et internationale, en faveur de la gestion durable des ressources naturelles. Le renforcement de ses cadres politiques, législatifs et institutionnels pour la gouvernance forestière s'est poursuivi tout au long de la période couverte par cette revue, de 2016 à 2020.

À l'échelle internationale, il convient de mentionner notamment la ratification par le Burkina Faso de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, le 20 septembre 1993, de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), le 20 septembre 1993, et de la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification, le 29 décembre 1995.

À l'échelle nationale, la Constitution de juin 1991 et l'ensemble de ses amendements consacrent le principe de protection de l'environnement comme un devoir fondamental de l'État et de l'ensemble de la nation. Cette Constitution est renforcée par de nombreux textes législatifs spécifiques, parmi lesquels : la loi n°003-2011/AN du 05 avril 2011 portant code forestier au Burkina Faso ; la loi n°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina-Faso ; la loi n° 008-2014/AN du 08 avril 2014 portant loi d'orientation

32 Banque Mondiale (Burkina Faso, Note Sectorielle sur les Forêts)

33 Source: World Bank, Burkina Faso Rural Income Diagnostic, December 13, 2019.

34 Déterminants de la déforestation et de la dégradation des forêts au Burkina Faso-Tendances et options stratégiques, MEEVCC, 2018

35 <https://www.pif-burkina.org/wp-content/uploads/2018/07/Decret-portant-sur-les-modalit%C3%A9s-de-transfere-des-ressources-et-des-comp%C3%A9tences-entre-lEtat-et-les-communes-dans-le-domaine-de-lEnvironnement-et-la-Gestion-durable-des-ressources-Naturelles.pdf>

sur le développement durable au Burkina Faso ; la loi n°016-2015/CNT portant modification de la loi n° 055-2004/AN du 21 Décembre 2004 portant code général des collectivités au Burkina Faso ; la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, de la pêche et de la faune de 2015, ainsi que la loi qui pose les bases de la loi d'orientation nationale sur l'aménagement du territoire et le développement durable de 2018.

Le cadre législatif a continué d'évoluer pour parvenir à une plus grande intégration de la foresterie dans les politiques et les activités plus larges du secteur rural. Cette intégration s'est traduite par la politique nationale d'aménagement des forêts classées, la politique sectorielle de l'environnement, de l'économie verte et du changement climatique 2017–2026, la stratégie et le plan d'actions de l'initiative grande muraille verte pour le Sahara et le Sahel pour la période 2018–2022, et l'adoption de la Stratégie Nationale de l'Environnement 2019–2023 et du Programme National du Secteur Rural (PNSR II) de 2017.

Le renforcement de la politique forestière a bénéficié de l'appui du Programme d'Investissement Forestier (PIF, 2014–2021) qui a permis d'améliorer l'environnement réglementaire et les stratégies nationales par l'introduction de la dimension REDD+ (Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts, ainsi que la conservation et le renforcement des stocks de carbone forestier). Il convient de noter que le processus REDD+ est un mécanisme relevant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Son objectif est de contribuer simultanément à atténuer les effets du changement climatique et à promouvoir le développement durable.

L'existence de ces nombreux textes tant au niveau international que national offrent une base légale pour les interventions dans le secteur, et aident à fixer les règles et à organiser les pratiques pour une gestion durable des ressources forestières. Cependant, des lacunes sont observées en matière de mise en œuvre. Ainsi, on constate des lacunes dans l'internalisation et l'adaptation des

textes internationaux aux réalités sociales nationales. De plus, l'application des réglementations reste insuffisante, et largement méconnues par les acteurs du secteur forestier. En outre, de nombreuses lois manquent de textes d'application et/ou de cohérence entre elles. Toutes ces lacunes favorisent des pratiques préjudiciables à la gestion durable des forêts.

Sur le plan opérationnel, le volet environnement et gestion des ressources naturelles a été pris en compte par les composantes du sous-secteur environnement dans les quatre politiques sectorielles d'une part ainsi que dans les investissements structurants et les réformes stratégiques du PNDES. En outre, les thématiques environnementales émergentes comme le changement climatique, l'économie verte, les modes de consommation et de production durable et la gestion durable des terres et des ressources naturelles ont également été prises en compte dans le PNDES I. De plus, le PNDESII (2021–2025) vise à augmenter la couverture végétale à 48,1% du territoire national et à restaurer 25% de terres dégradées. Les principales mesures à prendre consistent à intégrer les thématiques de l'environnement et du développement durable dans les documents de planification du développement, et sécuriser les espaces de conservation et les forêts classées de l'État.

Analyse institutionnelle

La politique de protection de l'environnement et de gestion durable des forêts en particulier est mise en œuvre par le ministère en charge de l'Environnement.

Fin 2020, le ministère en charge de l'Environnement employait environ 3000 agents (fonctionnaires) travaillant sous son autorité. Parmi eux, les trois quarts étaient des forestiers et le quart restant était composé d'environnementalistes (tous grades confondus). La majorité du personnel technique été formée et diplômée de l'École Nationale des Eaux et Forêts. Les forestiers appartiennent à un corps paramilitaire (« le Corps des Eaux et Forêts » qui suit une hiérarchie de

type militaire) tandis que les environnementalistes (ou autres spécialistes) ne suivent pas ce modèle hiérarchique, même s'ils ont suivi le même cursus. Malgré les tentatives du ministère de recruter activement des femmes dans le domaine forestier, seulement 11% du personnel technique du ministère sont des femmes, ce qui représente une faille étant donné qu'elles jouent un rôle important en tant d'utilisatrices et actrices dans la gestion des ressources forestières.

La plupart du personnel technique (environ 2 300 personnes) se trouvent au niveau régional, mais ils ne disposent pas des ressources budgétaires publiques nécessaires pour mener à bien leurs missions sur le terrain. De plus, ce nombre d'agents techniques (AT) au niveau régional est inférieur aux besoins en AT, estimés à 2 700 dans le plan quinquennal de recrutement du ministère.

Les structures affiliées au MEEA dans le domaine de la foresterie sont :

- L'Office National des Aires Protégées.
- Le Centre National de Semences Forestières (CNSF) qui est un établissement public à caractère administratif qui a pour principal objectif d'assurer l'approvisionnement des producteurs en semences forestières de bonne qualité, nécessaires aux activités de reboisement.
- L'Agence de promotion des Produits Forestiers Non Ligneux.
- L'École Nationale des Eaux et Forêts, chargée de la formation des paramilitaires et des environnementalistes pour la protection de la forêt. Elle a préparé un plan stratégique décennal ambitieux (2019–2028) pour son développement.
- Le Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE, voir encadré 9) comprend le Fonds Forestier (FF). Il s'agit d'un instrument d'octroi de subventions, avec un 3ème cycle lancé en 2017. Il ne fonctionne pas comme un fonds renouvelable et nécessite donc une nouvelle injection de capital pour rester opérationnel. De plus, il éprouve des difficultés à obtenir un budget récurrent suffisant (par exemple

pour assurer la supervision des subventions), principalement dépendant du budget annuel national. Le FIE a été créé en 2015 pour servir de mécanisme financier d'appui à la stratégie nationale de l'environnement du Burkina Faso. Il est financé par des contributions gouvernementales, des impôts, les projets financés par des donateurs, ainsi que des subventions, etc. Le FIE a également été utilisé par le projet PIF, financé par la Banque mondiale, pour acheminer des fonds au niveau local.

- L'Union des Groupements de Gestion Forestière.

Recherches menées sous la tutelle d'autres ministères : Le Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (CNRST) qui abrite un service de production forestière et l'Institut National de l'Environnement et de la Recherche Agronomique (INERA),

Coordination : Le Secrétariat Permanent de Coordination des Politiques Agricoles Sectorielles (SP-CPSA), placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, des Ressources Animales et Halieutiques (MARAH), est chargé de l'harmonisation des politiques et réformes sectorielles dans le domaine agro-sylvo-pastoral, les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de l'environnement. Les ministères concernés - à savoir le MARAH, le ministère de l'Eau et de l'Assainissement et le MEEA - tendent à privilégier leurs propres activités, ce qui entrave les activités du SP-CPSA. Bien que l'on observe une prise de conscience de cette situation, les mécanismes d'engagement intersectoriel nécessaires pour résoudre ce problème continuent de faire défaut.

Appui insuffisant à la décentralisation : étant donné la décentralisation, l'État, à travers le ministère en charge de l'Environnement devrait jouer un rôle en encadrant les communes dans la gestion des ressources naturelles mais cette aide reste encore très insuffisante. En outre, le ministère en charge de l'Environnement n'a délégué que moins de 10% des dépenses de fonctionnement aux services déconcentrés au cours de la période 2017–2020, ce qui équivaut à une moyenne annuelle de 5,5 millions de FCFA

par région. Il est clair que dans de telles conditions, les services déconcentrés se trouvent dans l'incapacité de réaliser des activités en l'absence d'un appui aux projets et programmes ou de transfert de crédit par les directions centrales. L'absence donc de déconcentration en matière de planification et d'exécution budgétaire ne favorise pas l'autonomie des services déconcentrés dans la prise d'initiatives.

ANALYSE DU NIVEAU ET DE LA COMPOSITION DES DÉPENSES ALLOUÉES À LA FORESTERIE

Évolution des dotations budgétaires et efficacité de l'exécution budgétaire au sein du MEEA

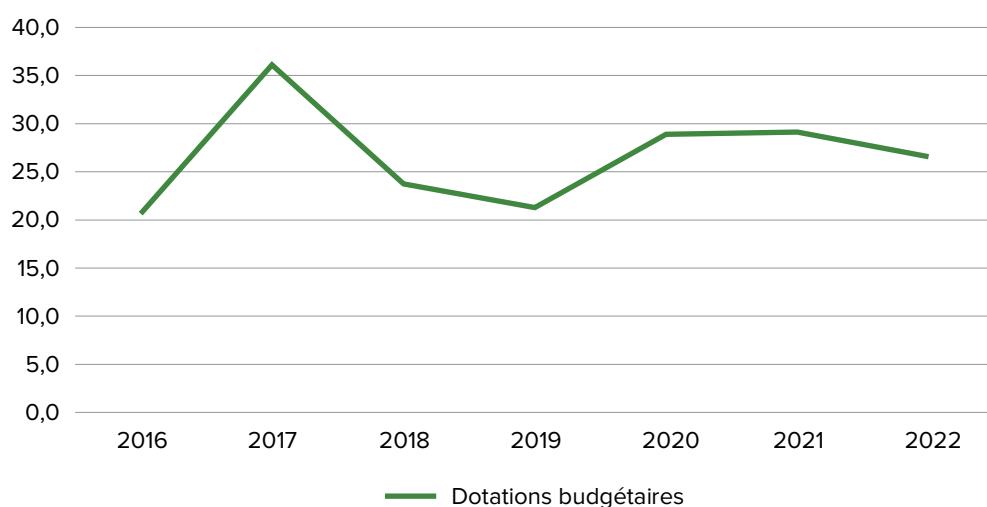
Après avoir quasiment doublées entre 2016 et 2017, les dotations budgétaires initiales allouées au secteur de la foresterie et de l'environnement en général ont accusé une tendance à la baisse jusqu'en 2019 (Graphique 21). En effet, elles sont passées de 36 milliards de FCFA en 2017 à 21 milliards de FCFA en 2019. Elles ont toutefois augmenté à 29 milliards de FCFA en 2020 et 2021. Pour l'année 2022, les prévisions budgétaires pour le ministère, établies à 26.6 milliards de FCFA risquent d'être revues à la baisse en raison

de la situation politique du pays et l'aggravation de la crise sécuritaire. Malgré une compréhension claire des impacts à long terme et des risques liés à la disparition des forêts, le budget du secteur forestier est resté très limité, représentant environ 1.1% du budget national par an.

Alors que les frais de personnel ont représenté 28% de ces dotations au cours de la période 2016–2018, ils sont passés à 55% en 2019 et 46% en moyenne en 2020–2022 en raison de l'augmentation des salaires des agents forestiers, suite à l'application de leur statut particulier.

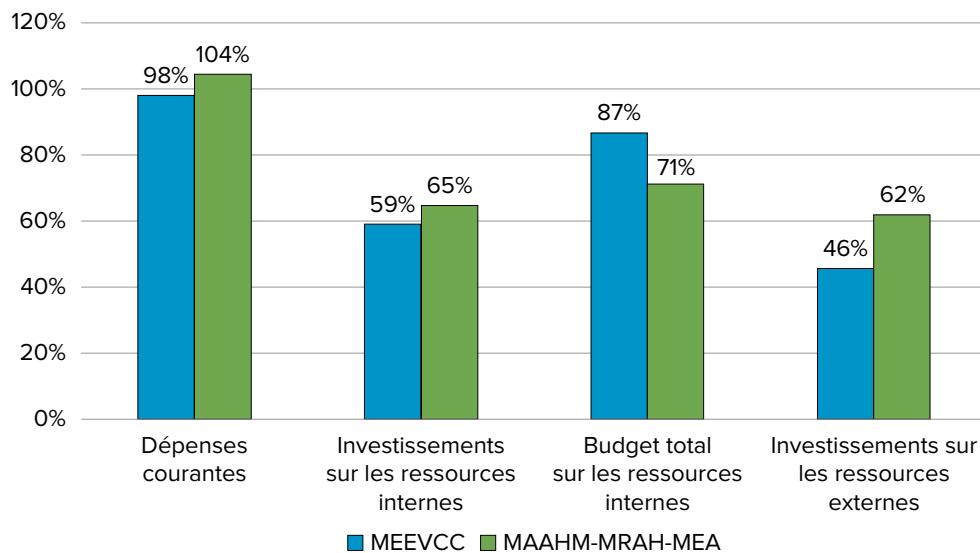
Les dotations allouées à l'investissement n'ont représenté que 36% du total des allocations en 2019–2022 contre 60% en 2016–2018. En se limitant aux ressources intérieures, la part des investissements dans les allocations budgétaires est passée de 34% en 2016–2018 à 25% en 2019–2022. Bien que l'amélioration des rémunérations des agents forestiers contribue à une meilleure application de la réglementation en faveur de la gestion durable des forêts, il n'en demeure pas moins qu'un budget essentiellement destiné à couvrir les frais de personnel est insuffisant pour inverser la tendance de la dégradation des forêts et des ressources naturelles.

GRAPHIQUE 21 : Évolution des dotations budgétaires au MEEA (en milliards de FCFA)



Source : les auteurs à partir des données de la DGB

GRAPHIQUE 22 : Taux d'exécution financière par catégorie de dépenses et par source de financement



Source : les auteurs à partir des données de la DGB et de la DGESS/MEEA

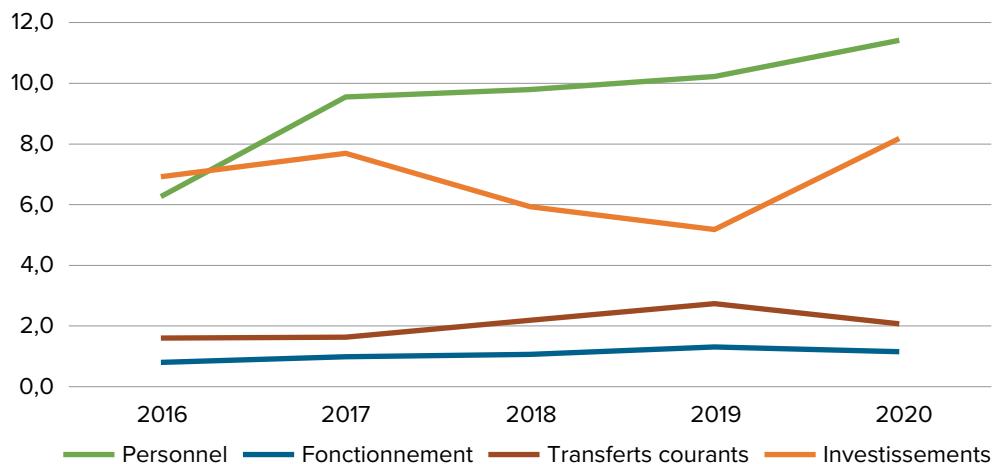
L'efficacité de l'exécution budgétaire appréciée à travers le taux d'exécution financière (TEF) a atteint en moyenne 75% au cours de la période 2016–2020 (Graphique 22). Cependant, le TEF des investissements a été de 51% sur ladite période. L'analyse de l'exécution budgétaire par source de financement révèle un TEF de 87% pour le budget financé par des ressources internes. Cette bonne performance par rapport aux autres ministères en charge du Développement Rural, s'explique par le TEF de 98% pour les dépenses courantes qui sont particulièrement importantes dans les dotations financées par des ressources internes allouées au MEEA (71%). Cependant, le TEF des investissements financés par l'État a été en moyenne de 59% au cours de la période 2016–2020 contre 65% pour les autres ministères en charge de l'Agriculture. Le TEF des investissements financés par des ressources externes a affiché une performance modeste, atteignant 46% pour le MEEVCC contre 62% en moyenne pour les autres ministères. La dégradation de la situation sécuritaire a été l'élément déterminant à l'origine la faible exécution des projets du MEEA.

Niveau et composition des dépenses engagées par le MEEA

Les dépenses annuelles engagées (y compris le financement extérieur) en faveur de l'environnement et de la gestion durable des forêts se sont élevées en moyenne à 19,3 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020.

Près de la moitié de ces dépenses (9,5 milliards de FCFA), soit 49% ont été allouées au paiement des salaires, laissant des ressources limitées pour couvrir les dépenses de fonctionnement au niveau local et pour les investissements (Graphique 23). Les dépenses de fonctionnement du MEEA ont varié entre 800 millions et 1,16 milliards de FCFA, ne représentant que 5% des dépenses engagées. Les autorités forestières manquent de ressources humaines, matérielles et financières pour assurer efficacement la protection des 3,9 millions d'hectares de forêts classées publiques. Par ailleurs, les responsables forestiers ne disposent pas des ressources nécessaires pour accomplir leurs missions, tant au niveau central qu'au niveau local où la situation est encore plus préoccupante.

GRAPHIQUE 23 : Répartition des dépenses du MEEA par catégorie



Source : les auteurs à partir des données de la DGB et de la DGESS/MEEA

Les transferts annuels destinés aux structures affiliées au MEEA se sont élevés à 2 milliards en moyenne, soit 11% des dépenses du ministère.

Concernant les investissements, leur part reste la plus faible parmi les ministères en charge du Développement Rural, avec 35% du total des investissements. En volume, les investissements ont varié entre 5 et 8 milliards de FCFA par an au cours de la période 2016–2020. Plus de la moitié de ces investissements, soit 54%, ont été financés par l'aide extérieure.

Une relative bonne exécution des investissements planifiés dans le cadre du PNSR avec l'inclusion de l'aide hors budget

L'aide hors budget destinée à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles est importante. Elle s'est élevée à 68.5 milliards de FCFA au total au cours de la période 2016–2020, soit 3.7% du volume de l'aide figurant dans le budget de l'État qui s'est élevée à 18.3 milliards de FCFA au total sur la même période. Cette aide est mise en œuvre par des organisations non gouvernementales et associations opérant dans le domaine de l'environnement. Bien qu'elle compense le sous-investissement public constaté, elle souffre d'un problème de coordination et de capitalisation des interventions.

En incluant cette aide, les dépenses allouées à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles se sont élevées à 165 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020 contre une planification de 347 milliards de FCFA dans le PNSR II, soit un taux d'exécution financière de 48%. Ce TEF est plus élevé que celui du PNSR II dans son ensemble qui a été de 37%, traduisant ainsi une plus grande priorité accordée à la gestion des ressources naturelles de la part des partenaires techniques et financiers.

Composition des dépenses (y compris l'aide hors budget) par le programme budgétaire

Avec la mise en œuvre du budget programme, les interventions du MEEA s'articulent autour de cinq programmes budgétaires :

- 086 la gestion durable des ressources forestières et fauniques,
- 087 l'assainissement de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie,
- 088 la gouvernance environnementale et le développement durable,
- 089 l'économie verte et le changement climatique et ;
- 090 le pilotage et l'appui.

TABLEAU 9 : Répartition des dépenses par programme budgétaire (y compris l'aide hors budget)

Programme budgétaire	2016	2017	2018	2019	2020	2016–20	Part 2016–20
086 Gestion durable des ressources forestières et fauniques	6.7	22.0	16.3	28.4	14.1	87.5	53%
087 Assainissement de l'environnement et amélioration du cadre de vie	1.2	0.9	0.5	0.5	0.7	3.8	2%
088 Gouvernance environnementale et développement durable	2.8	9.0	9.9	3.6	5.8	31.2	19%
089 Économie verte et changement climatique	1.6	2.0	1.5	5.8	1.8	12.7	8%
090 Pilotage et appui	7.5	4.0	5.5	4.4	8.8	30.1	18%
Total	19.8	37.9	33.7	42.7	31.2	165.3	100%

Source : les auteurs à partir des données de la DGB, DGEP, DGCOOP et DGESS/MEEA

Avec des dépenses d'un montant de 87.5 milliards de FCFA au cours de la période 2016–2020, le programme 086 (Gestion durable des ressources forestières et fauniques) représente 53% du total des dépenses (cf. tableau 9). Il est suivi par les programmes 088 (Gouvernance environnementale et développement durable) et 090 (pilotage et appui au secteur) qui représentent 19 et 18% respectivement du total des dépenses. Les dépenses engagées pour le programme 090 (pilotage et appui) se sont élevées à 30 milliards de FCFA alors que selon les prévisions budgétaires, elles étaient estimées à environ 16.5 milliards de FCFA dans le PNSR II³⁶. La part significative de ces dépenses allouées au frais de personnel est attribuable à l'augmentation des salaires des forestiers et au rattachement du Projet d'appui à la gestion durable des ressources forestières (AGREF) à ce programme budgétaire.

Analyse des dépenses publiques allouées à la foresterie

Aspects méthodologiques

Les dépenses allouées à la foresterie seront sous-estimées si l'on se limite à celles engagées dans le cadre du programme 086. Selon la nomenclature du COFOG, les dépenses allouées à la foresterie englobent les éléments suivants :

- L'administration des affaires et services forestiers ; la conservation, extension et exploitation rationalisée des réserves forestières ; la supervision et la réglementation des opérations forestières et la délivrance des permis d'abattage d'arbres ;
- L'exploitation ou l'appui aux travaux de reboisement, la lutte contre les ravageurs et les maladies, le service de lutte contre les incendies de forêt et de prévention des incendies, et les services de vulgarisation destinés aux exploitants forestiers ;
- La production et diffusion d'informations générales, de documentations techniques et

³⁶ Dans le PNSR II, le coût du programme de pilotage n'est pas détaillé par axe ou sous-secteur. La part de la gouvernance environnementale et de la gestion durable des ressources naturelles a été estimée en appliquant son pourcentage au coût du programme de pilotage.



de statistiques sur les affaires et les services forestiers ;

- Les subventions prêts ou subventions visant à appuyer les activités forestières commerciales ;
- Frais administratifs et les coûts de fonctionnement des agences gouvernementales engagées dans la recherche appliquée et le développement expérimental liés à la foresterie ;
- Les subventions, prêts ou subventions pour appuyer la recherche appliquée et le développement expérimental liés à la foresterie, réalisés par des instituts de recherche et des universités.

La formation des forestiers au niveau universitaire, ainsi qu'au niveau de l'enseignement secondaire formel, est classé sous la catégorie « éducation » selon la nomenclature du COFOG. Cependant, si ces dépenses sont significatives, il est recommandé de les inclure³⁷ dans l'analyse. De plus, selon la nomenclature du COFOG, le groupe 05 comprend des dépenses allouées à

la protection de l'environnement, couvrant des domaines comme la protection des parcs et forêts et la conservation intégrée (projets de développement intégrés). Dans chaque cas, seules les dépenses allouées aux forêts doivent être extraites. Toutefois, en pratique, elles sont difficiles à identifier.

Nous avons donc choisi d'inclure toutes les dépenses allouées à l'environnement et à la gestion durable des ressources naturelles, dans les dépenses allouées à la foresterie. Cette décision est justifiée par le fait que la plupart des initiatives visant à atténuer les effets du changement climatique prévues dans le cadre du programme 089 peuvent être considérées comme des dépenses allouées à la conservation des forêts. Ces initiatives comprennent la promotion des énergies renouvelables et des technologies vertes, la diversification des sources de revenu, la promotion des emplois verts en faveur de la conservation des forêts, y compris la valorisation, l'exploitation et la promotion des produits forestiers non ligneux. De plus, les actions transversales en faveur de la gouvernance environnementale et le développement durable (programme 088) bénéficient directement et indirectement aux ressources forestières.

³⁷ PROFOR [2011] "Forest sector public expenditure review : Review and guidance note".

Niveau, évolution et composition des dépenses publiques forestières

Bien que ces dépenses varient, les fonds alloués à la foresterie ont augmenté au cours de la période 2016–2020. Elles ont en effet connu un accroissement moyen annuel de 10.35% sur ladite période, passant de 20 milliards de FCFA en 2016 à 43 milliards de FCFA en 2019 avant de baisser à 31.2 milliards de FCFA en 2020. Malgré la quasi-stabilité des dépenses budgétisées (cf. graphique 24) qui se sont élevées à 19.3 milliards en moyenne par an, la tendance des dépenses publiques allouées à la foresterie est influencée par l'aide hors budget qui représente en moyenne 41% des dépenses publiques exécutées en faveur de la foresterie.

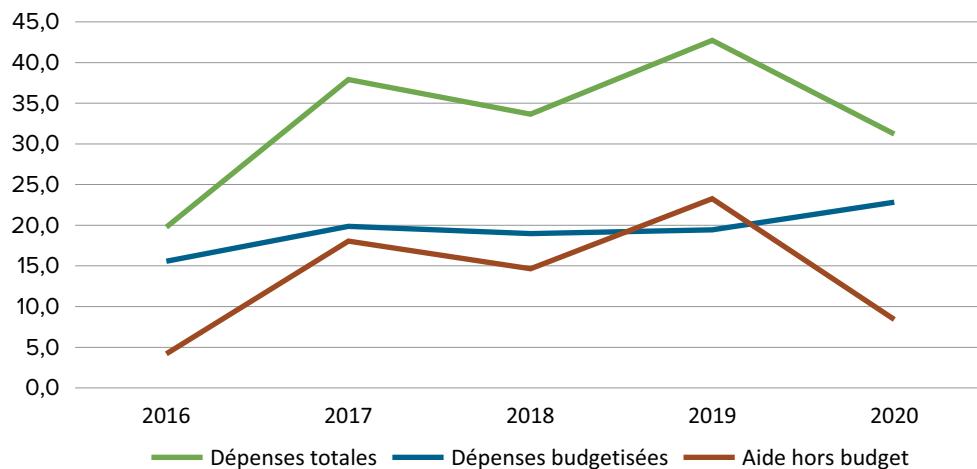
Ces dépenses forestières représentent en moyenne 1,2% du total des dépenses publiques au cours de la période 2016–2020, avec une contribution de plus de 9% au PIB. En se limitant aux ressources intérieures, la part de ces dépenses atteint 0,85% du total. Ces résultats traduisent l'investissement public limité dans la protection et les aménagements forestiers malgré l'importance des ressources économiques générées par l'exploitation des forêts.

Après son lancement en 2014, les dépenses forestières ont été structurées par le programme d'investissement forestier (PIF), dont l'objectif était la réduction de la déforestation et la dégradation dans les forêts classées et les espaces boisés dans les cinq régions couvertes (Boucle du Mouhoun, Centre Ouest, Centre-Sud, Est et Sud-Ouest).

L'objectif de ce résultat était de développer de nouvelles approches d'aménagement forestier qui soient en mesure de concilier la conservation et la valorisation des forêts pour garantir à la fois l'augmentation des stocks de carbone forestier, et la lutte contre la pauvreté et la réduction des pressions sur les forêts et les espaces boisés. De plus, cette approche visait également à réaliser des investissements dans la gestion, la protection et la réhabilitation des espaces boisés, des ressources ligneuses et non ligneuses, de la faune, de l'agroforesterie, des moyens de subsistance alternatifs, et dans l'appui aux petites et moyennes entreprises.

Les dépenses allouées à la réalisation des objectifs du PIF ont été mises en œuvre avec l'appui de deux projets principaux : (i) le Projet de Gestion

GRAPHIQUE 24 : Évolution des dépenses publiques allouées à la foresterie



Source : les auteurs à partir des données de la DGB, DGEP, DGCOOP et DGESS/MEEA

Décentralisée des Forêts et Espaces Boisés, soutenu par la Banque mondiale et l'Union européenne et (ii) le Projet de Gestion Participative des Forêts Classées pour la REDD+, soutenu par la Banque Africaine de Développement (BAD) en collaboration avec la Contrepartie Nationale. Une partie importante du PIF a été mise en œuvre par le biais du Fonds Forestier (FF), hébergé au sein du Fonds d'Intervention pour l'Environnement (FIE) (cf. Encadré 9).

Les principaux projets budgétisés au sein du MEEA, représentant 80% du montant total exécuté

sont les suivants : le Projet d'appui à la gestion durable des ressources forestières (AGREF), le PCFC/REDD+, le projet d'appui au secteur forestier, le projet d'appui au développement de l'ancre dans le bassin de la Comoé pour la REDD+ (PADA/REDD+), le projet d'adaptation basée sur les écosystèmes (EBA-FEM), le PGDFEB et le programme d'appui au secteur forestier national.

Les principaux projets hors budget, représentant 70% du total, sont énumérés dans le tableau 10.

TABLEAU 10 : Principaux projets hors budget

Projets hors budget	Dépense 2016-20 (en milliards de FCFA)
Projet de gestion participative des ressources naturelles et de développement rural Centre Nord et Est (NEER-TAMBA)	11.9
Réserve de Biosphère Transfrontalière WAP: 2019 69 161	6.6
Lignes budgétaires thématiques Environnement/UE	8.8
Projet de développement rural intégré Plateau central	4.2
Programme relatif à la biodiversité et au changement climatique en Afrique de l'Ouest	4.1
Appui aux ONG et Associations diverses (Belgique)	3.8
Gouvernance Locale des Ressources Forestières (Tree Aid/SNV/UNCDF/GAGF)	3.3
Appui à la gestion durable des ressources forestières (BKF/023)*	2.7

Source : les auteurs à partir des données de la DGCOOP

* Ce projet n'a été inscrit dans le budget qu'en 2020 alors qu'il a débuté fin 2018.

ENCADRÉ 9 : Fonds d’Intervention pour l’Environnement (FIE) et Fonds Forestier (FF)

Le Fonctionnement du Fonds Forestier au sein du Fonds d’Intervention pour l’Environnement

Le Fonds Forestier établi en vertu des articles de la loi no 003-2011/AN (2011) portant Code Forestier, est intégré au sein du FIE- Fonds d’intervention pour l’environnement. Les deux décrets opérationnalisaient le FIE ont été adoptés en juillet 2015 par le Gouvernement, ouvrant la voie à la mise en place concrète du fonds.

Le FIE fonctionne selon différents modes opératoires. Il intervient principalement par des appels à microprojets à caractère environnemental et forestier, mais il peut également utiliser d’autres méthodes.

Le FIE ainsi que le FF peuvent financer l’indemnisation des communautés locales, des actions d’urgence, des incitations financières sous forme de taux d’intérêt bonifiés ou de garantie bancaire.

Un troisième appel à projets du FIE a été lancé en décembre 2017, en faveur de six régions, avec une majorité de projets lié à la forêt (protection ou production). Les taux de subvention étaient généralement situés entre 80–90%. D’un montant global d’environ 2 milliards de FCFA, ce troisième appel à projets a permis de financer 197 projets en 2018. Le FIE avait déjà financé 370 projets au moment de la COP 26 en 2021.

Le FIE bénéficie du soutien de divers PTF, comme le Programme d’Appui au Secteur Forestier 2012–2019, avec des financements suédois et luxembourgeois, chacun à hauteur de 11 millions d’euros.

Malgré ces appuis, le FIE fait face à une insuffisance budgétaire pour son fonctionnement, limitant ses capacités à assurer le suivi des projets subventionnés.

Analyse du réinvestissement public des recettes écofiscales dans la gestion des ressources naturelles

L’étude sur la fiscalité environnementale révèle que les recettes provenant de la fiscalité environnementale sont passées de 197,83 milliards de FCFA en 2014 à 344,17 milliards de FCFA en 2019, soit une hausse moyenne annuelle de 12%. Ces recettes représentaient 20% des recettes internes de l’État en 2019. Le ratio de ces recettes sur le produit intérieur brut (PIB) est passé de 3,4% en 2014 à 4,4% en 2019.

En 2019, près de la moitié des recettes (47,9%) provenaient des mesures liées au seul secteur minier (tableau 11). Les mesures liées au secteur de l’énergie occupaient la deuxième place, représentant 44,7% du total. Ensemble, ces deux secteurs contribuaient à 93,1% des recettes écofiscales du Burkina Faso. Plus de 99% des recettes provenant des mesures écofiscales liées aux ressources naturelles provenaient du secteur minier. Ainsi, les secteurs combinés de l’eau, des forêts, de la chasse et de la pêche gagnaient moins de 1% de ces recettes dans cette catégorie. Les mesures liées aux transports (à l’exception des carburants) représentaient 6,8% des recettes totales, alors que

celles visant à contrôler la pollution et les déchets ne comptaient que pour 0,4% du total des recettes écofiscales.

La part de ces recettes affectées à la gestion durable des ressources naturelles reste insuffisante. En effet, la part des dépenses financées par les ressources internes de l'État allouées à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles, dans les recettes écofiscales a été en moyenne de 5% au cours de la période

2016–2019. Si l'on se limite aux recettes provenant de la fiscalité sur les ressources naturelles, ce taux est d'environ 10%.

Ce faible taux de réinvestissement des recettes écofiscales dans la gestion des ressources naturelles ne permettra pas de renverser la tendance à la dégradation des ressources naturelles. Il est impératif que cette part réinvestie augmente compte tenu de l'insuffisance des investissements publics dans la gestion des ressources naturelles.

**TABLEAU 11 : Sommaire des recettes issues de la fiscalité environnementale actualisée, 2014–2019
(en millions de FCFA)**

Catégories de mesures écofiscales	2019						% du total des recettes
	2014	2015	2016	2017	2018	M FCFA	
Energie (incluant carburants pour le transport)	87 890	100 543	104 137	129 848	148 485	153 936	44,7%
Transport (excluant carburants pour le transport)	16 364	16 387	16 378	20 385	21 042	23 289	6,8%
Ressources naturelles	93 575	97 131	115 034	126 893	148 171	166 386	48,3%
Mines	91 801	95 272	113 062	125 212	146 554	164 699	47,9%
Eau	585	620	742	522	524	813	0,2%
Forêt	877	1 014	1 026	996	959	810	0,2%
Chasse & pêche	313	225	204	163	134	64	0,0%
Pollution et déchets	0	0	0	0	118	563	0,2%
Total :	197 830	214 061	235 549	277 127	317 816	344 174	100,0%
Taux de croissance annuel :		8,2%	10,0%	17,7%	14,7%	8,3%	
Ratio fiscalité environnementale/PIB	3,4%	3,9%	3,7%	3,7%	4,1%	4,4%	

Source : DGESS/MEEA [2020]

PERFORMANCES RÉALISÉES

Principaux résultats en termes d'aménagements forestiers

Concernant la reforestation, le Centre National de Semences Forestières (CNSF) a fourni et distribué 43 000 tonnes de semences améliorées au cours de la période 2016–2020, qui ont permis de produire 52 millions de plants, dont 55%, soit 29 millions de plants ont été plantés. Cependant, le taux de survie de ces plantations reste modeste même s'il a progressé de 25 à 45% entre 2016 et 2019.

Les investissements publics revêtent une importance dans la gestion des forêts. Il convient de préciser qu'une forêt classée sous aménagement est une forêt qui fait l'objet d'une appropriation au nom de l'État ou d'une Collectivité Territoriale conformément au Code forestier et à ses règlements d'application. Elle est soumise à une subdivision en unités qui comprend un certain nombre de parcelles soumises à un même mode de traitement et aux mêmes règles de gestion. La forêt classée est dite sous aménagement lorsqu'elle est gérée selon un Plan d'Aménagement Forestier. Le Burkina Faso compte soixante-dix-sept (77) aires classées d'une superficie totale de 3 930 097 d'hectares, dont 65 forêts classées d'une superficie totale de 982 397 ha. La situation sécuritaire, avec l'occupation de certaines forêts par des groupes armés, pourrait compromettre la réalisation de l'objectif de gestion durable de 65% des forêts d'ici 2023.

Il convient de noter également que les actions de sécurisation foncière des forêts classées restent insuffisantes. Jusqu'en 2020, seule la forêt classée du barrage de Ouagadougou, d'une superficie de 260 ha, était immatriculée par les services du cadastre. Grâce au Programme d'Investissement Forestier (PIF), cinq forêts (Torouba, Tissé, Kari, Oualou, Nosebou) de la Boucle du Mouhoun, d'une superficie de 65 200 ha ont été immatriculées par la suite. Le processus d'immatriculation est en cours pour six forêts dans les Hauts Bassins (Dinderesso, Kou, Kua, Pèni, Koulima,

Tèrè) d'une superficie totale de 23 017 ha grâce au soutien du projet d'Appui à la Gestion durable des Ressources Forestières (AGREF).

Concernant la récupération des terres dégradées dans les écosystèmes forestiers et agro-forestiers, les superficies restaurées sont passées de 8 528 ha en 2016 à 1709 ha en 2020. Au cours de la période 2016–2020, le total s'est élevé à 26 731 ha contre un objectif de 50 000 ha fixé dans le cadre des investissements structurants du PNDES I. L'insécurité dans les zones cibles et l'insuffisance des ressources financières limitent les investissements pour la récupération des terres dégradées.

Plusieurs projets financés par des ressources extérieures ont permis la réalisation de ces résultats. Une évaluation du PIF en 2021, qui est le plus important programme forestier, a révélé que celui-ci aurait favorisé la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts classées et des espaces boisés dans les cinq régions ciblées (Boucle du Mouhoun, Centre Ouest, Centre-Sud, Est et Sud-Ouest). En effet, le taux de déforestation et de dégradation dans les forêts classées est passé de 0,25% à 0,15%. Le PIF a permis de délimiter entièrement les 284 000 hectares de forêts classées et d'immatriculer les cinq (5) forêts citées ci-dessus. Il a permis également de construire des infrastructures structurantes à l'intérieur et en périphérie des forêts classées, dont la construction d'ouvrages de défrichage, l'aménagement de points d'eau à l'intérieur et/ou en périphérie des forêts, le reboisement des zones dégradées, la mise en place d'aménagements pour la conservation des eaux et des sols, la défense et la restauration des sols (CES/DRS), la réhabilitation des bases-vie, l'aménagement de marchés de bois et de fourrage équipés de fenils, la construction de locaux pour les plateformes multifonctionnelles et la création de parcs de vaccination, la réhabilitation, l'entretien et la conservation des forêts.

Par ailleurs, le projet AGREF, d'un coût total de plus de 12 milliards de FCFA pour la période 2019–2022, a financé l'aménagement de 472 000 hectares de forêts.

TABLEAU 12 : Évolution de la production de bois de chauffe dans les chantiers d'aménagements forestiers (CAF)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (cible)
Valeurs (stères)	112 873	225 166,84	243 522,09	214 662,72	277 669	300 000

Source : DGESS/MEEA

Production durable de la biomasse

La consommation d'énergie au Burkina Faso est couverte par trois sources principales d'énergie : les énergies traditionnelles (biomasse énergie) couvrent plus de 90% de la consommation, suivies des hydrocarbures, et de l'électricité. La part des énergies renouvelables est négligeable.

Ainsi, l'aménagement forestier pour l'approvisionnement des villes en bois d'énergie a été réalisé depuis les années quatre-vingt pour garantir une gestion durable des forêts. Les Chantiers d'Aménagement Forestier (CAF) initiés à cet effet sont gérés par des groupements de gestion forestière (GGF). La production en bois d'énergie a plus que doublé, passant de 112873 stères en 2016 à 277 669 stères en 2020 (tableau 12). En dépit de cette performance, le taux de couverture des besoins en bois-énergie à partir des CAF pour Ouagadougou et Bobo Dioulasso était de 17% en 2016. Ainsi, plus de 80% de la consommation de bois dans ces villes proviennent de la déforestation. Un objectif de taux de couverture de 21,45% a été fixé pour 2021.

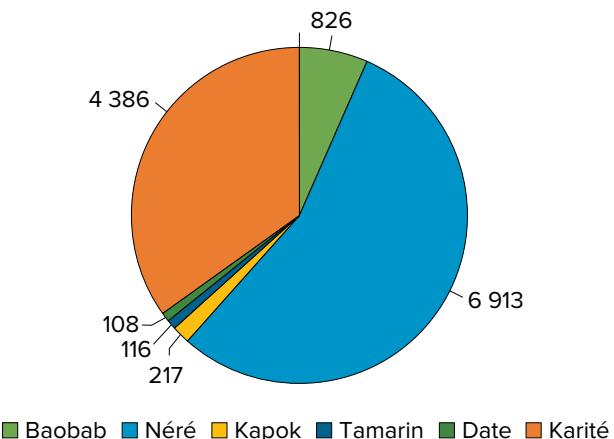
Pour inverser la tendance à la dégradation, il est important d'accroître les aménagements forestiers pour la production de bois de chauffe. A l'exception des appuis ponctuels apportés par certains projets financés par des sources de financement extérieur, les CAF ne bénéficient pas d'investissement de la part de l'État. Comme déjà indiqué, les recettes écofiscales issues des forêts sont négligeables. Il est important de réévaluer la valeur du bois de chauffe pour augmenter de manière durable les revenus générés par la production de bois-énergie pour une meilleure gestion des aménagements. La révision de l'arrêté 326/MEF/MET du 09 avril 1982 qui fixe les barèmes des produits

issus de la forêt naturelle et des plantations forestières au Burkina Faso, est recommandée. Cette révision, soutenue par l'étude sur la fiscalité environnementale réalisée par le MEEA, permettra de réviser à la hausse le prix du bois.

Produits Forestiers Non Ligneux (PFNL)³⁸

Les PFNL jouent un rôle important dans l'économie du Burkina Faso comme en témoigne leur contribution à 3,85 % du PIB (2018). Ils sont particulièrement importants pour l'économie de la région du Sud-Ouest. Les six principaux produits (voir Graphique 25) génèrent des revenus de 11,3 milliards de FCFA, soit 87% du total des revenus annuels provenant des PFNL. Les PFNL représentent une source importante de revenus, notamment pour les femmes et les pauvres, et contribuent à 23% des revenus et à l'emploi des ménages dans les zones rurales.

GRAPHIQUE 25 : Revenu total des six principaux PFNL, en millions de FCFA, 2016



Source : MEEVCC [2018]

³⁸ Stratégie nationale de développement de l'accès des produits forestiers non ligneux (PFNL) aux marchés, MEEVCC, 2018

Le développement des PFNL offre donc la possibilité d'augmenter les revenus, de créer des emplois durables, d'élargir les débouchés commerciaux, de diversifier les entreprises dans les zones rurales et de renforcer l'autonomisation économique des communautés rurales pauvres.

Les objectifs de production assignés aux PFNL dans le PNDES I ont été globalement atteint. En effet, la production totale s'est élevée à 2,63 millions de tonne contre un objectif de 2,65 millions de tonne pour la période 2016–2020. Par ailleurs, le taux de transformation des PFNL a été de 67% contre un objectif de 65%. Les exportations d'amande et de beurre de karité sont passées de 26.4 milliards de FCFA en 2015 à 57.4 milliards de FCFA en 2019.

La production, la transformation et la distribution des PFNL sont organisés par les acteurs eux-mêmes comme les collecteurs, acheteurs et revendeurs dont la plupart opèrent dans le secteur informel, indépendamment de l'administration. Chaque chaîne de valeur des PFNL a sa propre structure organisationnelle et certains secteurs ont créé des associations interprofessionnelles pour promouvoir leurs intérêts. Cependant, le sous-investissement est un obstacle qui se manifeste à différents niveaux dans la chaîne de valeur, notamment : (i) la mise en place de systèmes de traçabilité et de contrôle de la qualité ; (ii) l'élaboration de stratégies de commercialisation ; (iii) l'amélioration de l'étiquetage et de la certification des produits ; (iv) le renforcement des capacités pour la fourniture de services de normalisation ; et (v) la promotion de partenariats et de contrats avec de grands distributeurs. Ce sous-investissement doit être principalement traité par le secteur privé, qui est cependant confronté au manque d'engagement des institutions financières dans le secteur des PFNL.

Les dépenses publiques allouées à la création de partenariats et à l'aide aux initiatives privées dans ces chaînes de valeur devraient être axées sur :

- La recherche scientifique pour générer de l'expertise et des brevets, qui contribuent

aux revenus des ménages. Les centres de recherche sont variés comme les universités, le Centre National de la Recherche Scientifique et Technologique (CNRST) qui abrite un département dédié à la production forestière, le Centre National des Semences d'Arbres (CNSF), l'Unité de Recherche et de Formation en Sciences de la Vie et de la Terre, l'Institut National de la Recherche Agronomique et de l'Environnement (INERA), et l'Association du Centre écologique Albert Schweitzer. La recherche pour la sélection et la création de variétés améliorées devrait être axée principalement sur les aspects suivants : (i) la productivité en fonction des principales utilisations ; (ii) la réduction du temps entre la plantation et la récolte en accélérant la maturation ; et (iii) la résilience au changement climatique.

- L'appui à la clarification, au renforcement et à l'application du statut légal des droits liés aux PFNL.
- La facilitation de la transition en cours du statut juridique des Groupements de Gestion Forestières (GGF) – qui sont en partie chargés de la gestion de la collecte – en passant du statut d'association à celui de coopérative villageoise, suite à la réforme de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique.
- Des interventions pour garantir des résultats équitables du développement de la chaîne de valeur, notamment pour les femmes. Les femmes sont confrontées à des défis en termes de sécurisation de leurs droits fonciers liés aux PFNL, notamment dans le secteur du karité, où elles sont souvent exclues des accords fonciers. La question de la sécurisation de l'accès aux arbres à karité n'est pas seulement une question de droit forestier mais revêt aussi une importance en matière d'égalité des sexes.

Tourisme

Le tourisme de vision joue un rôle important dans l'économie du Burkina Faso. Selon le quatrième rapport sur l'état de l'environnement, le secteur de

TABLEAU 13 : Évolution du nombre de touristes dans les aires de protection faunique

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre	3 875	5 723	4 283	1 687	17

Source : DGESS/MEEA

la faune a représenté 0,47% du PIB grâce au tourisme de vision en 2012. Cependant, l'insécurité et la pandémie à COVID 19 ont eu un impact négatif sur le secteur du tourisme (tableau 13). Mis à part la forêt classée et le ranch de gibier de Nazinga et celle des Deux Balés, les autres aires de protection faunique ne sont plus accessibles pour les activités touristiques.

PLANIFICATION, COORDINATION, SUIVI-ÉVALUATION ET DÉCENTRALISATION

En raison des capacités limitées en matière de suivi et d'évaluation, l'État manque d'informations sur l'efficacité de ses dépenses allouées à la gestion durable des forêts. Les autorités forestières sont surchargées en termes de ressources humaines, matérielles et financières. Elles ne disposent pas par ailleurs des données nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et travaillent donc sous des contraintes techniques importantes.

Par conséquent, plusieurs activités importantes liées à la planification des ressources forestières ne sont pas réalisées :

- Les plans de gestion forestière ne sont pas actualisés en l'absence d'un financement externe ;
- La création de certaines forêts classées se fait même sans l'élaboration de plans de gestion ;
- La méthodologie de planification de la gestion forestière n'a pas été révisée depuis 2002, ce qui rend le processus de planification long et coûteux par rapport aux rendements attendus ;

- Les nouveaux développements et besoins dans le domaine n'ont pas été intégrés dans le processus de planification existant. La poursuite de l'exploitation des forêts classées se fait sans savoir si cette exploitation est durable et conforme à la réglementation ;
- Une seule des forêts classées (la forêt classée de Maro) dispose d'un plan de gestion valide qui a suivi l'ensemble du processus de validation.

Les agents du service forestier font face à un manque de financement pour accomplir leurs missions. Ainsi, dans certains cas, ils ont commencé à chercher des sources de financement alternatives, notamment auprès du GGF, de l'Union des Groupements de Gestion Forestière, et des Communes, pour disposer des ressources nécessaires pour réaliser leurs activités de contrôle. Cependant, cette situation peut entraîner des conflits d'intérêts.

L'importance de l'aide hors budget dans le secteur engendre aussi un problème de coordination, de synergie et de capitalisation des interventions, en raison des contraintes liées aux ressources humaines.

Le renforcement des collectivités territoriales pour une gestion décentralisée des ressources forestières est une condition nécessaire pour leur gestion durable. Cependant, peu d'actions sont entreprises à cet effet par le ministère en charge de l'Environnement, dont les ressources limitées sont exécutées essentiellement au niveau central. Ce problème est pris en compte de façon ponctuelle par certains projets financés par des bailleurs de fonds extérieurs mais cela reste insuffisant. En effet, le nombre de collectivités territoriales bénéficiant d'un appui pour la création et la gestion des aires de conservation forestière ou faunique, reste dérisoire. Sur un total d'environ 350 communes, seulement 41 ont bénéficié d'un appui en 2016 contre 19 en 2020.



Conclusion

L'appui public au secteur agricole au cours de la période 2016–2020 a été marqué par de fortes contraintes budgétaires en raison de la réaffectation des ressources de l'État vers le secteur de la défense et de la sécurité, du fait de la dégradation de la situation sécuritaire. Les réductions budgétaires ont atteint 180 milliards de FCFA au cours de la période. Cependant, les moyennes annuelles des DPA se sont élevées à 213 milliards de FCFA, enregistrant une hausse de 17% entre les périodes 2011–2015 et 2016–2020.

Ce niveau des DPAs aurait pu être plus élevé si certains obstacles dans la chaîne d'exécution financière avaient été surmontés. La maîtrise insuffisante des coûts de la programmation budgétaire, la faible anticipation et réactivité ainsi que le manque de communication entre les acteurs, les longs délais pour l'obtention des avis de non-objection des donateurs sont autant d'écueils qui entravent l'efficacité de l'exécution budgétaire. En outre, l'opérationnalisation partielle du budget programme rend peu efficiente la programmation budgétaire qui reste concentrée au niveau central, avec peu d'autonomie opérationnelle accordée aux services déconcentrés, et une faible coordination intra et inter-programmes budgétaires. Les difficultés de coordination, de suivi/évaluation et de capitalisation du grand nombre d'interventions dans le secteur agricole constituent des obstacles à l'efficacité de ces interventions.

Concernant l'efficience de l'allocation des DPA, l'évaluation révèle que seulement environ 70% des DPA sont effectivement investis dans le

secteur agricole, avec une priorité accordée aux problèmes de maîtrise de l'eau, avec 40.3% des DPA destinées à l'irrigation. Une partie des DPA est destinée à la prévention et à la gestion des crises alimentaires (9.5%), au développement de l'entrepreneuriat et des chaînes de valeurs agricoles (8.2%), aux intrants et équipements agricoles (7%), à la gestion des ressources naturelles (5.8%), à la sécurisation foncière et à l'organisation du monde rural (5.1%). Cependant, l'élevage, la pêche et l'aquaculture sont sous-financés malgré leur potentiel de croissance élevé. Par ailleurs, il convient de noter que la vulgarisation, le conseil-agricole ainsi que la recherche agricole reçoivent un appui insuffisant de la part de l'État.

Outre la nécessité d'augmenter les ressources allouées à la recherche agricole, à la vulgarisation et au conseil agricole, et de réformer le système en mettant l'accent sur les agents locaux et de favoriser l'utilisation des technologies numériques de vulgarisation pour tenir compte de la situation sécuritaire du pays, il est important d'augmenter les ressources allouées aux sous-secteurs de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture. Cette démarche vise à: (i) améliorer la génétique des races animales, promouvoir la production et la certification des semences fourragères et aquacoles de qualité, (ii) renforcer les services vétérinaires, (iii) assurer la gestion durable des ressources halieutiques, et (iv) mettre en place du dispositif d'appui-conseil en aquaculture.

Par ailleurs, pour assurer une mobilisation et une utilisation efficiente des ressources en faveur du

secteur agricole, il est recommandé : (i) d'accélérer la mise en œuvre du budget programme par la création d'entités de concertation et de coordination à la fois intra et inter-programmes budgétaires, (ii) d'améliorer la fourniture et la continuité des services publics agricoles par l'allocation des ressources nécessaires au fonctionnement de ces services, plutôt que de les financer à travers des projets d'investissement, (iii) d'entreprendre une série de d'actions et de réformes visant à améliorer l'exécution budgétaire, notamment le renforcement des capacités des acteurs de la chaîne financière, particulièrement au niveau déconcentré, la mise en place d'un espace de travail intranet pour les acteurs de la chaîne de passation et de gestion des marchés publics, le développement d'une application informatique pour le suivi et la gestion des marchés publics, la mise en place d'une régie financière pour la passation des marchés d'aménagements hydro-agricoles et l'achat des intrants en année n-1, l'application effective de sanctions sur les entreprises et prestataires défaillants, établir un plaidoyer auprès des PTFs pour la réduction des délais d'obtention des avis de non-objection, et la réalisation d'études diagnostiques thématiques sur les modalités d'interventions de l'État, des projets et des ONG dans le secteur agricole.

Des études spécifiques ont été réalisées sur les intrants agricoles, l'irrigation, le financement des agriculteurs et la foresterie.

Concernant les intrants, en plus des quantités insuffisantes subventionnées, l'achat et la vente d'engrais par l'État ont été des sources d'inefficience. Il est important de poursuivre la mise en œuvre de l'Agri-Voucher tout en confiant l'ensemble du processus de mise en œuvre de la subvention aux distributeurs privés. Cette approche permettra, avec l'enveloppe financière actuelle, d'augmenter les quantités d'engrais subventionnées de 17 000 tonnes en moyenne par an à 55 000 tonnes. Par ailleurs, la promotion d'investissements structurants dans la chaîne d'importation et de distribution, et la résolution des inefficiences présentes sur le marché des intrants grâce à la mise en place d'un cadre de dialogue

et d'actions entre l'État et les importateurs/distributeurs privés, contribueront à réduire le prix des engrains. En outre, le développement du marché des semences devra s'accompagner d'une baisse progressive du taux de subvention.

A ce titre, il est recommandé de mettre en œuvre le Fonds d'Appui au Secteur Semencier (FASS) pour le renforcement des capacités techniques des laboratoires existants et la construction de nouveaux laboratoires à l'échelle régionale. Concernant les engrains, des mesures structurelles devraient être prises dans le cadre de la CAIMA en faveur des acteurs issus du secteur privé pour réduire le prix des engrains en stimulant la concurrence, et en remédiant aux inefficiences observées dans la chaîne de transport, de stockage et de distribution. Enfin, la promotion du secteur privé dans la production des semences de base, la certification des semences multipliées ainsi que le contrôle de la qualité des engrains peuvent pallier les capacités limitées de l'État.

En ce qui concerne l'irrigation, la mauvaise qualité des infrastructures, les difficultés liées à la gestion des aménagements hydro-agricoles (AHA), malgré l'importance des ressources allouées (plus de 80 milliards en moyenne par an) limitent l'efficacité de cette politique de maîtrise de l'eau. En effet, les rendements des cultures céréalières dans les périmètres irrigués ne dépassent que de deux les rendements obtenus grâce aux précipitations. Parallèlement aux politiques actuelles visant à promouvoir le secteur privé dans le domaine de l'irrigation, il est important de revoir la gestion des AHAs en étendant l'expérience des organisations d'usagers de l'eau agricole (OUEA) dans le périmètre de Di/Sourou, à l'ensemble des grands périmètres et périmètres de taille moyenne. De plus, il serait opportun d'envisager la participation du secteur privé par le biais de contrats d'affermage pour la gestion de l'eau et la maintenance des infrastructures en appui aux OUEA.

Pour améliorer l'efficacité des investissements dans les aménagements hydro-agricoles, ce qui est crucial compte tenu du contexte de changement climatique et de vulnérabilité croissante

du Sahel, il est recommandé d'entreprendre les actions suivantes : (i) élaborer et vulgariser des guides techniques pour la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles, (ii) poursuivre la mise en œuvre des OUEAs, (iii) prévoir des lignes budgétaires pour la maintenance des infrastructures, conditionnée par des contrats de performance tripartites État-Société de gestion-OUEAs ou bipartites État-OUEAs, (iv) enregistrer systématiquement les terres aménagées, y compris les terres de réserve pour faciliter les extensions ultérieures, (v) sécuriser les droits des bénéficiaires sur les anciens et nouveaux périmètres en leur octroyant des titres fonciers ou des contrats de bail selon la politique définie sur le périmètre, (vi) élaborer et adopter un mécanisme d'allocation des terres agricoles sur les périmètres aménagés dans le but de garantir la viabilité économique des exploitations et une exploitation efficace des AHAs, (vii) élaborer de nouveaux programmes de formation sur l'entretien, la gestion économique et financière des périmètres aménagés dans les écoles de formation professionnelle et enfin (viii) augmenter les investissements dans les piézomètres pour améliorer le suivi et la gestion durable des eaux souterraines en vue d'orienter les investissements privés dans l'irrigation.

Les expériences des mécanismes de financement des acteurs des filières agro-sylvo pastorales mis en place par les grands projets au cours des quinze dernières années ont permis de constater l'efficacité limitée de la subvention à coût partagé en raison des facteurs suivants : (i) la persistance de l'antisélection qui est liée au manque de capitalisation des expériences réussies et surtout au taux élevé des subventions accordées, (ii) le coût élevé de l'assistance technique et de gestion fournie aux bénéficiaires et (iii) le manque de structuration et de développement des filières agro-sylvo-pastorales. Cependant, la subvention est efficace lorsqu'elle est associée à des investissements visant à résoudre les contraintes technologiques, organisationnelles et en matière d'infrastructures à différents niveaux des chaînes de valeur ciblées. Ensuite, les lignes de crédit et les fonds de garantie mis en place dans les institutions financières en faveur des acteurs

des chaînes de valeur agricoles permettent de compenser l'absence de garantie de la part des agriculteurs et le manque de ressources de financement à long terme des institutions financières. Celles-ci peuvent avoir un effet multiplicateur important sur l'accès au crédit. Il est toutefois nécessaire de poursuivre le développement d'autres produits financiers (comme le warrantage, l'assurance agricole, etc.) et de recenser et canaliser les fonds et lignes de crédits des projets vers le fonds de développement agricole pour éviter leur déperdition à la fin de ces projets.

Au titre des recommandations, il convient de : (i) diminuer le taux de subvention dans les interventions visant à faciliter l'accès au financement pour les porteurs de projets, (ii) d'améliorer l'efficience des coûts liés à l'assistance technique fournie aux bénéficiaires de fonds de financement de l'agriculture (subvention, ligne de crédit, fonds de contrepartie) en encourageant le recours à des prestataires locaux, (iii) de promouvoir la combinaison de lignes de crédit et de fonds de garantie dans le financement de l'agriculture, (iv) d'inclure les actions nécessaires à résoudre les difficultés le long des chaînes de valeur dans les initiatives de financement de l'agriculture et (v) de mettre en place un répertoire des initiatives de financement de l'agriculture, comprenant les modalités d'intervention, les bonnes pratiques, les succès et les échecs.

Enfin, le secteur de la foresterie joue un rôle important dans l'économie du Burkina Faso. Outre sa contribution directe à l'activité économique (9,6% du PIB), ses fonctions environnementales (séquestration du carbone, biodiversité, protection des plans d'eau contre l'ensablement, atténuation de l'érosion des terres...) sont essentielles pour l'activité agricole et pour une meilleure qualité de vie. Les produits forestiers non ligneux et ligneux génèrent 40% des revenus aux communautés rurales. Cependant, l'exploitation abusive des ressources forestières est une menace pour leur pérennité. Le pays a en effet perdu près de la moitié de son couvert forestier. Malgré l'importance capitale des ressources forestières, l'appui public à la gestion durable des forêts reste insuffisant.

Soixante pour cent des ressources de l'État allouées au ministère en charge des Forêts sont destinées au paiement des salaires. Les services techniques ne disposent pas des fonds nécessaires pour accomplir leurs missions régaliennes. Par ailleurs, le transfert des ressources de l'État aux collectivités territoriales pour une gestion locale des forêts n'a toujours pas été effectué. Cela est imputable en partie à une écofiscalité dépassée qui en plus de dévaloriser les ressources forestières, génère des recettes insuffisantes qui ne permettent pas à l'État de réaliser les investissements appropriés.

Les actions recommandées pour l'amélioration de la gestion durable des ressources forestières sont les suivantes : (i) mobiliser des ressources intérieures et externes pour le financement de la phase 2 du programme d'investissement forestier, en prévoyant des actions de réduction des émissions et de séquestration du carbone pour obtenir des financements climatiques, (ii) renforcer les compétences et transférer la gestion des forêts aux collectivités territoriales, et (iii) financer de manière appropriée les dépenses courantes opérationnelles du Fonds d'Intervention Forestier (FIE).

Références bibliographiques

- Arevalo, Javier, Yohama Puentes and Sari Pitkänen (2016). Assessment of Solid Woodfuel Situation in Sierra Leone and Burkina Faso. Work Package 1.4 on Sustainable Wood Energy, BioCarbon and Rural Development in West Africa (BIODEV)
- Banque mondiale (2013). Revue des dépenses publiques agricoles, Ouagadougou.
- Banque mondiale (2016). Agriculture Finance Note #1 - Lessons Learned from World Bank Projects Using Matching Grants
- Banque mondiale (2018). Burkina Faso Water Supply and Sanitation Program (P164345) Program for Results: Technical Assessment. June <https://documents1.worldbank.org/curated/en/967391528379747739/pdf/Technical-assessment.pdf>
- Banque mondiale (2020). Project Information Document: Communal Climate Action and Landscape Management Project (P170482). December <https://documents1.worldbank.org/curated/en/299151609939502533/pdf/Concept-Project-Information-Document-PID-Communal-Climate-Action-and-Landscape-Management-Project-P170482.pdf>
- Banque mondiale (2021). Bagré Growth Pole Project: Completion Report. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/909471626364231329/pdf/Burkina-Faso-Bagre-Growth-Pole-Project.pdf>
- Banque mondiale (2022). Implementation Completion and Results Report: FIP - Decentralized Forest and Woodland Management Project. February <https://documents1.worldbank.org/curated/en/567001641238805027/pdf/Burkina-Faso-FIP-Decentralized-Forest-and-Woodland-Management-Project.pdf>
- Banque mondiale (2022). Unlocking Access to Credit for Underserved Borrowers in Burkina Faso. Results Brief. May. <https://www.worldbank.org/en/results/2022/05/16/afw-unlocking-access-to-credit-for-underserved-borrowers-in-burkina-faso>
- Bazin F., Hathie I., Skinner J. et Koundouno J. (dir.) (2017). Irrigation, sécurité alimentaire et pauvreté. Leçons tirées de trois grands barrages en Afrique de l'Ouest. IIED, Londres et UICN, Ouagadougou.
- Banque Mondiale (2021). Burkina Faso, Note Sectorielle sur les Forêts.
- Burkina Faso (2017). REDD+ Process in Burkina Faso Mid-Term Report and Request for Additional Funding. Forest Carbon Initiative. https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/PC25%202.b.%20Government%20Presentation%20Burkina%20Faso%20Mid%20Term%20Report_0_1.pdf
- Center for International Forestry Research (2018). Reshaping the terrain: Forest and landscape restoration in Burkina Faso. https://www.cifor.org/publications/pdf_files/factsheet/6984-GLF_Factsheet.pdf
- Climate Investment Funds, Coupling Afforestation with Social Protection: Effects On Food Security And Incomes. Impact Evaluation Early Evidence Series. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/928451610967219351/pdf/Coupling-Afforestation-with-Social-Protection-Effects-on-Food-Security-and-Incomes.pdf>
- DEIE/DGRE (2015). Système National d'Information sur l'Eau: État de Mise en Œuvre et Perspectives. PowerPoint Presentation. https://www.eauburkina.org/images/GIRE/Presentation_SNIeau_11082015.pdf

- DGRE (2021). Bilan du Plan de Travail et Budget 2020, et Plan de Travail et Budget 2021: Dossier du Comité de Revue. Programme National pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PNGIRE) 2016-2030. Février 2021. https://eauburkina.org/images/GIRE/Rapport_et_performance/Rapport_bilan_2020_du_PNGIRE-020221-VERSION_APRES_COMITE.pdf
- Evans, A. E. V.; Giordano, M.; Clayton, T. (Ed.). 2012. Investir dans la gestion de l'eau en agriculture au profit des petits exploitants agricoles du Burkina Faso. Rapport national de synthèse du projet AgWater Solutions. Colombo, Sri Lanka: Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI). 32p. (Document de travail IWMI 149). doi: 10.5337/2012.216
- FinScope Consumer Survey Highlights – Burkina Faso 2016 <https://www.mfw4a.org/publication/finscope-consumer-survey-highlights-burkina-faso-2016>
- Fowler, M., Abbott, P., Akroyd, S., Channon, J., and Dodd, S. (2011). Forest Sector Public Expenditure Reviews: Review and Guidance Note, Program on Forests (PROFOR), Washington DC. <https://www.profor.info/sites/profor.info/files/Forest-Sector-PER-review-PROFOR.pdf>
- GRET-CIRAD (2009). Mémento de l'agronome.
- Gross, B. and Jaubert, R. 2019. Vegetable gardening in Burkina Faso: Drip irrigation, agroecological farming and the diversity of smallholders. Water Alternatives 12(1): 46-67
- Feed the Future Engrais Project (2019). Fertilizer Cost Build-Up and Process Maps in West Africa.
- IFAD (2012). Matching grant technical note
- Kafando, Adolphe (2018). Étude Comparative de Trois Systèmes d'Irrigation (Californien, Goutte à Goutte et Aspersion): Cas de l'Avant-Projet Détaillé de l'Aménagement Hydro- Agricole de 61 Ha en Aval du Barrage de Lalle au Burkina Faso. Mémoire pour l'Obtention du Master Génie Civil et Hydraulique Option: Eau Agricole. http://documentation.2ieedu.org/cdi2ie/opac_css/doc_num.php?explnum_id=2880
- Ksoll, Christopher, Elena Moroz, Abbie Turiansky, Anthony D'Agostino, Yiriyibin Bambio, Daniel Roberge, Randall Blair (2020). Projet de Développement Agricole de la Millenium Challenge Corporation au Burkina Faso: Projet de rapport final. Mathematica. Octobre.
- Lankoande, Ibrahim (2015). État d'Avancement du Programme d'Investissement Forestier du Burkina Faso. https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/2%20BF%20Présentation%20du%20CN_FINAL1.pdf
- Lopez, R., G.I. Galinato (2007). Should Governments Stop Subsidies to Private Goods? Evidence from Rural Latin America. Journal of Public Economics. 91(5-6) (June):1071-1094.
- Maître d'Hôtel, E. et Porgo, I. 2019. Quelles actions politiques pour renforcer l'accès des producteurs agricoles à des engrains chimiques à prix réduits au Burkina Faso ? Rapport d'analyse de politique, SAPAA (Projet de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires). Rome, FAO. 54 pp. <http://www.fao.org/3/ca2913fr/CA2913FR.pdf>
- Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques (MAAH). 2016. Réflexion prospective pour une action urgente du gouvernement pour faire baisser les prix de vente des engrains aux producteurs, 60 pages.
- MAAH (2018). Gestion Durable des Aménagements Hydro Agricoles. Août.
- MAAH (2019). Évaluation Finale de la Stratégie Nationale de Développement Durable de l'Agriculture Irriguée et du Diagnostic de l'Agriculture Irriguée au Burkina Faso: Rapport Final. Octobre.
- MAAH (2020). Capitalisation des Expériences du PCESA [Programme de Croissance Économique dans le Secteur Agricole]. Décembre. Avec l'appui technique et financier du DANIDA.
- MAAH (2020). Rapport de l'Étude d'Évaluation des Performances du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales de Développement de la Production Agricole, de l'Élevage et de la Valorisation des Ressources Naturelles (Version finale). Projet NEER-TAMBA." Décembre.

- MAHRH (2004), Stratégie Nationale de Développement Durable de l'Irrigation au Burkina Faso.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques [2010] « Bilan des opérations fourniture de semences améliorées – Campagne agricoles 2008/09 et 2009/10 ».
- Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (2014). Programme de Développement de la Petite Irrigation Villageoise (PPIV). Juillet.
- Ministère de l'Eau et de l'Assainissement, Direction Générale des ressources en eau, Direction des études et de l'information sur l'eau (2018), Burkina Faso. Rapport annuel de suivi piézométrique, année 2017.
- Ministry of Environment and Sustainable Development, (2012). Programme d'Investissement Forestier. https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/FIP_4_Burkina_Faso.pdf
- Ministry of Environment and Sustainable Development, (2012). Presentation of The Investment Plan. FIP Sub-Committee Meeting Istanbul, November 5. https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/FIP_presentation_1_Burkina_Faso.pdf
- Ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte et du Changement Climatique du Burkina Faso (MEEVCC). 2018. Rapport final, Programme de Définition des Cibles de la Neutralité en matière de Dégradation des terres (PDC/NDT), Burkina Faso. Ouagadougou, Burkina Faso: MEEVCC.
- MEEVCC (2018). Drivers of Deforestation and Forest Degradation in Burkina Faso - Trends and Strategic options (draft).
- MEEVCC (2021). Projet de gestion durable de la filière karité au profit des fédérations des coopératives féminines.
- MEEVCC (2021). Étude d'impact socio-économique du Programme d'Investissement Forestier (PIF) du Burkina Faso. Juillet.
- MEEVCC (2018). Politique sectorielle de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique 2017-2026. Juin.
- Ministère de l'Environnement, de l'Économie Verte, et du Changement Climatique (2018). Stratégie nationale de développement de l'accès des produits forestiers non ligneux (PFNL) aux marchés. https://www.un-page.org/files/public/strategie_commercialisation.pdf
- Final Evaluation Report of the Forest Investment Program in Burkina Faso (2021). Prepared in collaboration with the National Statistical Institute for the Ministry of Environment, Green Economy, and Climate Change. June
- Socio-Economic Impact Evaluation of the Forest Investment Program (2021). Prepared for the Ministry of Environment, Green Economy, and Climate Change. July
- Analysis of exploitative practices of NTFPs in Burkina Faso: impact on forests and GHG emissions, PIF, 2018
- Ministère des Mines et de l'Énergie, (2015). Plan d'Action National des Énergies Renouvelables (PANER), Période [2015-2020/2030]. http://www.se4all.ecreee.org/sites/default/files/paner_bfa_juillet_15_final.pdf
- Nitidae and IFDC (2019). Structure of Logistics Costs and Fertilizer Import Procedures along 4 Corridors in West Africa. August. ENGRAIS Project for West Africa. <https://ifdc.org/wp-content/uploads/2020/09/IFDC-EnGRAIS-Cost-build-up-4-corridors-West-Africa-Aug-2019.pdf>
- MAAH (2019). Évaluation finale de la stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée et du diagnostic de l'agriculture irriguée au Burkina Faso.
- Pieyns, Serge A., François N. Ouedraogo, Zephirin Kagambega and Edmond Kabore (2017). Amélioration de la Connaissance et de la Gestion des Eaux au Burkina Faso. P162723, Annexe 2: Évaluation des Ressources en eau et des Demandes Sectorielles Bilan Besoins-Ressources. Septembre. <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/600171522099350698/pdf/Annexe-2-Evaluation-des-Ressources-en-Eau-et-des-Demandes-Sectorielles-Bilan-Besoins-Ressources.pdf>

- Burkina Faso (2012). Programme National du Secteur Rural.
- PROFOR (2011). Forest Sector Public Expenditure Review: Review and guidance note
- SP/CPSA (2020). Rapport sectoriel de performance annuelle 2019. Cadre sectoriel de dialogue « production agro-sylvo-pastorale ». Février.
- SP/CPSA (2021). Rapport sectoriel de performance annuelle 2020. Cadre sectoriel de dialogue « production agro-sylvo-pastorale ». Mars
- Tanyi, Tabiagbor F., Daniel Etongo, and Rabdo Abdoulaye (2017). Assessing the sustainability of fuelwood production and its potential impact on REDD+ in Burkina Faso. International Journal of Environmental Studies. November. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/311086/2017_EANR_Tanyi_et_al_REDDE_in_Burkina_Faso_September_5_2017.pdf?sequence=1
- Taondyandé, M. 2016. Revue légère des dépenses publiques agricoles au Burkina Faso, SAPAA (Projet de Suivi et analyse des politiques agricoles et alimentaires). Rome, FAO. 104 pp.
- Union Africaine (2021). Report on Boosting Investment in Agriculture Research in Africa: Building a Case for Increased Investment in Agricultural Research in Africa. Fourth Ordinary Session of the Specialized Technical Committee (STC) on Agriculture, Rural Development, Water and Environment (ARDWE). December https://www.asti.cgiar.org/sites/default/files/pdf/au_rnd_africa/AU-Summary-brief-English.pdf
- UNFCCC Secretariat (2021). Report on the technical assessment of the proposed forest reference level of Burkina Faso submitted in 2020. Report number: FCCC/TAR/2020/BFA. January. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/tar2020_BFA.pdf
- Valdés, Alberto and Esteban Jara. 2008. "Chile". In Distortions to Agricultural Incentives in Latin America. eds. Kym Anderson and Alberto Valdés, chapter 4.
- Wanvoeke, Jonas, Jean-Philippe Venot, Margreet Zwarteeveen and Charlotte de Fraiture (2016). Farmers' Logics in Engaging with Projects Promoting Drip Irrigation Kits in Burkina Faso. Society and Natural Resources, 29:9, 1095-1109. <https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1132354>
- Wanvoeke, M.J.V.; Venot, J.P.J.N.; Zwarteeveen, M.Z.; Fraiture, C.M.S. de (2017). The conundrum of low-cost drip irrigation in Burkina Faso: why development interventions that have little to show continue. In: Drip Irrigation for Agriculture / Venot, Jean-Philippe, Marcel, Kuper, Margreet, Zwarteeveen, Oxon: Earthscan/Routledge - ISBN 9781138687073 - p. 218–236.