



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013

Decembre 2014

Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013

Decembre 2014

Cette note technique est un produit du Programme de Suivi et Analyses des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA). Elle sera mise à jour dès que de nouvelles données seront rendues disponibles.

Le programme SAPAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) en collaboration avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) et les partenaires nationaux dans les pays participants. Elle est soutenue financièrement par la fondation Bill et Melinda Gates, l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et la Hollande.

L'analyse présentée dans ce document est le résultat du partenariat établi avec la Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS) du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA) dans le contexte du programme SAPAA.

Cette note technique a été préparée par Sibiri François Yaméogo et Amos Kienou de la Direction Générale d'Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS) du (MASA) et Alban Mas Aparisi, membre du Secrétariat du programme SAPAA au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

Elle a été revue par Joanna Ilicic, de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), et Jean Balié, Secrétariat du programme SAPAA au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

Pour plus d'informations : www.fao.org/in-action/mafap

Citation recommandée:

FAO. 2014. *Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et au développement rural au Burkina Faso*. Série de notes techniques, SAPAA, par Kienou, A., Mas Aparisi, A., Yameogo, S. Rome.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Table des matières

LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
ACRONYMES.....	viii
RÉSUMÉ.....	ix
OBJECTIF.....	11
MÉTHODOLOGIE.....	11
PORTÉE.....	11
CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ÉCONOMIE AU BURKINA FASO	15
Économie.....	15
Cadres de politiques.....	15
Gestion des finances publiques.....	16
Processus budgétaire.....	17
Loi de Finances et cadres de référence de politiques.....	17
ANALYSE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN À L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION AU BURKINA FASO	19
Évolution du budget global.....	19
Niveau général des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation.....	20
Composition des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation.....	24
Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture.....	27
Dépenses publiques en faveur de l'agriculture.....	39
Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture vers les produits uniques et les groupes de produits.....	43
Composition économique des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation..	55
Rôle de l'aide au développement dans les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso.....	58
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	65
BILBIOGRAPHIE.....	69
ANNEXES.....	71
Annexe 1.....	71

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Articulation entre la loi de Finances de l'année et les différents cadres de référence en matière de développement économique et social	18
Figure 2. Évolution du budget total du Burkina Faso, en milliards de FCFA, 2006-2013	19
Figure 3. Dépenses nationales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, dépenses réelles, en millions de FCFA, 2006-2013	21
Figure 4. Part du budget total en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, mesure du SAPAA, mesure du SAPAA restreinte, mesure de la Banque Mondiale et mesure du ReSAKSS, en %, 2006-2013*	22
Figure 5. Part du budget total en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, budget alloué et dépenses réelles, en %, 2006-2013.....	23
Figure 6. Part du soutien à l'agriculture mesuré par le SAPAA (définition restreinte et totale) sur le PIB agricole et PIB total du pays, en %, 2006-2013.....	24
Figure 7 : Composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso, en milliards de FCFA, 2006-2013	25
Figure 8. Composition agrégée des dépenses spécifiques à l'agriculture au Burkina Faso, 2006-2013, en millions de FCFA	28
Figure 9. Composition des dépenses spécifiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013.....	29
Figure 10. Comparaison des indicateurs sur les dépenses publiques totales en soutien à la recherche, SAPAA, Banque Mondiale et ASTI, en milliards de FCFA, 2006-2013*	30
Figure 11. Évolution de la part des dépenses spécifiques attribuées aux subventions aux intrants, aux infrastructures, à la dissémination de connaissance et aux paiements aux consommateurs, en %, 2006-2013	31
Figure 12. Décomposition des subventions aux intrants au Burkina Faso, en %, 2006-2013.....	32
Figure 13. Structure des dépenses publiques en soutien aux intrants variables au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013	33
Figure 14. Structure des dépenses publiques en soutien aux intrants fixes au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013	34
Figure 15. Répartition des dépenses publiques en soutien aux infrastructures agricoles au Burkina Faso, en %, 2006-2013	35
Figure 16. Structure des dépenses publiques en soutien aux infrastructures agricoles au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013.....	36
Figure 17. Structure des dépenses de dissémination des connaissances au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013	37
Figure 18. Structure des paiements directs aux consommateurs au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013	38
Figure 19. Structure des dépenses publiques en soutien direct aux consommateurs, en millions de FCFA, 2006-2013	39
Figure 20. Évolution de la part des dépenses publiques en faveur de l'agriculture attribuée à l'éducation rurale, aux infrastructures rurales et à la santé rurale, en %, 2006-2013	40
Figure 21. Structure des dépenses en soutien aux infrastructures rurales, en millions de FCFA, 2006-2013.....	41
Figure 22. Structure des dépenses en eau et assainissement, en millions de FCFA, 2006-2013.....	42

Figure 23. Dépenses publiques en soutien aux infrastructures rurales et agricoles, DPAA totales, en millions de FCFA, et part des dépenses publiques en soutien aux infrastructures rurales et agricoles sur les DPAA totales, en %, 2006-2013	43
Figure 24. Structure des dépenses publiques par soutien aux produits individuels, aux groupes de produits et à tous les produits, en milliards de FCFA, 2006-2013	44
Figure 25. Composition des dépenses en soutien à des produits individuels sur la période, en %, 2006-2013	45
Figure 26. Composition des dépenses publiques en soutien individuel au coton au Burkina Faso et dépenses en soutien aux produits individuels, en millions de FCFA, 2006-2013	46
Figure 27. Composition des dépenses publiques en soutien individuel au riz au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013	47
Figure 28. Composition des dépenses publiques en soutien direct et indirect au riz au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013	48
Figure 29. Composition des dépenses en soutien à des groupes de produits, moyenne 2006-2013, en %	49
Figure 30. Soutien direct au bétail, à la volaille et aux bovins, et soutien indirect à travers le PAFASP, en % des dépenses spécifiques à l'agriculture	49
Figure 31. Fonds budgétisés et décaissés pour le PAFASP, en millions de FCFA (axe de gauche), et taux d'exécution du gouvernement et des bailleurs, en % (axe de droite), 2006-2013	50
Figure 32. Décaissements du PAFASP selon la Banque Mondiale, en millions de dollars, 2006-2014.	51
Figure 33. Structure du soutien individuel à la filière coton au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013.....	53
Figure 34. Structure du soutien individuel* à la filière riz au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013	54
Figure 35. Dépenses totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation budgétisées et décaissées, en millions de FCFA, et taux de décaissement, en %, 2006-2013	57
Figure 36. Taux de décaissement des financements extérieurs et nationaux, en %, 2006-2013	58
Figure 37. DPAA décaissées en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, financement national et aide au développement, en millions de FCFA, et part de l'aide, en %, 2006-2013.....	59
Figure 38. Structure des DPAA, hors coûts administratifs, en milliards de FCFA, et part des donateurs dans chaque catégorie, en %, 2006-2013	61
Figure 39. Part des dépenses publiques des donateurs et nationales attribuée aux dépenses spécifiques à l'agriculture, en %, 2006-2013.....	62
Figure 40. Part du financement extérieur pour le capital (intrants fixes), les intrants variables, la recherche agricole, la dissémination de connaissances et les infrastructures agricoles, en %, 2006-2013.....	63
Figure 41. Structure du financement extérieur vers les dépenses spécifiques à l'agriculture, en milliards de FCFA, 2006-2013.....	64

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Dépenses totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso : budget approuvé et décaissements réels, en milliards de FCFA, 2006-2013.....	20
Tableau 2. Dépenses publiques totales en soutien au secteur agricole et alimentaire au Burkina-Faso, coûts administratifs exclus, décaissement réels en millions de FCFA, 2006-2013	26
Tableau 3. Part d'une sélection de produits agricoles du Burkina Faso dans la production, les importations, exportations, la consommation et les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, en %, moyenne sur la période 2006-2013	52
Tableau 4 : Part des transferts de politiques et des coûts administratifs dans les dépenses réelles totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, en %, 2006-2013	56
Tableau 5. Part des dépenses récurrentes et d'investissement dans les dépenses réelles totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, en %, 2006-2013	56
Tableau 6. Taux d'exécution des DPAA par types de dépenses, en %, 2006-2013.....	58
Tableau 7. Principales catégories de dépenses spécifiques à l'agriculture soutenues sur financements extérieurs et nationaux, en part dans le financement total vers la catégorie, %, moyenne 2006-2013	63
Tableau 8. Principales catégories soutenues par le budget des donateurs et le budget national, en part des bailleurs et part nationale dans le financement total vers la catégorie, %, moyenne 2006-2013.....	64

ACRONYMES

CID	Circuit Intégral des Dépenses
COFOG	Classification des Fonctions du Gouvernement ou des Administrations Publiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGPER	Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale
DGESS	Direction Générale d'Études et des Statistiques Sectorielles
DEPSI	Direction de l'Évaluation des Projets et du Suivi des Investissements
DPAA	Dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
INERA	Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles
INSD	Institut National des Statistiques et de la Démographie
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire
MEAHA	Ministère de l'Eau, des Aménagements Hydrauliques et de l'Assainissement
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
MRAH	Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
PAFASP	Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo Pastorales
PDIS	Projet de développement intégré de la vallée de Samendéni
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissements Publics
PNSR	Programme National du Secteur Rural
SAPAA	Programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
ReSAKSS	Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System
UA	Union Africaine
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International

RÉSUMÉ

L'analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation (DPAA) dans le cadre du Programme de Suivi et Analyse des Politiques Agricoles et Alimentaires (SAPAA), permet de disposer au Burkina Faso, d'informations précises et détaillées sur les budgets approuvés et les décaissements réels en faveur des différentes composantes du secteur rural et agricole telles qu'identifiées dans la classification proposée par l'étude. La présente étude permet d'appréhender la totalité des dépenses publiques favorisant le développement du secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso sur la période 2006-2013.

L'analyse indique que les DPAA du Burkina Faso ont connu une hausse régulière en terme nominal sur la période 2006-2013 en passant de 144,7 milliards de FCFA en 2006 à 215,6 milliards de FCFA en 2013 avec un accroissement moyen de 43 pourcent sur la période. Cette hausse a suivi celles des dépenses nationales globales sur la même période et la part des DPAA sur les dépenses nationales totales a ainsi été proche des 15 pourcent entre 2006 et 2010. Sur cette période de 2006 à 2010, le Burkina Faso a investi de manière significative dans son secteur agricole et alimentaire, dépassant – selon les critères méthodologiques du SAPAA – la cible de 10 pourcent fixée à Maputo en 2003 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du continent africain. En 2011 et 2012 néanmoins, les DPAA ont chuté considérablement et ont à peine égalé ou dépassé les 10 pourcent des dépenses totales. Elles ont légèrement remonté en 2013 pour se situer à 12,7 pourcent en 2013. Ceci est attribuable à des taux de décaissement extrêmement bas pour les financements extérieurs en 2011 et 2012: 37 et 38 pourcent respectivement, quand les décaissements des finances nationales se maintenaient à 93 et 94 pourcent respectivement en 2011 et 2012. À partir de 2011, la trésorerie nationale est devenue principale pourvoyeuse de fonds vers le secteur agricole et alimentaire, les financements internes représentant respectivement 65, 68 et 58 pourcent des DPAA respectivement en 2011, 2012 et 2013, contre une moyenne de 30 pourcent sur la période 2006 à 2010.

Les DPAA se sont concentrées jusqu'en 2009 vers les postes de dépenses favorables à l'agriculture : infrastructures rurales et éducation rurale notamment, deux sous-secteurs qui ont dépendu de l'aide à 60 et 90 pourcent sur la période totale de l'analyse. Après 2009, on observe un réajustement des dépenses spécifiquement vers le secteur agricole, principalement du fait de l'accroissement absolu des dépenses spécifiques à l'agriculture en réponse à la crise alimentaire. Ces dépenses ont augmenté de 66 pourcent entre 2006-2010 et 2011-2013.

Les intrants à la ferme ont bénéficié d'une attention particulière (42 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture), répartis presque équitablement entre intrants variables (semences, engrais, crédit – notamment pour le coton) et intrants fixes pour équiper les producteurs – en particulier de riz. Le soutien a également été fort pour les infrastructures agricoles (19 pourcent), dominées par les grandes infrastructures d'irrigation. Les dépenses de dissémination des connaissances (16 pourcent des dépenses spécifiques) ont été importantes et intégrées comme composantes d'un très grand nombre de projets : vulgarisation, formation, assistance technique. En dépit de ces efforts de dissémination des connaissances, la recherche agricole demeure sous-financée, avec une part de 3 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture et 0,2 pourcent du PIB. Très peu de transferts budgétaires sont enregistrés envers des sous-secteurs cruciaux, et mis en avant dans la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) et le

Programme National du Secteur Rural (PNSR), comme la commercialisation (3 pourcent des dépenses spécifiques) ou le stockage (1 pourcent).

On assiste à une diversification – ou dilution – des DPAA en termes de produits ciblés : 3 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture visaient individuellement certains produits en 2013 contre 66 pourcent en 2006. Le riz et le coton bénéficiaient individuellement ou dans le cadre de projets plus généraux de 7 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture chacun. Une polarisation des DPAA, donc, aux dépens d'autres cultures prépondérantes dans la production et la consommation nationales comme le sorgho, le mil et l'arachide qui n'ont bénéficié d'aucun soutien budgétaire individuel – et de peu de soutien indirect - durant la période. Le niébé et le sésame enregistrent un faible soutien individuel et un peu de soutien indirect à travers les groupes de produits bien qu'ils aient, respectivement, une place importante dans la production agricole et dans les exportations. Le bétail reçoit quant à lui 8 pourcent des dépenses publiques, une part conséquente mais qui semble cohérente avec son poids dans la production nationale, de 32 pourcent. Le soutien à la filière va croissant, avec un renforcement depuis 2010 au travers de subventions aux intrants variables. L'effort budgétaire vers la production des cultures irriguées a eu un coût : les dépenses de santé et d'éducation rurale ont plongé entre 2006 et 2013, avec une décroissance moyenne de -54 pourcent et -32 pourcent respectivement. La baisse des investissements publics vers ces postes est préoccupante, alors que les ruraux représentent 71 pourcent de la population nationale, et que le taux d'alphabétisation au Burkina Faso est de 28 pourcent, tandis que l'espérance de vie est de 55 ans à la naissance.

Par ailleurs, 10 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture sont consacrés aux paiements aux consommateurs sur la période. Ces dépenses sont par ailleurs réactives aux crises alimentaires, avec des pics enregistrés en 2009 et 2012 – du fait de programmes d'aide alimentaire mis en œuvre par les bailleurs (notamment le Programme Alimentaire Mondial) ces années-ci.

La coordination entre l'État et les bailleurs demeure un enjeu majeur de l'efficacité et l'efficience des DPAA. Les taux de décaissements moyens sur la période 2006-2013 ont été de 63 pourcent pour les bailleurs, contre 92 pourcent pour l'État. L'allocation de la dépense des bailleurs a été différente de celle du gouvernement. Les financements extérieurs se sont tournés principalement vers les infrastructures agricoles (part de 59 pourcent et 91 pourcent pour les seules pistes de desserte), l'alimentation scolaire (84 pourcent) et le capital à la ferme (66 pourcent) ainsi que l'éducation rurale (90 pourcent) et les routes rurales (74 pourcent). Les finances nationales ont ciblé avant tout les intrants variables (77 pourcent), l'inspection (81 pourcent), la recherche agricole (61 pourcent) et la santé rurale (74 pourcent).

OBJECTIF

L'objectif de cette note technique est d'analyser l'évolution des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso. La note technique n'a pas pour objectif de fournir une analyse en profondeur du lien entre la performance du secteur et les dépenses publiques, pas plus qu'elle ne fournit une évaluation d'impact des projets et programmes couverts par l'analyse. Elle se concentre, plutôt, sur une analyse détaillée du niveau, de la composition et de la cohérence des DPAA dans le pays. L'objectif d'une telle analyse est d'identifier l'évolution du soutien aux sous-secteurs de l'agriculture et l'alimentation (recherche, subvention aux intrants, infrastructure,...) et aux produits du secteur agricole dans le temps, par type et source de financement.

Cette note est un outil de suivi des DPAA. Les analyses publiques SAPAA sont régulièrement mises à jour et une note couvrant la période 2005-2010 avait été publiée en 2013¹. La présente note technique couvre la période 2006-2013.

MÉTHODOLOGIE

Cette note technique utilise la méthodologie SAPAA pour l'analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation. La méthodologie SAPAA permet d'identifier, désagréger et classer toutes les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation dans le pays, en suivant une typologie dérivée de celle employée par l'Organisation de Coopération Économique et de Développement (OCDE) pour la classification des dépenses publiques. La méthodologie SAPAA implique de classer les projets et programmes en soutien à l'agriculture et l'alimentation dans le pays, sur la base de la nature du soutien fourni au secteur à travers les activités de chacun des projets et programmes mis en œuvre. La méthodologie SAPAA fournit une désagrégation des dépenses publiques par source de dépense (aide et gouvernement), par agence de mise en œuvre, ainsi qu'une distinction entre les dépenses récurrentes et d'investissement, administrative et de transferts de politiques, budgétisées et réelles. La méthodologie SAPAA permet également de déterminer la part des dépenses publiques attribuée à chaque produit de base dans le pays. Pour plus d'information sur la méthodologie, il est possible de consulter le guide méthodologique disponible sur le site web du SAPAA², ainsi que l'Annexe 1 qui détaille plus précisément la méthodologie employée et le processus suivi.

PORTÉE

La note technique couvre les dépenses publiques budgétisées et réelles pour tous les projets et programmes en soutien à l'agriculture et à l'alimentation identifiés au Burkina Faso pour la période 2006-2013.

Ces dépenses incluent les dépenses d'investissement et récurrentes, au niveau agrégé et des projets et programme dans le pays.

¹ Yameogo, S., Kienou, A., 2013. Analyse des dépenses publiques en soutien de l'agriculture et de l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2010. Série notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

² <http://www.fao.org/3/a-at164f.pdf>

Les dépenses considérées sont au niveau central comme déconcentré. L'analyse couvre essentiellement les dépenses inscrites dans le budget national, en raison de la difficulté de suivre et analyser dans la durée les dépenses hors-budget.

Les données relatives aux dépenses nationales et aux financements extérieurs ont été collectées à la Direction Générale du Budget (DGB) qui est la structure chargée de consolider, à travers les lois de règlements, toutes les informations sur les dépenses publiques au niveau du Burkina Faso et le circuit intégral des dépenses (CID). Les dépenses qui n'ont pas pu être cernées au niveau de la DGB ont été renseignées à partir des données du Programme d'Investissements Publics (PIP) de la Direction de l'Évaluation des Projets et du Suivi des Investissements (DEPSI) du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF).

Les données relatives aux financements extérieurs ont été tirées essentiellement de la base de données de la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP) qui était déjà centralisée à la DGB.

Avec l'appui de la DGB, les données de l'Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles (INERA) ont été obtenues et intégrées dans la base de calcul.

La description de la mise en œuvre des mesures ayant servi à la classification dans les différentes classes proposées par la méthodologie SAPAA a été obtenue à partir des répertoires de projets et programmes établis par les Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS) (les ex Directions des Études et de Planifications (DEP)) des quatre ministères en charge du secteur rural, Ces Ministères sont les suivants : le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA), le Ministère des Ressources Animales et Halieutiques (MRAH), le Ministère de l'Eau, des Aménagements Hydrauliques et de l'Assainissement (MEAHA) et le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Les répertoires des projets et programmes de la DEPSI ont été aussi utilisés dans la description de la mise en œuvre des mesures de politiques.

En plus des mesures de dépenses de l'agriculture, celles de la pêche, de l'aquaculture et de la sylviculture en milieu rural ont été prises en compte du fait de leur importance au Burkina Faso. En revanche, certaines dépenses allouées à l'environnement qui ne sont pas relatives à des mesures de politiques spécifiques (politiques générales) ont été exclues de l'analyse. On peut citer par exemple, les dépenses du secrétariat Général du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), la Direction des Affaires Financières (DAF) du MEDD, la Direction de la Communication et de la Presse Ministérielle (DCPM) du MEDD, les contributions financières du Burkina Faso à la mise en œuvre des conventions internationales sur l'environnement, etc.

Aussi, il faut noter que l'étude a eu du mal à inclure les dépenses effectuées par certains bailleurs compte tenu des difficultés rencontrées pour disposer des données. Il s'agit là des dépenses effectuées par les bailleurs en faveur de l'agriculture et qui ne passent pas par le circuit de la dépense publique. De plus, toutes les dépenses en faveur du secteur agricole et alimentaire orienté exclusivement vers le milieu urbain ont été exclues de l'analyse notamment les Projet d'aménagement de Bangré Wéogo, les dépenses sur les aménagements paysagers, les projets de l'eau potable et assainissement en milieu urbain, etc.

Il convient de noter que dans le cadre du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDCAA), l'Union Africaine a recommandé d'utiliser trois catégories issues de la

Classification des fonctions et des administrations publiques (CFAP) des Nations Unies afin de mesurer la cible de Maputo (UA, 2005). La présente note ne se fixe cependant pas pour objectif de mesurer les dépenses publiques du Burkina Faso vis-à-vis de la cible de Maputo mais plutôt de fournir des informations aussi détaillées que possible sur le niveau et la composition des dépenses publiques en soutien à l'agriculture au Burkina Faso. Les catégories CFAP étant trop agrégées pour répondre à cet objectif³, la méthodologie SAPAA propose une typologie plus détaillée. La classification proposée ici est cependant compatible avec la CFAP au sens où elle établit également une distinction entre l'agriculture, la pêche et la sylviculture, tout en permettant une ventilation plus précise des dépenses.

La présente note prend en compte et reconnaît les travaux précédents effectués sur l'analyse des dépenses publiques vers l'agriculture, en particulier la revue diagnostique des dépenses publiques de la Banque Mondiale et du Secrétariat Permanent de Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (Banque Mondiale et SP/CPSA, 2013). Il est à noter que des écarts apparaissent entre les données fournies par la présente analyse, sur le niveau absolu des dépenses publiques vers l'agriculture, et celles de la Banque Mondiale et SP/CPSA (2013). Ceux-ci s'expliquent en partie par une approche et une méthodologie différentes. Ainsi, le programme SAPAA considère les routes, l'eau et l'assainissement en milieu rural, l'éducation et la santé rurale dans son analyse tandis que la Banque Mondiale les a exclus. Les deux études ont également inclus des projets et programmes "hors-budget" (c'est-à-dire non-inscrits dans les lois de finances), et il est difficile d'estimer à quel point ces dépenses correspondent entre les deux bases de données. La Banque Mondiale a estimé que ces projets représentaient 22 pourcent des dépenses en soutien à l'agriculture (Banque Mondiale et SP/CPSA, 2013).

Par ailleurs, le Système Régional d'Analyse Stratégique et de Gestion des Connaissances (ReSAKSS) propose également une mesure des dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture. Le ReSAKSS est facilité par l'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI), l'Institut International de Gestion de l'Eau (IWMI), l'Agence de Planification et de Coordination du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD/NPCA) et les communautés économiques régionales. Il soutient la mise en œuvre du Pacte de Développement Détaillé pour l'Agriculture en Afrique (PDDAA) et produit notamment, pour ceci, un indicateur du niveau des dépenses publiques vers l'agriculture qui doit permettre le suivi des engagements vis-à-vis de la cible de Maputo. Les indicateurs du ReSAKSS ont été consultés dans le cadre de cette analyse. Il n'a pas été possible de trouver un rapport analytique ou méthodologique qui permette de tracer la manière dont les indicateurs ont été construits – ainsi il est difficile d'expliquer leur divergence avec ceux du programme SAPAA. Le ReSAKSS précise toutefois que des sources nationales ont été utilisées (ReSAKSS, 2012)

³ On compte plusieurs catégories qui permettent de définir l'agriculture, en fonction de la définition adoptée : Agriculture (code 70421), Sylviculture (70422), Pêche et chasse (70423), qui constituent les catégories recommandées par le NEPAD, et les catégories additionnelles parfois proposées : projets de développement à plusieurs objectifs (70474) et recherche et développement agriculture, foresterie, chasse et pêche (70482).

CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ÉCONOMIE AU BURKINA FASO

Économie

Le Burkina Faso a connu une croissance moyenne annuelle du Produit Intérieur Brut (PIB) réel de 6,1 pourcent sur la période 2004-2013. Le secteur agricole a contribué largement à la hausse du PIB national et affiche un taux de croissance annuel de 4,9 pourcent sur la période 2004-2013, et 17,2 pourcent en 2012 (MEF/IAP, 2014). Sur la période 2004-2013, l'agriculture a contribué en moyenne à hauteur de 31,3 pourcent à la formation du PIB (MEF/IAP 2014) et a fourni plus de 37 pourcent des exportations nationales en 2009 (MEF/IAP 2012, FAOSTAT 2012). L'activité agricole est toujours extensive avec une prédominance des petites exploitations de moins de 5 hectares qui représentaient 72 pourcent des exploitations en 2008 (MAFAP, 2013). La production agricole est dominée par les céréales et le coton et la consommation alimentaire est centrée sur les céréales sèches et le riz (DGPER, 2010).

En dépit de ces bonnes performances macroéconomiques, le niveau de pauvreté reste toujours élevé avec 43,9 pourcent des ménages vivant en dessous du seuil de la pauvreté en 2009 et 72,56 pourcent de la population vivant avec moins de deux dollars US par jour (INSD, 2010 ; Banque Mondiale, 2012). Cette pauvreté touche encore plus la population rurale car l'incidence de la pauvreté s'élève à 19,9 pourcent en milieu urbain contre 50,7 pourcent en milieu rural (INSD, 2010). La persistance de la pauvreté, malgré la croissance est notamment due à un fort taux de croissance démographique, estimé à 3,1 pourcent par an (RGPH, 2006), qui entraîne une dilution de la richesse produite.

Cadres de politiques

L'adoption du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP), en 2000, a coïncidé avec la Déclaration du Millénaire pour le développement qui a consacré l'engagement mondial en faveur de la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim à l'horizon 2015, ainsi que la promotion des secteurs sociaux essentiels (éducation, santé). Elle a été consécutive à l'atteinte par le pays du point d'achèvement de l'initiative de base d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Le premier CSLP a couvert la période 2000-2002 et a comporté quatre domaines prioritaires :

- (i) Éducation de base ;
- (ii) Santé ;
- (iii) Eau potable et assainissement ;
- (iv) Développement rural (y compris la sécurité alimentaire et le désenclavement).

Il a été révisé en 2003 pour couvrir la période 2004-2006 et a vu l'adoption, en 2005, de treize (13) Cadres stratégiques régionaux de lutte contre la pauvreté (CSRLP). Il a été décliné en neuf (9) domaines prioritaires, à savoir les quatre précédents plus les cinq suivants : (i) lutte contre le VIH/SIDA ; (ii) environnement et cadre de vie (désertification, assainissement, électrification rurale) ; (iii) sécurité publique ; (iv) PMI/PME et petite mine ; (v) renforcement des capacités et promotion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC).

Le CSLP a défini quatre (4) axes stratégiques pour la réalisation de ses objectifs. Ils sont libellés ainsi qu'il suit : (i) accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ; (ii) garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale ; (iii) élargir les opportunités en matière d'emploi

et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres dans l'équité ; (iv) promouvoir la bonne gouvernance. En outre, pour le rendre plus opérationnel, il a été assorti d'un programme d'actions prioritaires (PAP) qui a arrimé ses orientations et objectifs aux actions prioritaires des politiques sectorielles. La deuxième révision du CSLP, prévue en 2006, a été repoussée en 2009-2010. Cette révision a consisté en la formulation de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) que le Gouvernement a opté en 2010 comme modèle de développement pour la période 2011-2015. Le secteur agricole est considéré comme secteur prioritaire dans la SCADD, dans le but de créer une forte valeur ajoutée, augmenter les revenus des ménages, réduire la pauvreté et entraîner la croissance des autres secteurs en amont et en aval. L'opérationnalisation de cette stratégie au niveau du secteur rural s'est traduite par l'élaboration et l'adoption du Programme National du Secteur Rural (PNSR 2011-2015) par le Gouvernement. Il constitue de nos jours le cadre fédérateur et d'orientation pour l'investissement dans le secteur rural au Burkina Faso. En plus du PNSR, la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle a été élaborée en 2013 et son plan d'action en 2014. Cette politique a pour objectif global d'assurer une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable à l'horizon 2025. Elle est bâtie autour de cinq (5) axes stratégiques que sont :

- axe stratégique 1 : augmentation des disponibilités alimentaires pour couvrir les besoins de façon durable ;
- axe stratégique 2 : renforcement de la capacité de prévention et de réponse face aux crises alimentaires et nutritionnelles ;
- axe stratégique 3 : amélioration de l'accessibilité physique et financière des aliments ;
- axe stratégique 4 : amélioration de l'état nutritionnel des populations ;
- axe stratégique 5 : renforcement de la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Gestion des finances publiques

Malgré l'amélioration des recettes propres, le niveau de pression fiscale reste faible. Les recettes courantes de l'État ont évolué de 363 milliards de FCFA en 2000 à 1441,4 milliards de FCFA en 2013, soit une progression moyenne de 11,2 pourcent par an. Cette croissance s'accompagne d'une augmentation de la pression fiscale, qui est passée de 10,8 pourcent en 2000 à 17,3 pourcent en 2013, soit un gain de 6,5 points. C'est seulement en 2013 que le critère de convergence de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), qui est de 17 pourcent minimum, a été atteint – la pression fiscale étant inférieure sur le reste de la période. Les recettes fiscales proviennent essentiellement des taxes sur le commerce international, des taxes sur les biens et services et des impôts sur le revenu.

Les dépenses et prêts nets ont été contenus sur la période 2000-2013 dans une évolution moyenne annuelle de 10,8 pourcent contre 11,2 pourcent pour les recettes. Les dépenses courantes ont connu, sur la même période, une évolution moyenne annuelle de 11,6 pourcent contre 10,5 pourcent pour les recettes courantes. Les dépenses en capital ont augmenté en moyenne annuelle au rythme de 10,4 pourcent sur la période 2000-2013 en passant de 235,8 milliards de FCFA en 2000 à 858,4 milliards de FCFA en 2013.

L'encours de la dette extérieure totale du Burkina Faso, avec l'initiative Petits Pays Très Endettés (PPTE) intervenue au début des années 2000, a été ramené à 19,8 pourcent du PIB à partir de 2006

contre 56,7 pourcent en 2000. Entre 2000 et 2006, le Burkina Faso a en effet bénéficié de 848,5 milliards de FCFA au titre de l'annulation de la dette dont 723,5 milliards de FCFA en 2006. En 2010, l'encours de la dette extérieure est remonté à 25,1 pourcent du PIB pour redescendre à 22,9 pourcent du PIB en 2013. Le service de la dette s'est réduit : il est passé de 27,8 pourcent des exportations de biens et services en 2000 à 2,7 pourcent des exportations de biens et services en 2013. La dette totale représente 29,5 pourcent en 2013 contre 58,2 pourcent du PIB en 2000.

Processus budgétaire

La Loi de Finances de l'année est le résultat d'une série d'arbitrages qui se déroulent avant son adoption, depuis le Gouvernement jusqu'à la Commission des Finances et du Budget (COMFIB).

Au niveau du Gouvernement, les arbitrages ont lieu d'une part au niveau des ministères et institutions pour la préparation de leur avant-projet de budget, et d'autre part au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) pour la préparation de l'avant-projet de budget de l'État. Ensuite intervient le Conseil des Ministres pour l'arrêt des chiffres définitifs du projet de Budget de l'État.

La réforme de la programmation budgétaire a donné une place de choix aux investissements dans le processus d'allocation des ressources du budget de l'État. Cette place de choix s'explique par le rôle des investissements dans le processus de croissance économique en vue d'aboutir à terme à un développement économique et social.

Ainsi, il a été introduit dans le processus de préparation du budget de l'État une phase d'arbitrage des priorités d'investissements.

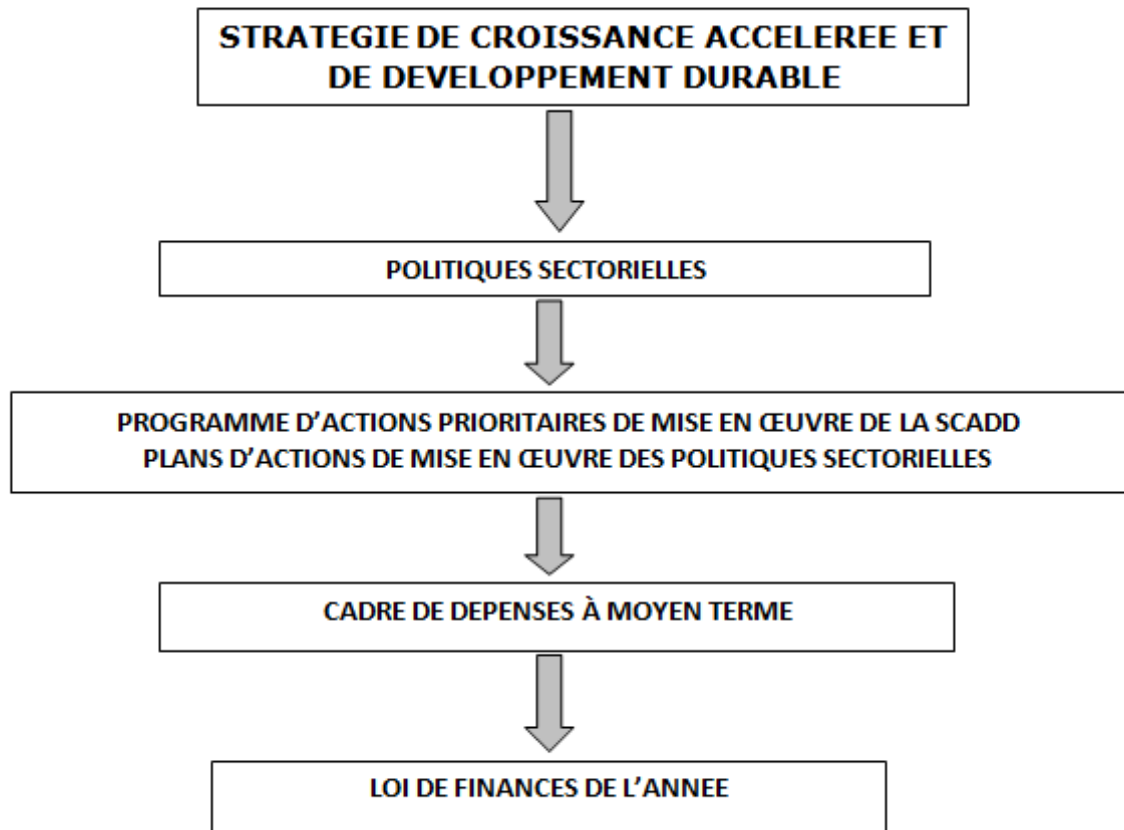
Loi de Finances et cadres de référence de politiques

Dans sa définition classique, l'investissement public représente l'ensemble des dépenses engagées par l'État et les collectivités territoriales en équipement collectif, ce que l'on appelle aussi les infrastructures publiques. Cette définition se réfère à la conception classique du rôle de l'État qui consiste à mettre à la disposition de l'économie, des infrastructures non rentables financièrement mais qui sont nécessaires à l'éclosion de l'activité économique du privé. L'intervention publique pour un pays en voie de développement comme le Burkina Faso doit faire face à deux défis majeurs :

- ✓ mettre en place les infrastructures publiques nécessaires à l'activité économique ;
- ✓ réduire la pauvreté à travers la création de plus de richesses et assurer leur redistribution équitable à travers le développement d'un filet social adéquat.

En d'autres termes, le système de gestion financier du Burkina Faso est articulé de manière à permettre un arbitrage adéquat entre la recherche de la croissance à travers les investissements productifs et le développement du filet social à travers des investissements à rentabilité sociale élevée en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. L'efficacité d'un tel arbitrage passe par l'adéquation entre la Loi de finances et les cadres de référence. La Figure 1 ci-dessous traduit le lien entre la Loi de finances de l'année et les cadres de référence en matière de développement économique et social, notamment la SCADD, les Objectifs du Millénaire du Développement (OMD) et le Programme quinquennal du chef de l'État.

Figure 1. Articulation entre la loi de Finances de l'année et les différents cadres de référence en matière de développement économique et social



Source : Auteurs, 2014

Le Cadre de Dépenses à Moyen Termes (CDMT) assure l'adéquation entre les ambitions du gouvernement et ses possibilités financières à moyen terme. Cette adéquation se fait à travers d'une part, la priorisation des investissements et d'autre part, leur programmation sur la période triennale glissante.

Les investissements retenus doivent provenir des plans d'actions de mise en œuvre des politiques sectorielles qui découlent-elles mêmes du Programme d'Actions prioritaires (PAP) de mise en œuvre du CSLP.

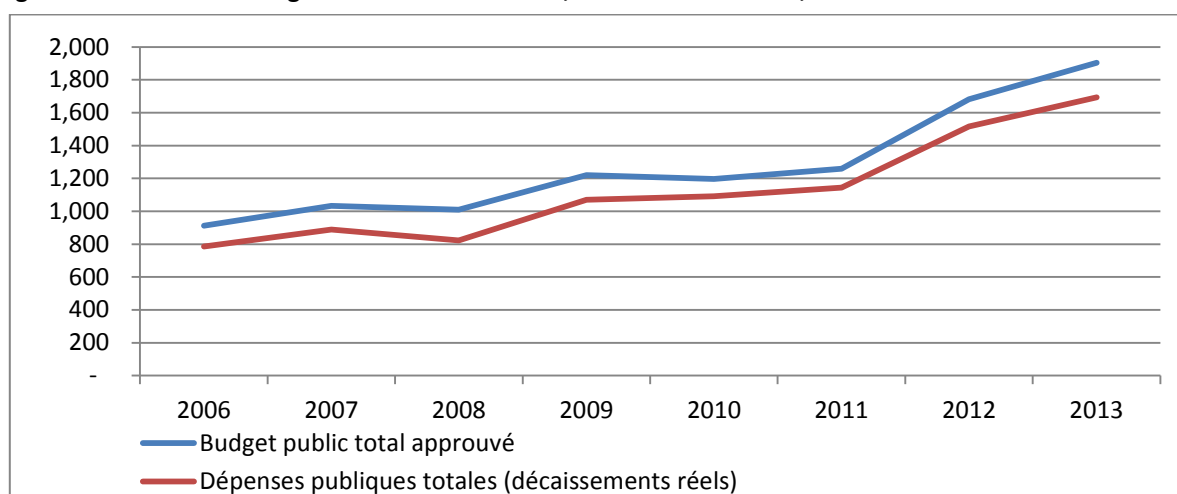
ANALYSE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN À L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION AU BURKINA FASO

Évolution du budget global

L'analyse du budget total approuvé du Burkina Faso laisse voir une tendance haussière presque régulière sur la période allant de 2006 à 2013. En effet, sur cette période, le budget du pays a connu une hausse globale de 109 pourcent, passant de 911,9 milliards de FCFA en 2006 à 1 904 milliards de FCFA en 2013, soit un taux d'accroissement moyen annuel de 11,1 pourcent. On note néanmoins une légère baisse entre 2007 et 2008 et entre 2009 et 2011. En effet, le budget approuvé est passé de 1 032,6 milliards de FCFA en 2007 à 1 008,7 milliards de FCFA en 2008, soit une baisse de 2,3 pourcent. Cette baisse s'explique par les baisses observées au niveau de la dotation des dépenses en capital (5,32%) (MEF, 2009). Le budget a par ailleurs connu une baisse de 1,85 pourcent entre 2009 et 2010, passant de 1 219,6 à 1 197 milliards de FCFA. Cette baisse est imputable à celle des dépenses courantes dont les charges des différents postes ont sensiblement diminué (titre 1 et 3) et à certaines dépenses en capital (MEF, 2011a).

En ce qui concerne les dépenses publiques totales (décaissements réels) du Burkina Faso, elles ont connu une hausse régulière sur la période 2006-2013. En effet, les dépenses publiques ont évolué de 784,8 milliards de FCFA en 2006 à 1 693, 7 milliards de FCFA en 2013, soit un accroissement global de 116 pourcent.

Figure 2. Évolution du budget total du Burkina Faso, en milliards de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB, DGCOOP et DEPSI, 2014

Le taux de décaissement, qui est le rapport entre les dépenses publiques totales et le budget total approuvé, a été en moyenne de 88 pourcent sur la période 2006-2013. Son plus bas niveau a été atteint en 2008 (82 pourcent) et sa valeur maximale observée en 2010 et 2011 était de 91 pourcent. En 2012 et 2013, le taux de décaissement était respectivement de 90 pourcent et de 89 pourcent. Le meilleur taux de décaissement observé en 2011 se justifie entre autres par la crise socio-politique qu'a connue le Burkina Faso. Pour juguler cette crise, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures qui ont conduit à des ajustements budgétaires pour assurer les dépenses supplémentaires et urgentes que la crise a engendré. À titre d'exemple, l'indemnisation des victimes des casses lors de la crise socio-politique a coûté 6 milliards de FCFA (MEF, 2011b) alors que cette somme n'était pas initialement prévue dans le budget.

Niveau général des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation

Sur la période 2006-2013, le budget approuvé en soutien à l'agriculture et à l'alimentation est passé de 170,6 milliards de FCFA en 2006 à 280,3 milliards de FCFA en 2013, avec une hausse de 64,3 pourcent et une croissance annuelle moyenne de 8,6 pourcent. Les dépenses effectives, quant à elles, ont augmenté de 144,7 milliards de FCFA à 215,6 milliards de FCFA, avec une hausse de 49 pourcent et une croissance annuelle moyenne de 8,9 pourcent (Tableau 1).

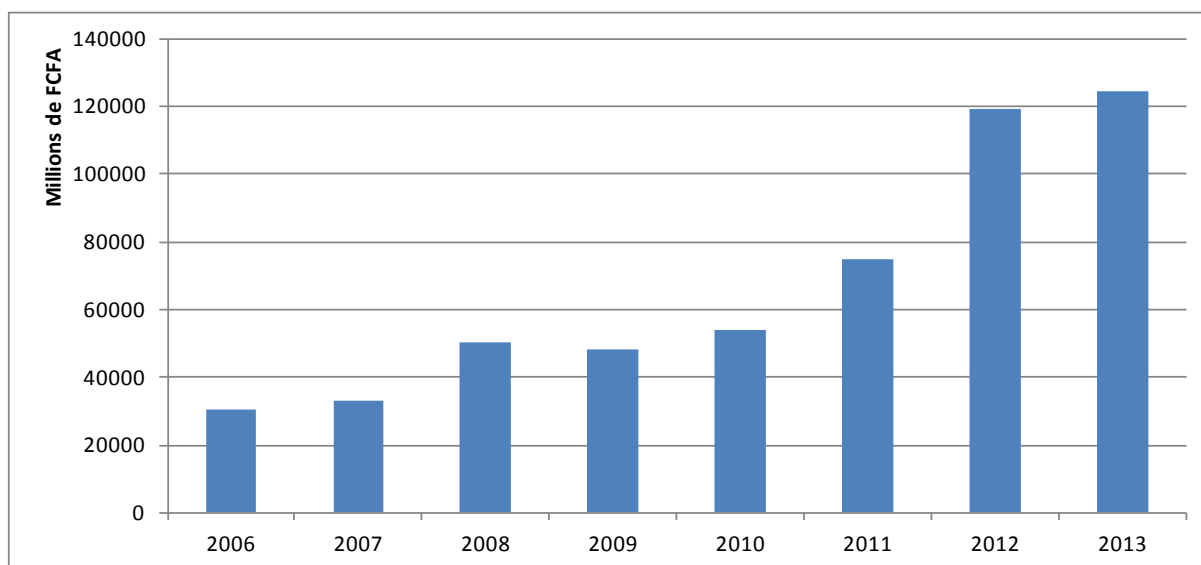
Tableau 1 : Dépenses totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso : budget approuvé et décaissements réels, en milliards de FCFA, 2006-2013

Types de budget	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budget approuvé	170,6	186,1	179,4	211,1	186,9	190,1	276,3	280,3
Dépenses effectives	144,7	134,6	124,1	157,1	168,7	115,4	175,5	215,6
Taux décaissement	84,8%	72,3%	69,2%	74,4%	90,2%	60,6%	63,5%	76,9%

Source : Auteurs à partir des données de la DGB, DGCOOP et DEPSI, 2014.

Hormis un ralentissement des dépenses budgétisées en 2010 et 2011 et une dégradation des taux d'exécution (voir Composition économique des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation), en 2011 et 2012, les DPAA ont connu une hausse constante sur la période d'analyse, avec une croissance moyenne de 8,6 pourcent pour le budget approuvé et 8,9 pourcent pour les dépenses effectives. Il faut de plus préciser que les DPAA sur financement national uniquement (hors aide au développement) ont explosé en 2011 et 2012, passant de 75 à 119 milliards de FCFA entre 2011 et 2012 (+59 pourcent) (Figure 3). Cette augmentation des dépenses nationales fait suite à une forte diminution des décaissements réels des bailleurs en 2011 (37 pourcent), malgré des dépenses budgétisées importantes (110,24 milliards de FCFA). Ceci est très probablement explicable par la crise sociopolitique qu'a traversée le pays cette année-ci, qui a poussé les bailleurs à geler le décaissement des fonds prévus sur de nombreux projets. Cette situation a été aussi constatée en 2012 avec 37,6 pourcent comme taux de décaissement des bailleurs contre 94,3 pourcent pour le budget national en faveur de l'agriculture.

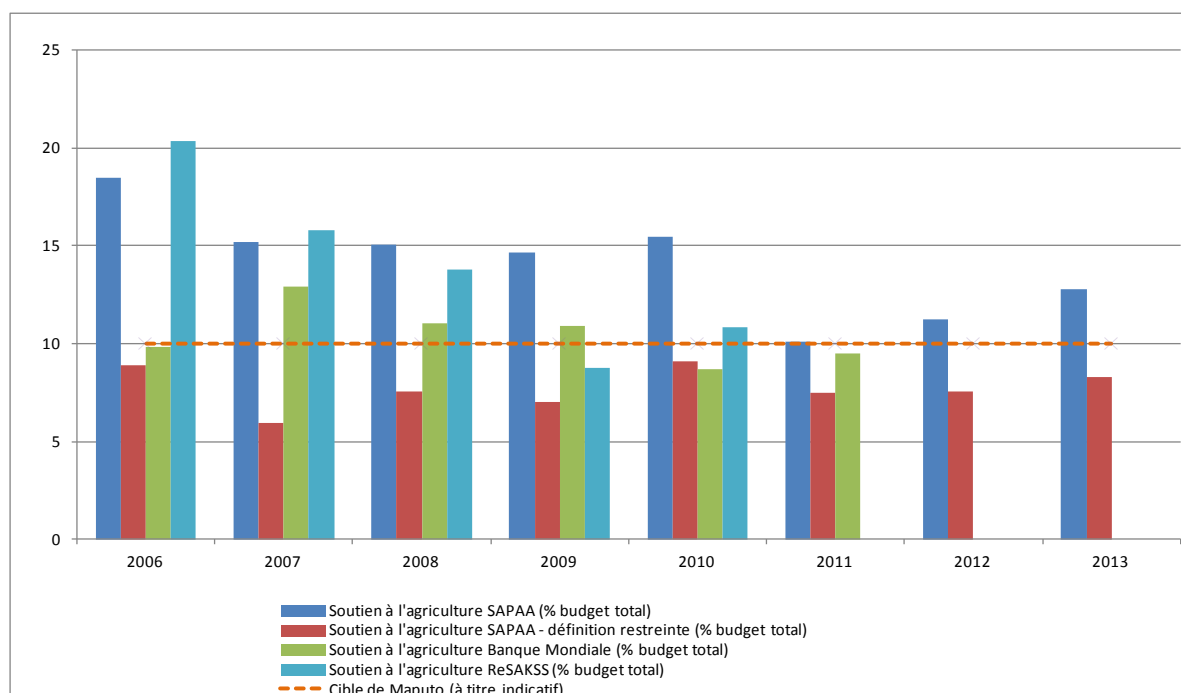
Figure 3. Dépenses nationales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, dépenses réelles, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB, DGCOOP et DEPSI, 2014.

Il est également possible d'analyser l'évolution des DPAA en constatant leur part sur le budget total national. La méthodologie de mesure des dépenses publiques du SAPAA n'utilise pas le système de classification CFAP recommandé par l'Union Africaine pour mesurer la cible de Maputo. Le programme SAPAA ne se fixe pas non plus comme mandat de mesurer les dépenses publiques en soutien à l'agriculture à l'aune de cette cible, mais de proposer un suivi annuel et détaillé du soutien budgétaire au secteur. La définition complète du SAPAA inclut des éléments de soutien indirect à l'agriculture qui correspondent à des catégories du CFAP non-retenues par l'Union Africaine, telles que les routes rurales et les infrastructures de santé et éducation dont 70 pourcent du coût n'est pas justifié pour ou lié à l'agriculture (Union Africaine, 2005). La définition SAPAA restreinte est proche des catégories CFAP recommandées, qui sont agriculture (code CFAP 70421), sylviculture (70422), pêche et chasse (70423) et recherche et développement lié à l'agriculture (que l'on peut associer à la catégorie 70482). Les données de la revue de la Banque Mondiale de 2013 ont été classifiées selon les catégories CFAP recommandées par l'Union Africaine et peuvent donc être considérées comme la mesure la plus proche des critères "officiels" de définition de la cible de Maputo. Néanmoins, la revue de la Banque Mondiale ne détaille pas la manière dont a été calculé le budget total de l'État. Ce point capital dans la mesure de la cible de Maputo, qui avait été mis en avant par l'Union Africaine (UA), demeure souvent flou dans les analyses de dépenses publiques en Afrique (UA, 2006a). Le ReSAKSS a également proposé une mesure des dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture. Ces indicateurs ne sont toutefois pas assortis de note explicative ou méthodologique (voir PORTÉE, p.12) et il est par conséquent compliqué d'expliquer les raisons pour lesquelles ils diffèrent de ceux de la Banque Mondiale et du SAPAA. De par le mandat du ReSAKSS, il est aussi possible de considérer que ces indicateurs sont appropriés pour mesurer la cible de Maputo. La Figure 4 ci-dessous présente la mesure de la part du budget total en soutien à l'agriculture et l'alimentation proposée par la Banque Mondiale, le SAPAA et le ReSAKSS. La cible de Maputo est également présentée à titre indicatif.

Figure 4. Part du budget total en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, mesure du SAPAA, mesure du SAPAA restreinte, mesure de la Banque Mondiale et mesure du ReSAKSS, en %, 2006-2013*



Source : Auteurs à partir des données de la DGB, DEPSI, 2014, Banque Mondiale, 2013 et ReSAKSS, 2014. *Les données de la Banque Mondiale et du ReSAKSS s'arrêtent en 2011.

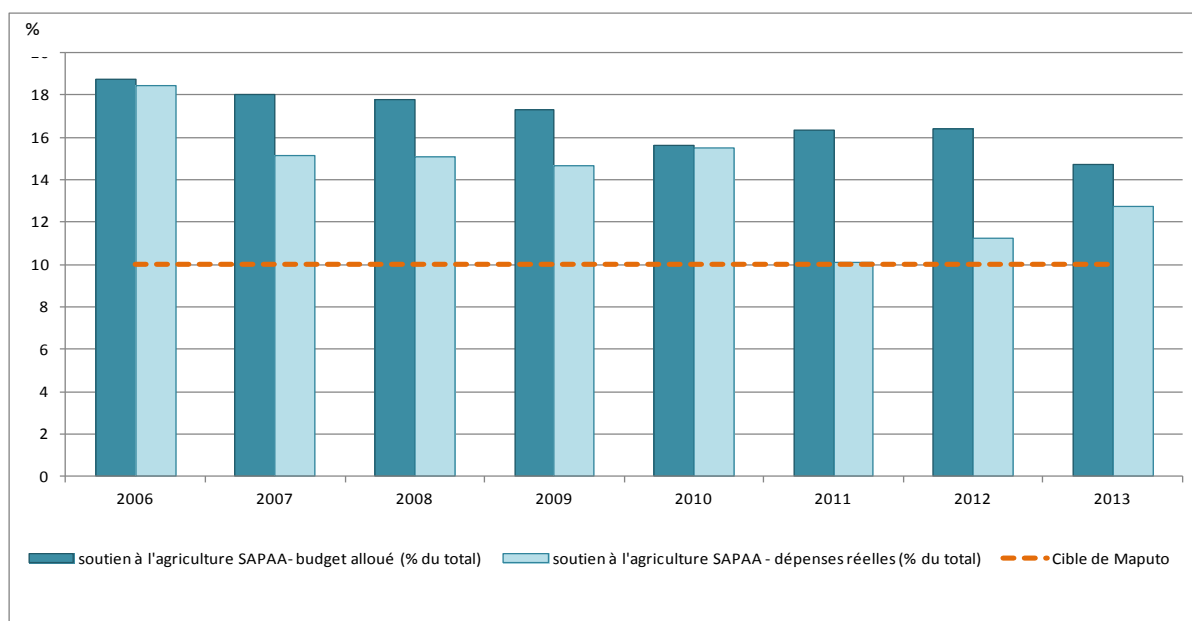
La part des dépenses publiques effectivement décaissées allouée à l'agriculture, selon la définition SAPAA, s'est située autour de 15,7 pourcent en moyenne entre 2006 et 2010. Elle a ensuite chuté à 11,3 pourcent sur la période 2011-2013. Sur l'ensemble de la période, le Burkina Faso a attribué 14 pourcent de son budget, en moyenne, en soutien direct et indirect à l'agriculture.

Il est toutefois important de souligner que lorsque les infrastructures rurales (santé, éducation, infrastructure) ne sont pas comptées (définition restreinte du SAPAA), la part susmentionnée est nettement plus basse. Elle a ainsi été, en moyenne, de 7 pourcent sur la période 2006-2013.

Les écarts entre les données du SAPAA (définition complète) et de la Banque Mondiale peuvent être en partie expliqués par une différence d'approche et de méthodologie, commentée dans la section PORTÉE, p.12. En ce qui concerne l'écart entre la définition restreinte du SAPAA et celle de la Banque Mondiale, il peut être également expliqué par le fait que la définition restreinte du SAPAA n'inclut pas les coûts administratifs, qui ont représenté 9 pourcent des dépenses totales en soutien à l'agriculture et l'alimentation sur la période.

Par ailleurs, les dépenses effectives en soutien à l'agriculture et l'alimentation ont été, en pourcentage, moins élevées que les dépenses budgétisées sur toute la période. La part budgétisée a été en moyenne, de 16,8 pourcent, soit 2,7 points de plus que la part des dépenses réelles allouée à l'agriculture (Figure 5). Cela suggère que l'engagement envers les dépenses agricoles est plus important au moment de l'approbation du budget qu'au moment des dépenses effectives.

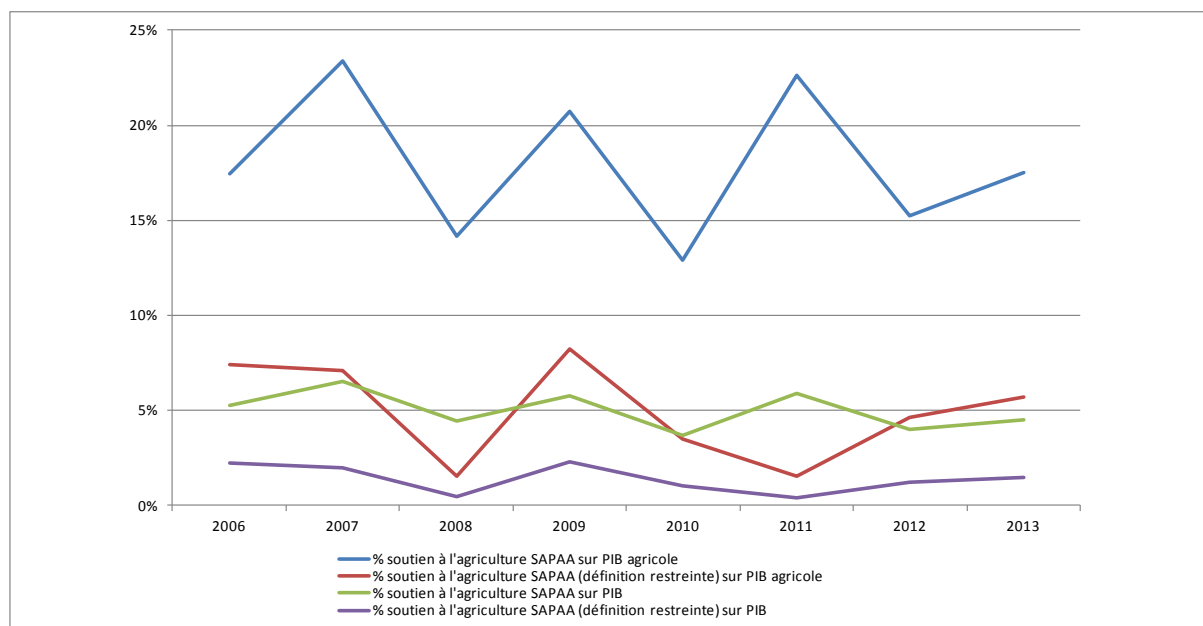
Figure 5. Part du budget total en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, budget alloué et dépenses réelles, en %, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir des données de la DGB, DEPSI, 2014

Les DPAA ont représenté 18 pourcent du PIB agricole, en moyenne, sur la période 2006-2013. Cette part est extrêmement élevée si on la compare avec celle qui a été calculée par la revue de la Banque Mondiale pour la période 2002-2011 (8,2 pourcent). Si l'on considère la définition restreinte du SAPAA, proche de la définition utilisant la CFAP recommandée par l'Union Africaine, le niveau est nettement plus faible, avec une moyenne de 5 pourcent du PIB agricole sur la période. D'autre part, les dépenses publiques en soutien à l'agriculture totalisent respectivement 5 et 1 pourcent du PIB total du pays selon qu'on considère la définition totale ou restreinte du SAPAA. De manière générale, on constate une tendance baissière de la part des dépenses agricoles dans le PIB total comme dans le PIB agricole, malgré une évolution très inconstante caractérisée par des pics en 2009 et 2011 (Figure 6) qui pourrait refléter la contraction de l'économie suite à la crise alimentaire et politique.

Figure 6. Part du soutien à l'agriculture mesuré par le SAPAA (définition restreinte et totale) sur le PIB agricole et PIB total du pays, en %, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir de SAPAA et Indicateurs du développement dans le monde, 2014

Composition des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation

Les DPAA sont composées des coûts administratifs et des transferts de politique en soutien à l'agriculture et à l'alimentation. Les transferts de politique en soutien à l'agriculture et à l'alimentation regroupent, quant à eux, les dépenses spécifiques à l'agriculture et les dépenses en faveur de l'agriculture.

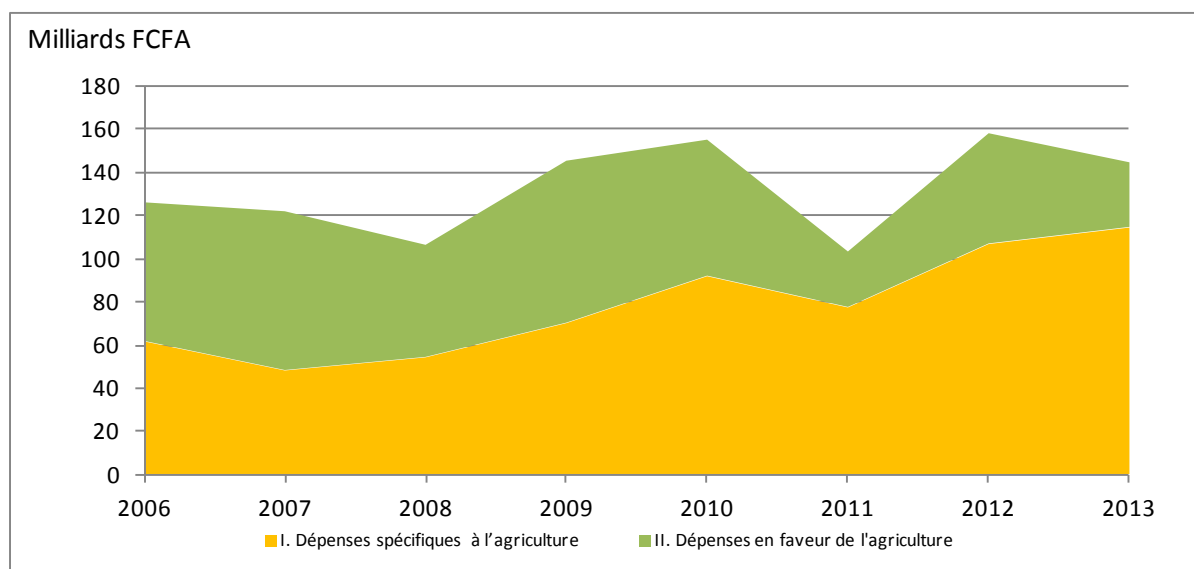
Les dépenses spécifiques à l'agriculture comprennent les mesures ou dépenses qui impliquent des transferts financiers au profit des agents agricoles ou du secteur agricole dans son ensemble. Ce sont celles dont la mise en œuvre influence directement le développement du secteur agricole et alimentaire. Il s'agit notamment des paiements en faveur des agents du secteur agricole et alimentaire (producteurs, consommateurs, fournisseurs d'intrants, transformateurs, commerçants et transporteurs) et des dépenses de soutien général au secteur (recherche agricole, assistance technique, formation, vulgarisation, inspection, infrastructures, stockage, commercialisation et autres).

Les dépenses en faveur de l'agriculture sont constituées de dépenses qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais ont un impact considérable sur son développement. Il s'agit notamment des dépenses en faveur de l'éducation en milieu rural, de la santé en milieu rural, des infrastructures rurales, de l'eau et de l'assainissement et de l'énergie en milieu rural.

La confrontation de ces catégories (dépenses en faveur de l'agriculture et dépenses spécifiques à l'agriculture) permet d'évaluer la structure générale du soutien pour l'agriculture. Plus la part des «dépenses spécifiques à l'agriculture» est élevée, plus le soutien à l'agriculture est sectoriel et ciblé. A contrario, une part élevée des «dépenses en faveur de l'agriculture» indique que le gouvernement a une approche plus large du développement agricole par le biais de la santé, de l'éducation et des infrastructures rurales (eau et assainissement, pistes, etc.).

Les dépenses spécifiques à l'agriculture ont constitué l'essentiel des DPAA sur la période 2006-2013, avec 59 pourcent. Sur la période 2006-2009, ce sont pourtant les dépenses en faveur de l'agriculture qui ont légèrement dominé la structure des DPAA, avec une moyenne de 53 pourcent des transferts de politique en soutien à l'agriculture et l'alimentation sur cette période. À partir de 2010, on note en revanche une inversion de tendance. La part des dépenses spécifiques à l'agriculture atteint en effet plus de la moitié des transferts de politique totaux en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (59 pourcent) durant cette année-ci et se situe par la suite à 75 pourcent en 2011, 68 pourcent en 2012 et 79 pourcent en 2013 (Figure 7). Ce réajustement s'explique non pas par une baisse des dépenses en faveur de l'agriculture, qui sont restées stables hormis une chute en 2011, mais par une augmentation régulière des dépenses spécifiques. Ces dernières ont explosé en 2012 et 2013, à +39 pourcent par rapport à 2006-2011, suite à la hausse des paiements directs aux agents du secteur, qui ont augmenté de 74 pourcent entre les deux mêmes périodes. Cette hausse a elle-même été entraînée par un quintuplement des paiements directs aux consommateurs en 2012 par rapport à 2011 (aide alimentaire) et un doublement des paiements directs aux producteurs en 2013 par rapport à 2012 (capital à la ferme). Ces mouvements budgétaires sont commentés plus en détail dans la section ci-dessous. Dans l'ensemble, le réajustement vers les dépenses spécifiques laisse apparaître une approche plus sectorielle et ciblée du soutien à l'agriculture au Burkina Faso. Ceci reflète la réponse du Burkina Faso à la crise alimentaire et agricole de 2007/2008, avec un resserrement des dépenses vers la hausse de la productivité agricole et le soutien aux consommateurs et donc une prise en compte des objectifs de la SCADD qui fait du secteur agricole une priorité.

Figure 7 : Composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso, en milliards de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Les transferts de politique en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, tels que classifiés selon la typologie SAPAA, sont présentés dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2. Dépenses publiques totales en soutien au secteur agricole et alimentaire au Burkina-Faso, coûts administratifs exclus, décaissement réels en millions de FCFA, 2006-2013

Catégories	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
I. Dépenses spécifiques à l'agriculture	61585	48065	54157	70053	91836	77340	106791	114456
I.1. Paiements aux agents du secteur agricole	41401	23565	32947	40389	43506	32913	56914	67887
I.1.1. Paiements aux producteurs	38807	18068	28262	26279	38740	24855	36586	61788
B. Subventions aux intrants	29218	17737	24211	24972	37848	24519	36408	61611
B1. intrants variables	3371	3465	12019	11012	15970	13678	15214	16176
B2. capital	24586	12549	10574	12951	20310	10529	20005	45244
B3. services à la ferme	1261	1723	1618	1009	1568	0	0	0
C. Soutien au revenu	8947	0	3776	0	0	0	0	0
D. Non-classifié	642	331	275	1307	892	337	178	177
I.1.2. Paiements aux consommateurs	2128	4974	4439	14031	4097	5995	19944	5399
E. aide alimentaire	1748	1097	990	4757	1525	5995	13275	2308
G. programmes d'alimentation scolaire	296	3652	3450	2411	2572	0	3194	782
H. Non-classifié	85	225	0	6863	0	0	0	0
I.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	150	57	78	12	98	14	55	0
I.1.4. Paiements aux transformateurs	315	465	168	67	571	2049	329	700
I.2. Soutien général au secteur	20184	24500	21210	29664	48329	44427	49878	46569
I. Recherche agricole	3178	2422	2923	3111	4608	2382	2298	1027
J. Assistance technique	663	616	540	532	738	2597	5904	5767
K. Formation	7659	8006	7732	9255	10818	8264	8866	12480
L. Vulgarisation	926	650	642	1081	4598	3060	5310	3034
M. Inspection (végétale/animale)	210	430	503	816	1029	1500	3128	701
N. Infrastructure de pistes	6600	10605	6453	10538	21694	23119	20395	19927

dessertes, irrigation hors-ferme, autre)								
N.1 Pistes de desserte	1177	3931	1765	2121	5403	402	649	1255
N.2 Irrigation hors-ferme	4897	6140	3395	6538	14698	18651	14471	17737
N.3 Autre	527	534	1292	1880	1593	4066	5275	935
O. Stockage	61	93	78	86	1025	596	1045	1484
P. Commercialisation	196	764	1966	2838	2841	2562	2747	1973
R. Non-classifié	691	914	373	1406	978	347	183	177
II. Dépenses en faveur de l'agriculture	64263	73634	51972	75092	63073	25696	51098	29947
S. Éducation rurale	21958	30587	22240	28064	13333	1192	4555	6899
T. Santé rurale	4078	3785	3846	5545	7557	113	805	81
U. Infrastructure rurale	22688	37270	16790	31157	28635	20392	43903	21604
U.1 Routes rurales	3723	21534	6844	17614	9957	2625	7758	1910
U.2 Eau et assainissement	15035	10697	6589	10849	16829	15197	25403	14839
U.3 Énergie rurale	1834	2080	977	1295	411	1614	10012	4509
U.4 Autre	2095	2959	2380	1399	1437	956	730	346
V. Non-classifié	15539	1992	9095	10326	13548	3999	1834	1364
III. Dépenses totales en faveur du développement du secteur agricole et alimentaire (coûts administratifs exclus)	125848	121699	106129	145145	154908	103036	157889	144403

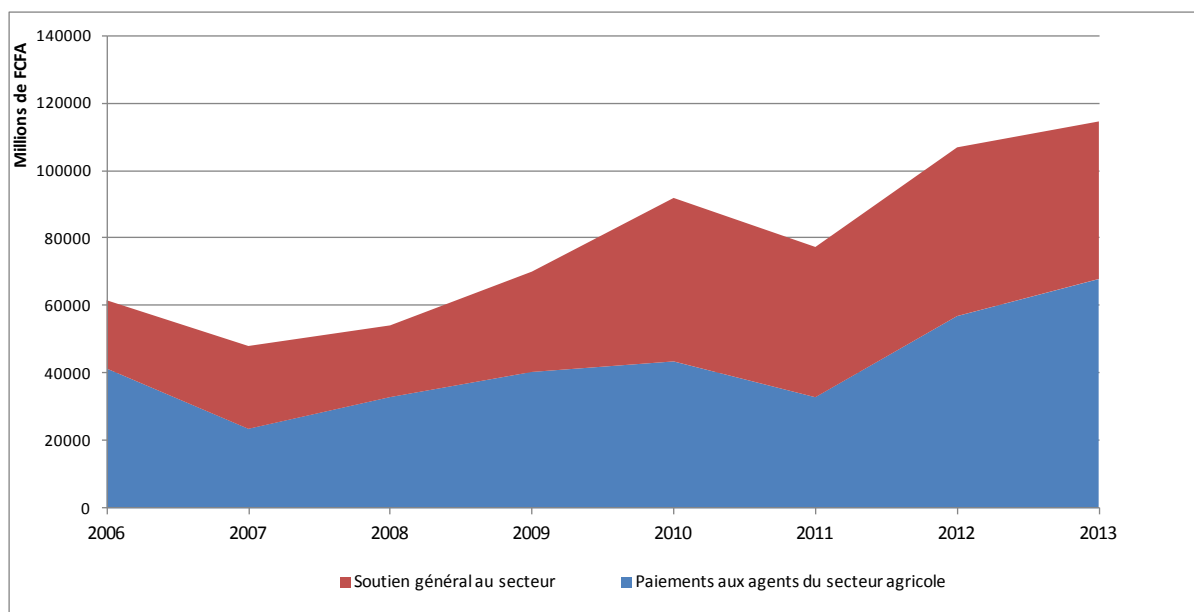
Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture

Les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture sont constituées des paiements aux agents du secteur agro-alimentaire et des dépenses en soutien général au secteur de l'agriculture. Les paiements aux agents du secteur sont des transferts monétaires vers les agents sur une base individuelle. Il s'agit des paiements en faveur des producteurs, des consommateurs, des fournisseurs d'intrants, des transformateurs, des commerçants et des transporteurs. Pour ce qui est des dépenses en soutien général au secteur, elles regroupent les dépenses publiques générant des transferts monétaires vers les agents du secteur agro-alimentaire sur une base collective (recherche agricole, assistance technique, formation, vulgarisation, inspection, infrastructures, stockage, commercialisation et autres).

Sur la période 2006-2013, les dépenses spécifiques à l'agriculture ont été réparties presque équitablement entre paiements directs aux agents du secteur agricole et soutien général au secteur agricole (Figure 8). Les paiements directs aux agents ont représenté 54,7 pourcent des dépenses spécifiques et le soutien général au secteur 45,3 pourcent. On note cependant qu'en 2010 et 2011, le soutien général au secteur a été un peu plus élevé, avec 52,6 et 57,4 pourcent des dépenses spécifiques, respectivement.

Figure 8. Composition agrégée des dépenses spécifiques à l'agriculture au Burkina Faso, 2006-2013, en millions de FCFA



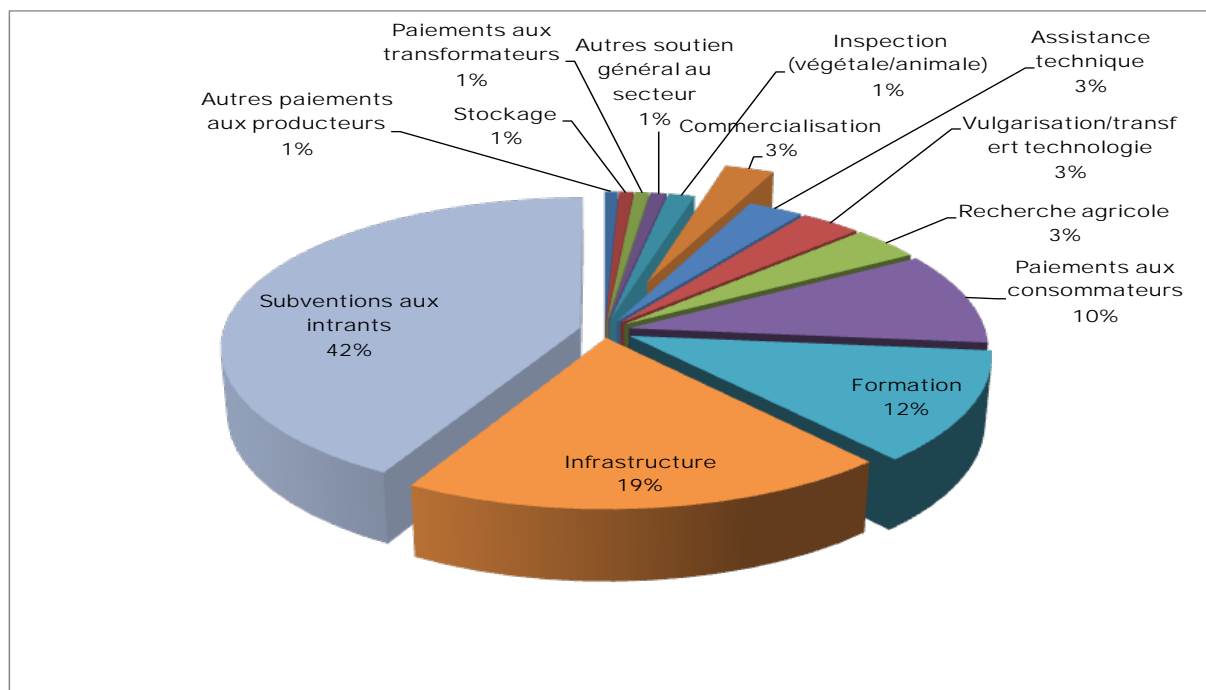
Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Lorsque l'on rentre plus en détail dans la structure des dépenses spécifiques à l'agriculture, on observe que sur la période d'analyse, ces dernières ont été fortement polarisées autour de quatre catégories : les subventions aux intrants (essentiellement du capital), à 42 pourcent, les infrastructures agricoles (19 pourcent), la dissémination des connaissances (formation, vulgarisation, assistante technique, 18 pourcent) et les paiements directs aux consommateurs, à 10 pourcent (Figure 9).

Ceci est en adéquation avec certains aspects des axes 1 (accélérer la croissance et la fonder sur l'équité) et 3 (élargir les opportunités d'emploi et des activités génératrices de revenu pour les pauvres) du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) qui constituait sur la période 2006-2010, le document de référence en matière de stratégie de développement du Burkina Faso. On observe aussi le respect des domaines de priorité de la SCADD (document de référence en matière de développement du pays pour la période 2011-2015) notamment à son axe 1 « Développement des piliers de la croissance accélérée » dans l'allocation des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture. On note en revanche une part très faible des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture dans les domaines de la commercialisation (3 pourcent), du stockage (1 pourcent), de l'inspection (1 pourcent) et de la recherche agricole (3 pourcent). Les dépenses publiques dans ces domaines n'ont pas été en adéquation avec l'axe 3 du CSLP qui avait identifié ces mêmes domaines comme prioritaires notamment la liaison production-marché, la recherche agricole et la vulgarisation. Par ailleurs, la recherche et la vulgarisation sont reconnus comme des postes de dépense ayant un impact particulièrement important sur la croissance agricole et la réduction de la

pauvreté à travers des gains de productivité (voir Fan et Zhang, 2008, par exemple). La faiblesse des dépenses publiques vers ces postes va contre l'objectif d'amélioration des rendements et de la productivité que s'est fixé le Burkina Faso, qui devrait conduire "à une croissance moyenne de la valeur ajoutée agricole de 10,7 pourcent à l'horizon 2015" (SCADD, 2012). Cela va également à l'encontre des objectifs du sous-programme "Promotion de l'économie rurale" du PNSR.

Figure 9. Composition des dépenses spécifiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013

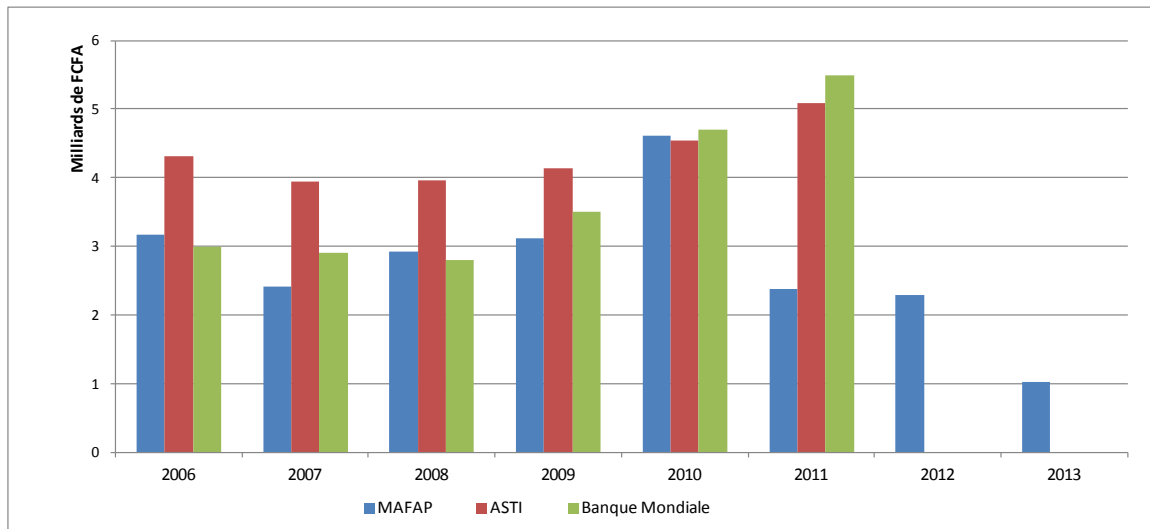


Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

La faiblesse des transferts vers la recherche agricole mesurés par le SAPAA confirme, d'autre part, ce qui avait été relevé par la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2013) et l'initiative Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI) de l'IFPRI. Il est intéressant de constater que les indicateurs du SAPAA et de la Banque Mondiale sont très proches, hormis en 2011. En revanche, les indicateurs d'ASTI sont quatre à cinq fois plus élevés que ceux de la Banque Mondiale et du SAPAA (Figure 10). Ceci provient de différences de méthodologies, tant dans la méthode de collecte des données que dans la portée des dépenses considérées. Ainsi, la Banque Mondiale a inclus uniquement les dépenses vers l'Institut National de Recherches Agricoles (INERA), l'Institut de Recherche en Sciences Appliquées et Technologies (IRSAT) et le Centre National des Semences Forestières (CNSF). ASTI a inclus un panel de données plus large, basé sur des enquêtes, extraction de sources secondaires et estimations pour les dépenses de plusieurs agences de recherche et institutions d'éducation supérieure (ASTI/INERA, 2014). Les montants du SAPAA proviennent de l'agrégation des composantes recherche de tous les projets et programmes identifiés auprès des différentes sources, incluant notamment l'INERA (voir MÉTHODOLOGIE). Par conséquent, les données du SAPAA excluent les coûts administratifs de la recherche, qui sont inclus par la Banque Mondiale et ASTI. Un alignement relatif des données peut être observé de 2006 à 2010, et un consensus se dégage donc sur le niveau de soutien à la recherche, que le SAPAA a estimé comme représentant 5 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture sur cette période. En revanche, à partir de 2011, on observe une chute des dépenses vers la recherche dans les données SAPAA. Cette chute est imputable à l'absence de données de financement de l'INERA, qui représentait jusqu'en 2010, 45 pourcent des dépenses

spécifiques à l'agriculture. Il est possible que ce financement ait été effectué hors-budget à partir de 2011 et qu'il ait échappé à la collecte de données du SAPAA.

Figure 10. Comparaison des indicateurs sur les dépenses publiques totales en soutien à la recherche, SAPAA, Banque Mondiale et ASTI, en milliards de FCFA, 2006-2013*

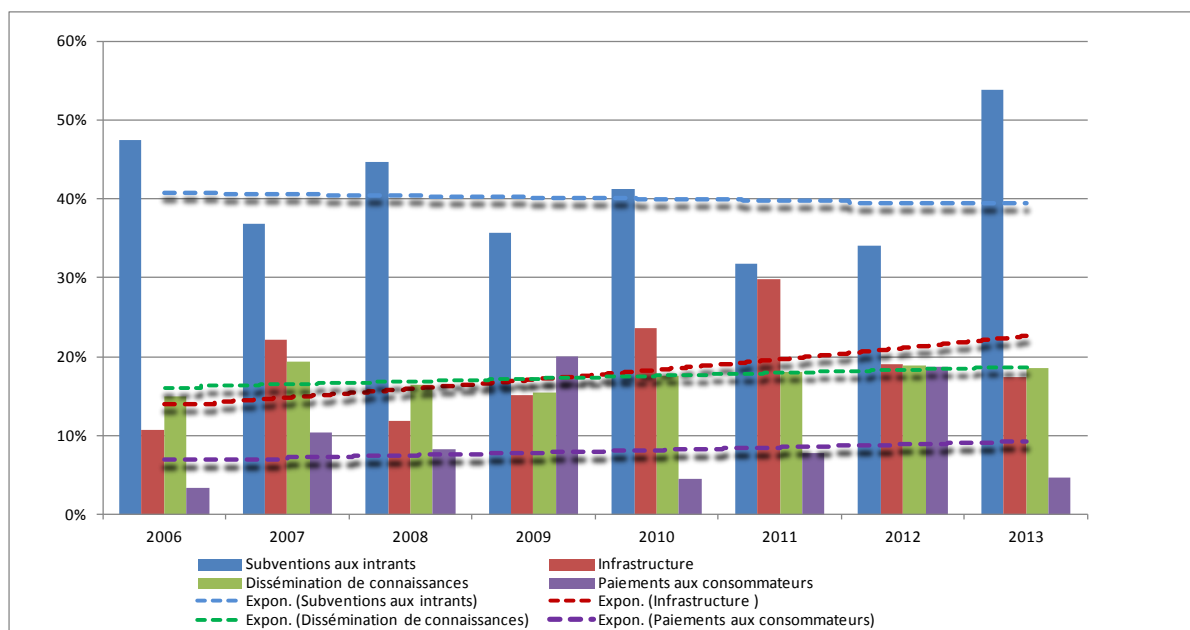


Source : Auteurs à partir de SAPAA, 2014, Banque Mondiale, 2013 et ASTI, 2014. *les données de la Banque Mondiale ont été extraites à partir de l'analyse visuelle d'un graphique du rapport (Banque Mondiale, 2013) et s'arrêtent en 2011 ; les données ASTI s'arrêtent en 2011.

Si l'on considère que le niveau des dépenses à l'INERA était resté constant en 2011, 2012 et 2013, le soutien total à la recherche agricole enregistré par le programme SAPAA aurait été similaire aux années précédentes. De 2006 à 2013, les données du programme SAPAA confirment que les dépenses publiques en soutien aux activités de recherche se sont situées en dessous de l'objectif de 1 pourcent du PIB agricole fixé par le Conseil Exécutif de l'Union Africaine lors de sa huitième session ordinaire à Khartoum (UA, 2006b). Cette part a en effet été, en moyenne, de 0,38 pourcent sur la période 2006-2013, un résultat égal ou presque à ce qui a été mesuré par la Banque Mondiale (0,3 pourcent 2004-2011) et ASTI (0,4 pourcent en 2011). La faiblesse du soutien à la recherche agricole est d'autant plus paradoxale que la dissémination de connaissances a représenté le troisième poste de dépenses spécifiques à l'agriculture. En l'absence d'un système de recherche national suffisamment soutenu, les activités de formation, d'assistance technique ou de vulgarisation perdent nécessairement en qualité ou en appropriation : manque de capacité des formateurs nationaux et inadaptation des savoirs diffusés aux réalités locales.

La part de quatre principales catégories dans les dépenses spécifiques à l'agriculture n'a que très peu évolué durant les huit années étudiées par le SAPAA (Figure 11). Les subventions aux intrants ont connu une tendance légèrement baissière, tandis que les dépenses vers les infrastructures et la dissémination de connaissances ont été à la hausse. Les paiements aux consommateurs ont évolué en dents de scie, avec deux pics en 2009 et 2012.

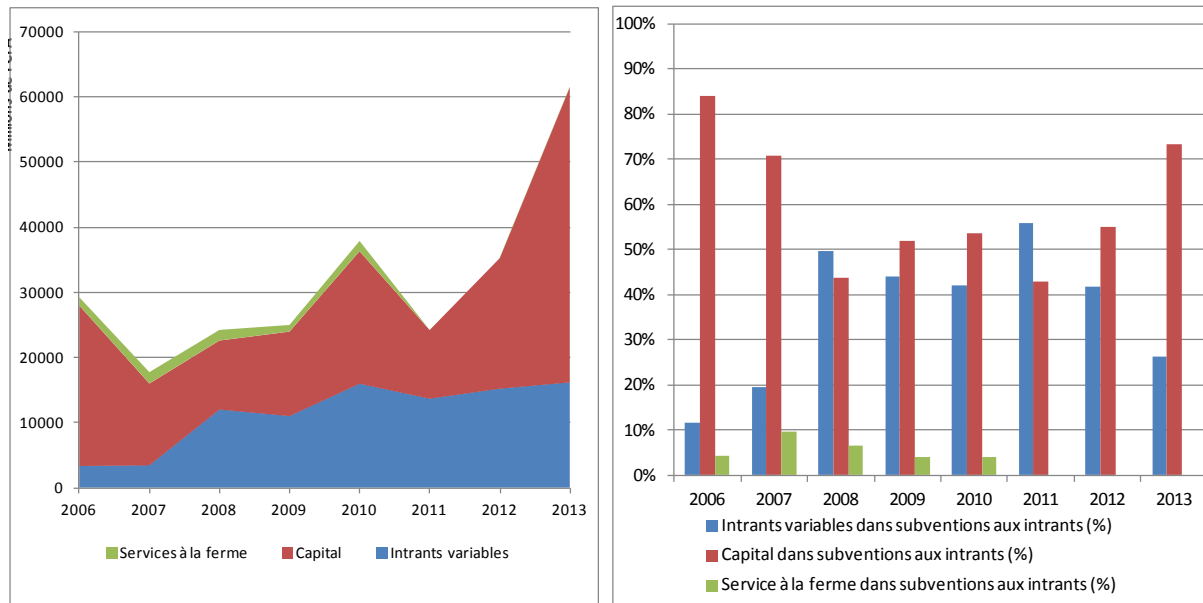
Figure 11. Évolution de la part des dépenses spécifiques attribuées aux subventions aux intrants, aux infrastructures, à la dissémination de connaissance et aux paiements aux consommateurs, en %, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

En ce qui concerne les subventions aux intrants, le SAPAA considère trois sous-catégories : subventions aux intrants variables (semences, engrais, crédit), subventions aux intrants fixes (équipement à la ferme) et services à la ferme subventionnés (assistance technique à la ferme). Au Burkina Faso, les subventions aux intrants n’ont pas été dominées par des dépenses de type “révolution verte” mais plutôt par des équipements à la ferme – en particulier d’irrigation - ces derniers ayant représenté, en moyenne, 59 pourcent des intrants subventionnés. Les intrants variables ont totalisé 36 pourcent, tandis que les services à la ferme ont atteint 4 pourcent. On constate cependant une réorientation des dépenses burkinabè vers les intrants variables à partir de 2008 jusqu’à 2012, avec des parts très proches : 50 pourcent en moyenne pour les intrants fixes et 46 pourcent pour les intrants variables (Figure 12). Cette réorientation a cependant été la conséquence d’une forte hausse du niveau total de subventions aux intrants variables en 2008, plutôt que d’une baisse de celle du niveau de subventions aux intrants fixes

Figure 12. Décomposition des subventions aux intrants au Burkina Faso, en %, 2006-2013

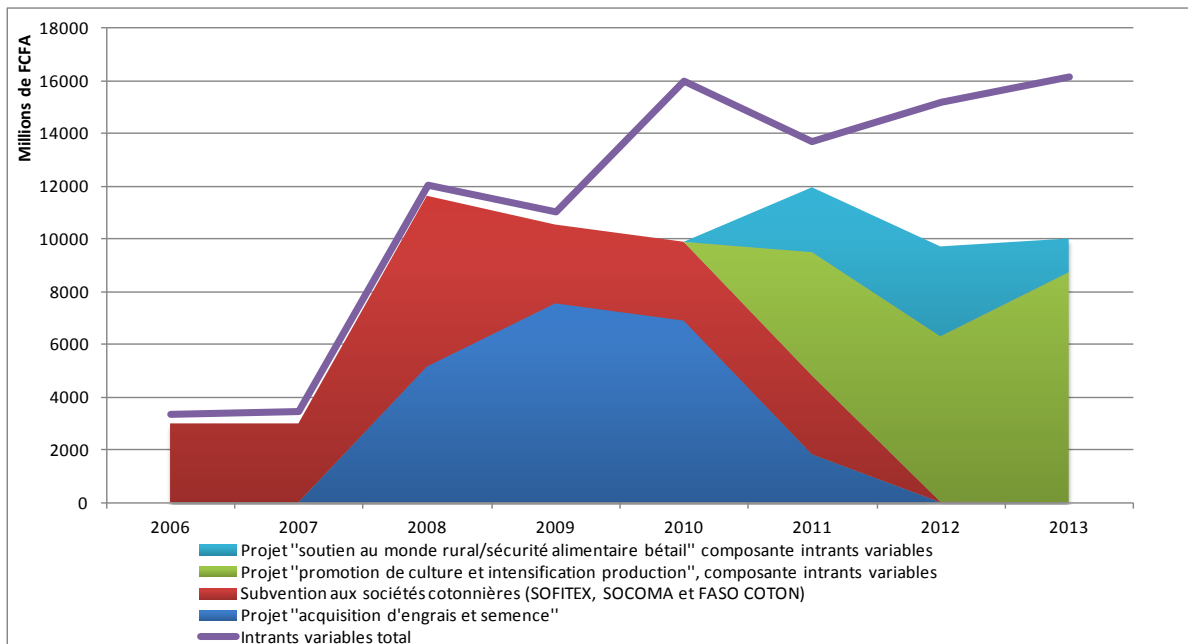


Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

La hausse soudaine du soutien aux intrants variables est liée au lancement du programme d'acquisition d'engrais et semence. Ce programme a été lancé en réponse à la crise alimentaire de 2007-2008, face au constat que la faiblesse de la production nationale et l'importance des importations dans la balance commerciale rendait le Burkina Faso vulnérable aux chocs de prix extérieurs. Il se fixe pour objectif de distribuer des intrants subventionnés aux producteurs de céréales du pays, en ciblant tout particulièrement le riz et le maïs. Jusqu'en 2009, ce programme a constitué, avec les subventions versées aux sociétés cotonnières, 92 pourcent des dépenses publiques vers les intrants variables (Figure 13). Les subventions aux sociétés cotonnières ont été calculées à 3 milliards de FCFA par année sur la période d'analyse, hormis en 2008 où elles ont atteint 6,5 milliards de FCFA. L'État est en effet un des actionnaires principaux de ces sociétés, en particulier la Société Burkinabè des Fibres Textiles (SOFITEX), et a versé des dividendes à la SOFITEX afin qu'elle octroie des intrants à moindre prix aux producteurs de coton. À partir de 2010, d'autres projets divers et variés sont entrés dans la composition du soutien aux intrants variables, et les subventions aux sociétés cotonnières et à l'acquisition d'engrais et semence se sont effacées⁴ au profit de deux nouveaux gros projets : le projet de promotion de culture et d'intensification de la production, et le projet de soutien au monde rural et sécurité alimentaire pour le bétail. Ces deux projets de grande envergure comportent plusieurs composantes, mais sont néanmoins axés sur la fourniture d'intrants variables. Le premier des deux projets mentionnés prend la relève du projet "acquisition engrais et semences", avec la distribution d'engrais et semences pendant cinq ans. Le deuxième débloque des sommes conséquentes dans la provision d'aliment bétail aux éleveurs. L'analyse des prix du bétail faite par le SAPAA (Kadari et al, 2014) a cependant montré que la perte, via des prix bas, engendrées par les inefficiences structurelles dans la filière bétail (nombre excessif d'intermédiaires, faiblesse des infrastructures de marché et pistes) était beaucoup plus importante que ces subventions.

⁴ Il est possible que l'État ait continué à fortement financer les sociétés cotonnières en 2012 et 2013 et que ces financements ont échappé à la collecte des données SAPAA. Néanmoins, la Banque Mondiale, dans sa revue, avance que la recapitalisation de la SOFITEX "ne devrait à priori pas se reproduire" (Banque Mondiale, 2013).

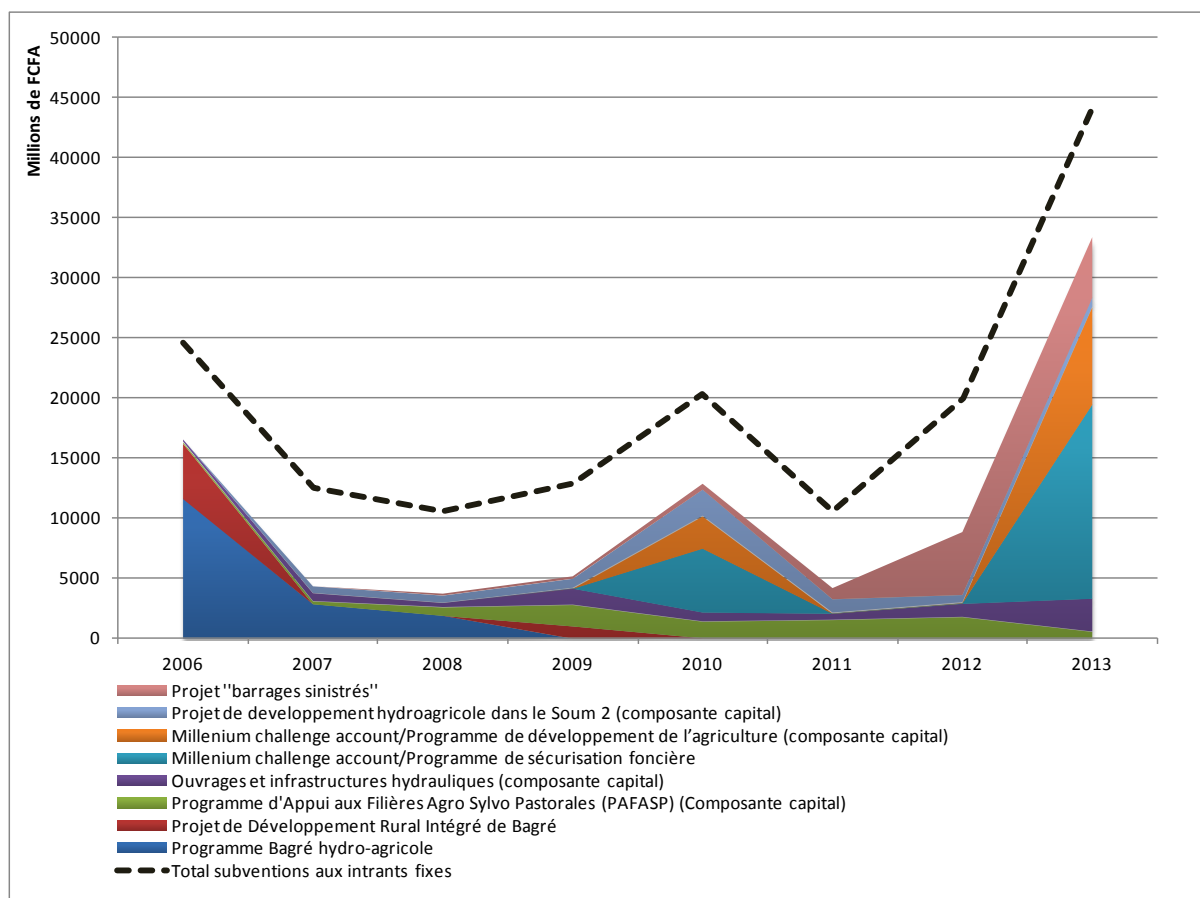
Figure 13. Structure des dépenses publiques en soutien aux intrants variables au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

La structure des subventions aux intrants fixes est nettement plus complexe que celle des intrants variables. Elle est constituée de très nombreux projets qui varient au fil de la période, dont les montants sont relativement bien répartis. Il a néanmoins été possible de dégager un groupe de huit projets qui ont façonné l'évolution des subventions aux intrants fixes de 2006 à 2013 (Figure 14). La majeure partie de ces projets a trait à la provision de capital hydraulique (irrigation à la ferme), comme le programme Badré hydro-agricole, le projet ouvrages et infrastructures hydrauliques, le projet Soum 2 ou le projet barrages sinistrés. Il faut noter par ailleurs l'importance du programme de sécurisation foncière du Millenium Challenge Account.

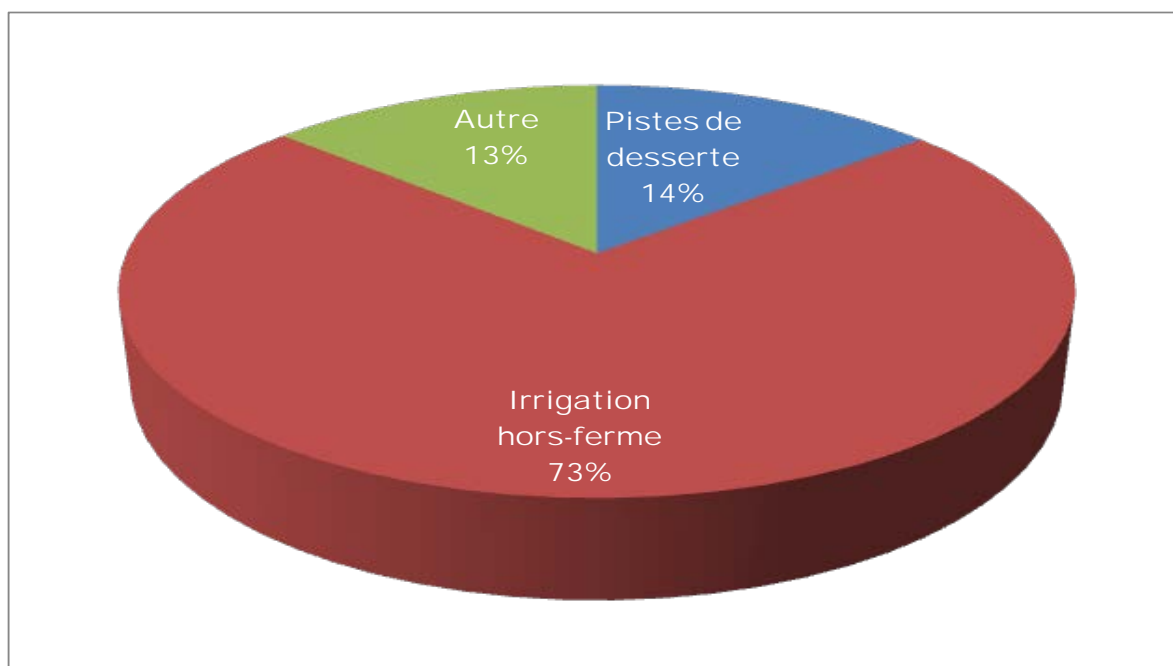
Figure 14. Structure des dépenses publiques en soutien aux intrants fixes au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Les dépenses publiques en soutien aux infrastructures agricoles ont représenté le deuxième poste des dépenses spécifiques à l'agriculture, derrière les subventions aux intrants. Ces dépenses aux infrastructures ont été concentrées, à 73 pourcent en moyenne sur la période, vers l'irrigation hors-ferme : petits barrages, canaux d'irrigation, pompes (Figure 15).

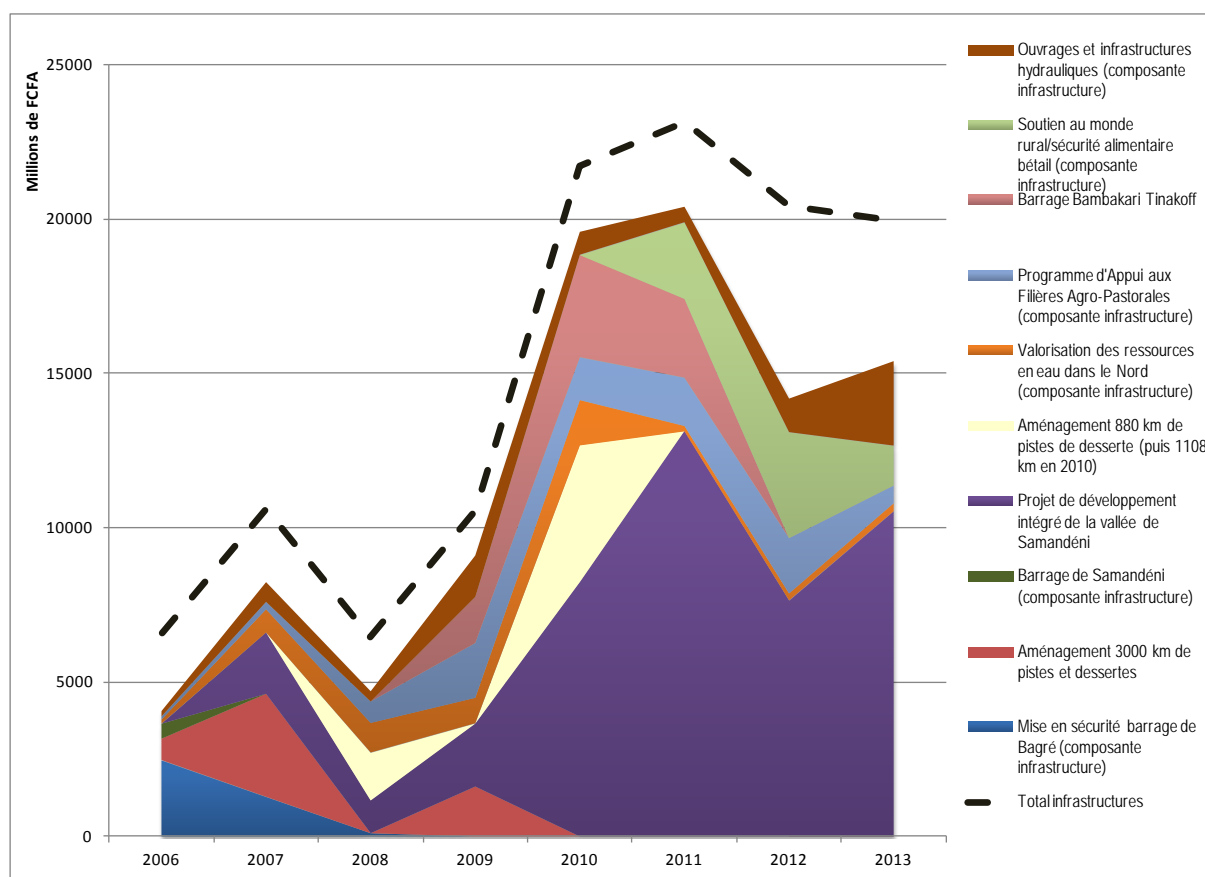
Figure 15. Répartition des dépenses publiques en soutien aux infrastructures agricoles au Burkina Faso, en %, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

La prédominance des dépenses d'infrastructures vers l'irrigation est manifeste lorsque l'on décompose le soutien aux infrastructures par projets. Si l'on recense, comme pour les intrants, un nombre très élevé de projets en soutien aux infrastructures agricoles, le projet de développement intégré de la vallée de Samendéni (PDIS) – tourné vers l'irrigation – a dominé les dépenses vers cette catégorie sur la période entre 2009 et 2013, avec une part de 41 pourcent (Figure 16). Il a représenté, à l'échelle DPAA réelles de 2009 à 2013, une part de 6,3 pourcent en moyenne. Le projet comprend la construction du troisième barrage du pays, d'une centrale hydroélectrique et l'aménagement de la plaine alentour (périmètres irrigués), avec pour ambition de développer l'agriculture irriguée dans la région des Hauts-Bassins et de la Boucle du Mouhoun, un enjeu capital pour le Burkina Faso. En dépit du poids considérable du projet dans les dépenses effectives en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, le taux de décaissement enregistré entre 2006 et 2013 n'était que de 53,9 pourcent. Ce faible pourcentage est principalement dû à la faiblesse des taux d'exécution des dépenses budgétisées des bailleurs, qui se situait à 43 pourcent en moyenne sur la période (82 pourcent pour l'État burkinabè).

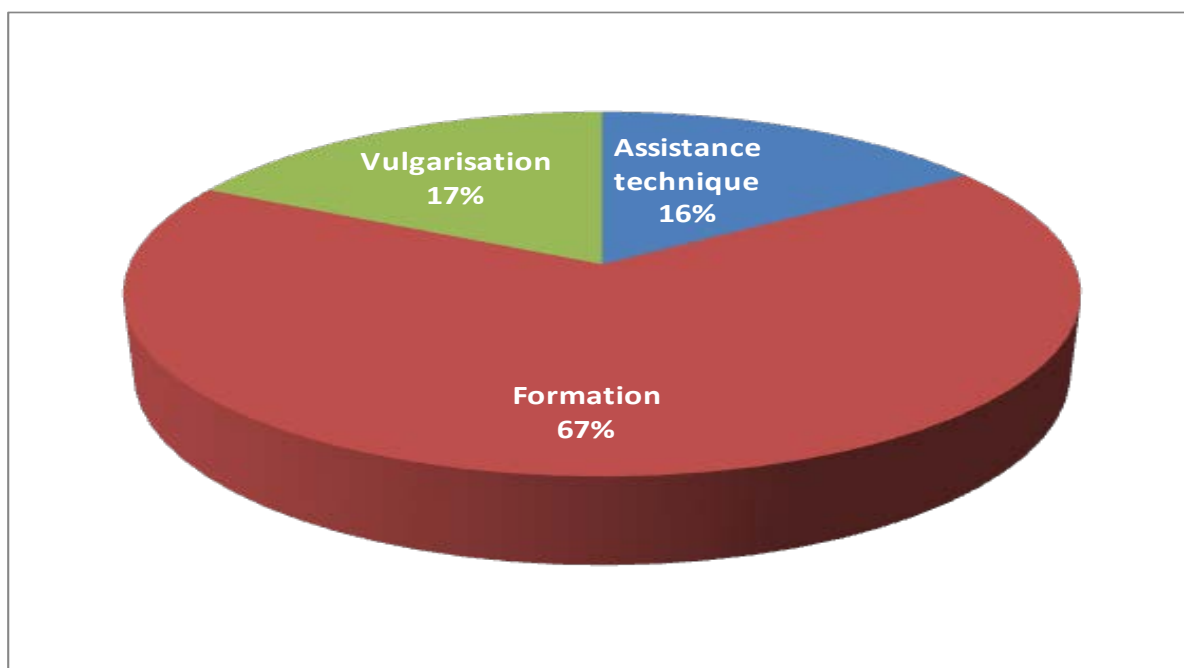
Figure 16. Structure des dépenses publiques en soutien aux infrastructures agricoles au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Il est par ailleurs intéressant de se pencher sur la composition des dépenses de dissémination de connaissances, qui ont été le troisième poste des dépenses spécifiques à l'agriculture sur la période 2006-2013. Ces dépenses, dominées par les activités de formation (Figure 17) ont été incluses dans plus d'une centaine de projets, à tel point qu'il est impossible de dégager une structure significative de projets de formation, de vulgarisation ou d'assistance technique. La somme des dépenses de dissémination de connaissance des 10 principaux projets, sur la période, n'a ainsi représenté que 5 pourcent du montant total moyen en soutien à la dissémination des connaissances. En plus des projets ou programmes spécifiquement dédiés à la dissémination des connaissances, il est ainsi fréquent d'observer une composante formation ou assistance technique dans des projets plus larges tels que les projets d'infrastructure ou de subventions aux intrants.

Figure 17. Structure des dépenses de dissémination des connaissances au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013

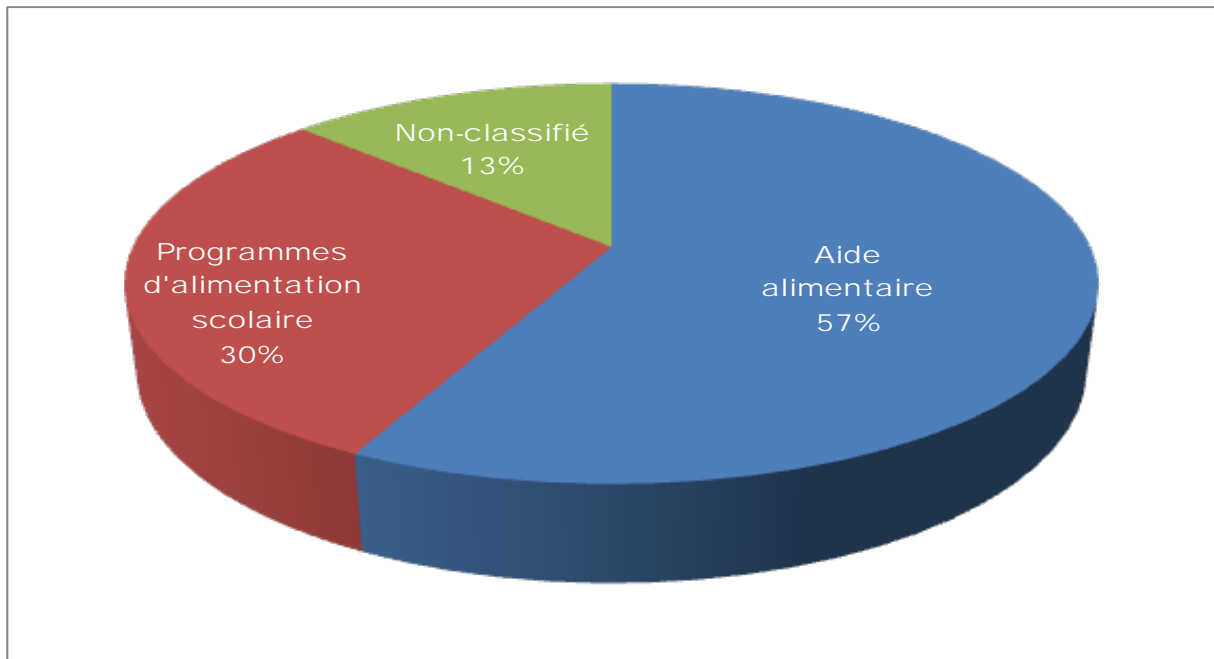


Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

L'analyse détaillée des dépenses en intrants, en infrastructure et en dissémination des connaissances démontre invariablement l'importance des transferts budgétaires en soutien aux activités d'irrigation. Ce sont ainsi, pour rappel, 73 pourcent des dépenses en infrastructures agricoles qui vont vers l'irrigation, tandis que 59 pourcent des dépenses en soutien aux intrants vont aux intrants fixes – essentiellement de l'irrigation à la ferme – et que les dépenses de formation, assistance technique et vulgarisation sont dominées par des projets d'irrigation. Ceci traduit une concentration des ressources budgétaires nationales sur le développement de certaines cultures, principalement le riz et le coton, ainsi que, dans une moindre mesure, le maraîchage (voir Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture vers les produits uniques et les groupes de produits). Il est vrai que de nombreuses autres cultures peuvent bénéficier de l'irrigation, cependant, il serait intéressant d'analyser plus en détail le type de projet d'irrigation mis en œuvre – la grande irrigation étant plus destinée au riz qu'au sorgho par exemple. Il existe de nombreuses cultures sèches et fortement consommées et appréciées (mil, sorgho, niébé) dont le développement pourrait être assuré à moindre coût (petite irrigation).

L'État burkinabè a investi également des ressources significatives dans le soutien direct aux consommateurs qui a représenté, comme indiqué ci-dessus, 10 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture. Le soutien au consommateur a été largement dominé par l'aide alimentaire (voir figure 18) dont une partie importante n'a cependant pas pu être identifiée par les recherches du programme SAPAA, ayant été dépensée hors-budget par diverses organisations non-gouvernementales et par le Programme Alimentaire Mondial (PAM), en particulier en réponse à la crise alimentaire de 2007/2008.

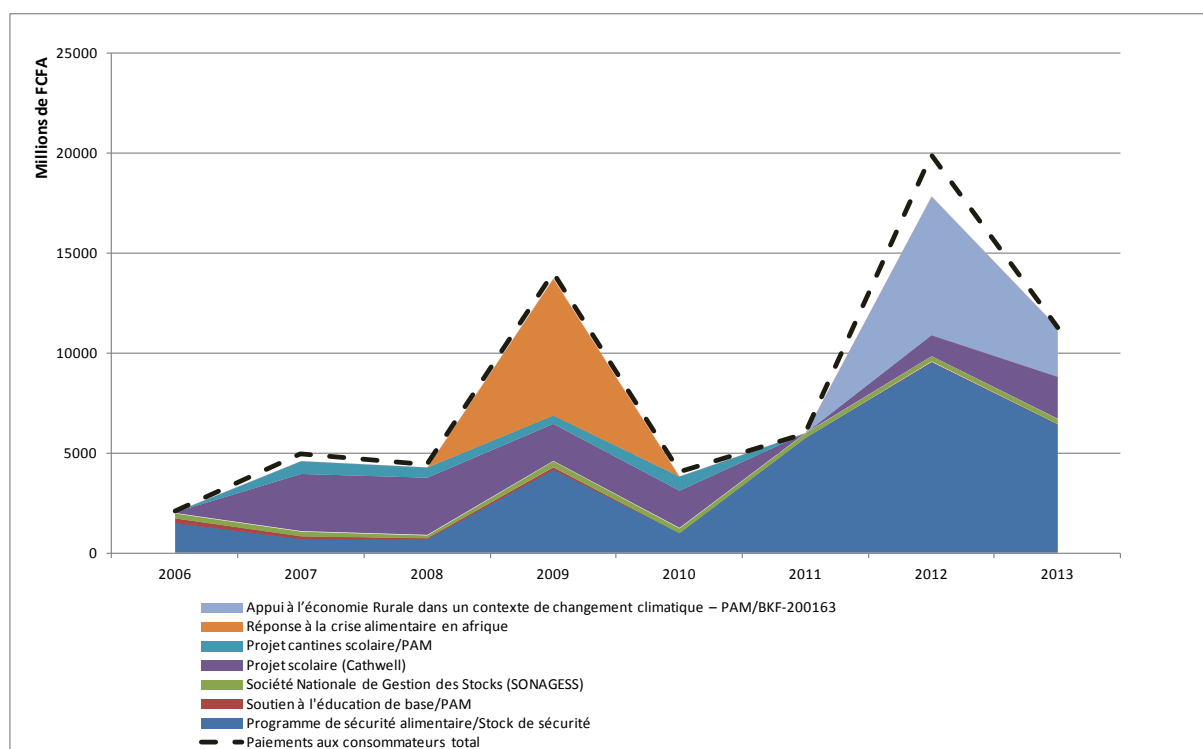
Figure 18. Structure des paiements directs aux consommateurs au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Contrairement aux autres postes de dépenses spécifiques à l'agriculture commentés ci-dessus, seul un nombre limité de projets et programmes a été mis en œuvre en soutien direct aux consommateurs sur la période (Figure 19). Le programme de sécurité alimentaire et de gestion des stocks de sécurité, mis en œuvre par le gouvernement à travers la SONAGESS, a représenté le socle de ce poste de dépense durant toute la période (44,5 pourcent), complété en partie par les projets de cantines scolaires de l'ONG Cathwell et du PAM. En 2009, suite à la crise des prix alimentaires, les bailleurs de fonds ont financé à 100 pourcent le Programme de réponse à la crise alimentaire en Afrique, qui a représenté la principale dépense en paiement direct aux consommateurs identifié dans le budget cette année-là (49 pourcent). Ce programme a fait plus que doubler les dépenses vers les consommateurs (+216 pourcent) en 2009 par rapport à 2008. En 2012, le programme d'appui à l'économie rurale du PAM, en réponse à la sécheresse qui a frappé le pays en 2011, a également fait augmenter les paiements aux consommateurs de 233%. Il est à noter qu'en supplément de ces transferts budgétaires, de nombreuses mesures de politiques commerciales et de prix ont été adoptées en 2008 et 2009 au Burkina Faso pour soutenir les consommateurs. Le tarif à l'importation sur le riz a été temporairement suspendu, un système de contrôle des prix au détaillant a été mis en place pour le riz, la farine, le pain, l'huile comestible et le sucre et des ventes à prix bas de stocks de la SONAGESS ont été effectuées (MAFAP, 2013). L'exemption de tarif à l'importation, en particulier, a représenté une perte nette de revenu par les taxes et donc un transfert monétaire de l'État vers les consommateurs qui n'a pas pu être calculée et pris en compte dans cette analyse.

Figure 19. Structure des dépenses publiques en soutien direct aux consommateurs, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

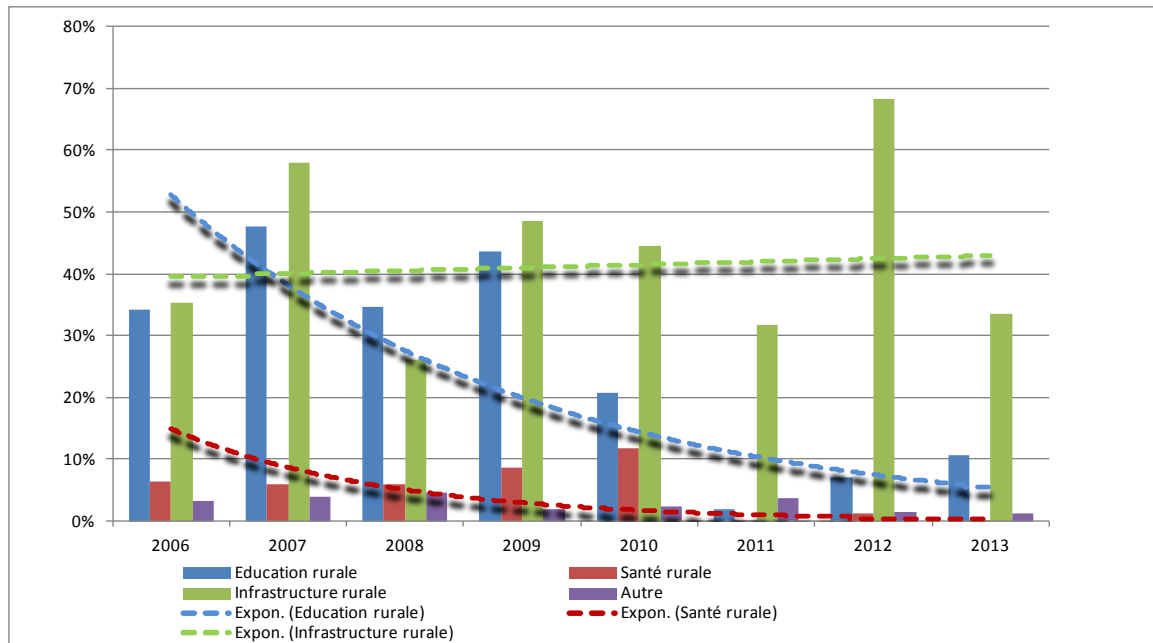
Dépenses publiques en faveur de l'agriculture

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture prennent en compte les dépenses publiques non spécifiques à l'agriculture, mais qui ont un impact positif sur le développement du secteur agricole. Ces dépenses regroupent : (i) le financement de l'éducation en milieu rural, (ii) le financement de la santé en milieu rural (iii) le financement des infrastructures rurales (routes, eau et assainissement, énergie, autres) et (iv) les autres dépenses indirectes en faveur de l'agriculture qui regroupent toute autre dépense publique dans les zones rurales en faveur du développement du secteur agricole, qu'une information insuffisante ne permet pas de situer dans les catégories précédemment évoquées.

Sur la période 2006-2013, les dépenses en faveur de l'agriculture ont été très nettement orientées vers les infrastructures rurales, avec une part moyenne de 51,2 pourcent (Figure 20). La part allouée à l'éducation rurale s'est chiffrée à 29,6 pourcent et celle à la santé rurale s'est située à 5,9 pourcent. Comme le montre la Figure 20, le soutien indirect à l'agriculture s'est concentré, de manière constante, vers les infrastructures rurales au fil de la période d'étude. Ainsi, les dépenses envers la santé rurale et l'éducation rurale ont connu des taux négatifs de -54 et -32 pourcent, respectivement, tandis que les dépenses d'infrastructures rurales ont augmenté de 1 pourcent. Bien qu'il ait été difficile de collecter toutes les dépenses de santé et d'éducation rurale, il est néanmoins possible d'affirmer que l'État burkinabè a privilégié le développement du monde rural au travers d'infrastructures (essentiellement d'eau et assainissement et de transport) plutôt que par l'éducation et la santé. Ce modèle de développement soulève des inquiétudes quant à ses impacts à moyen et long-terme. Il est en effet indispensable que la population rurale dispose des infrastructures de santé et d'éducation suffisantes pour entraîner un développement durable du capital humain du Burkina

Faso. Sans une augmentation du taux d’alphabétisation, qui est de 28 pourcent (Banque Mondiale, 2014), et de l’espérance de vie, qui est de 56,7 ans à la naissance (INSD, 2009), le Burkina Faso ne peut espérer voir décoller la croissance économique du monde rural, et du pays, alors que la population rurale représente 77 pourcent de la population totale (INSD, 2009).

Figure 20. Évolution de la part des dépenses publiques en faveur de l’agriculture attribuée à l’éducation rurale, aux infrastructures rurales et à la santé rurale, en %, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

L’accentuation de la part des dépenses en infrastructures rurales a été nette sur la période 2011-2013, avec une part de 80,5 pourcent, tandis que les dépenses liées à l’éducation et à la santé en milieu rural ne représentaient que 12,7 pourcent. Les dépenses d’infrastructures rurales sont dominées par l’eau et l’assainissement (51,9 pourcent des dépenses publiques favorables à l’agriculture) et l’énergie en milieu rural (15,1 pourcent des dépenses publiques favorables à l’agriculture). Cette orientation est en adéquation avec l’objectif 7 de la SCADD, “assurer un environnement durable”, dont la cible 7A est de réduire de moitié, d’ici à 2015, le pourcentage de la population qui n’a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre ni à des services d’assainissement de base (SCADD, 2012). Elle correspond aussi aux axes 2 (notamment le volet « Accès des ménages à l’eau potable ») et 3 (notamment le volet « désenclavement ») du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), qui mettent en avant le développement économique du monde rural.

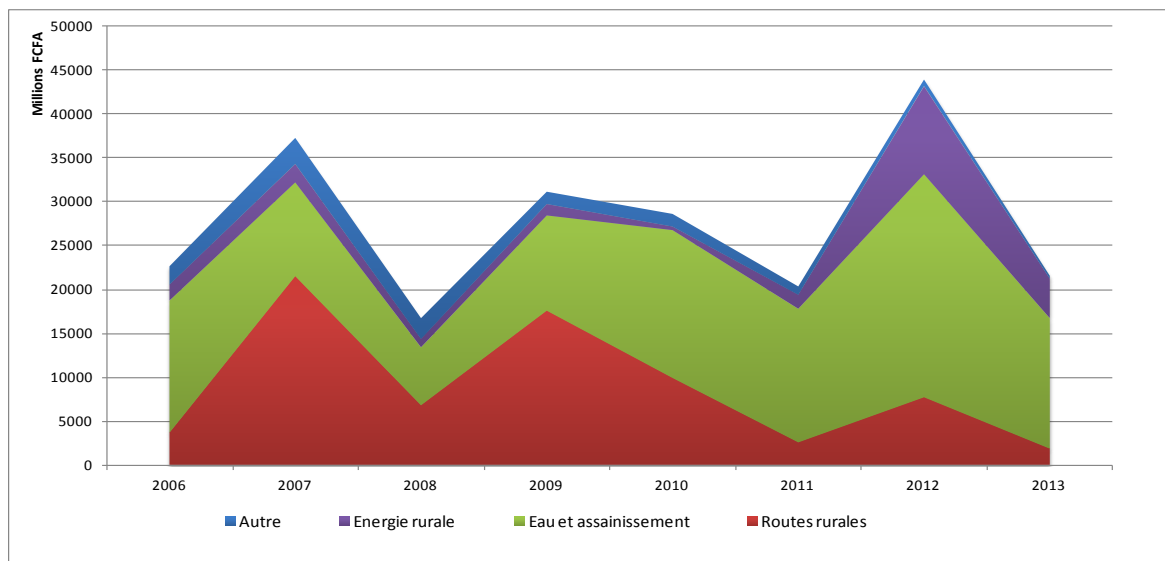
Cependant, le financement des infrastructures d’eau et d’assainissement en milieu rural se fait au détriment de la santé et de l’éducation en milieu rural qui ne représentent que, respectivement, 0,9 et 11,8 pourcent des dépenses favorables au secteur de l’agriculture sur la période 2011-2013. Ceci se place en porte-à-faux avec l’axe 2 de la SCADD qui prône la consolidation du capital humain, où la santé et l’éducation occupent une place de choix.

Par ailleurs il est à noter que la catégorie “non classé” a représenté 13,3 pourcent des dépenses en faveur de l’agriculture sur la période. Cette catégorie regroupe les projets que l’équipe n’a pas réussi à attribuer à une catégorie particulière faute d’information suffisamment précise. Ceci soulève

l'importance d'améliorer la disponibilité des données qualitatives sur la nature des projets et programmes mis en œuvre au Burkina Faso. Des efforts restent donc à fournir dans l'élaboration des répertoires des projets et programmes des ministères concernés par le développement du secteur rural. Cette tâche est dévolue aux Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS) qui ont remplacé les directions des Études et de la Planification (DEP) à partir de 2013 et à la Direction Générale de l'Économie et de la Planification (DGEP).

Le soutien à l'eau et l'assainissement a représenté la composante principale, et la plus stable, des dépenses en soutien aux infrastructures rurales, avec une part moyenne de 52 pourcent sur la période (Figure 21). Ceci s'explique par un grand nombre de projets d'eau et d'assainissement mis en place durant la période d'analyse.

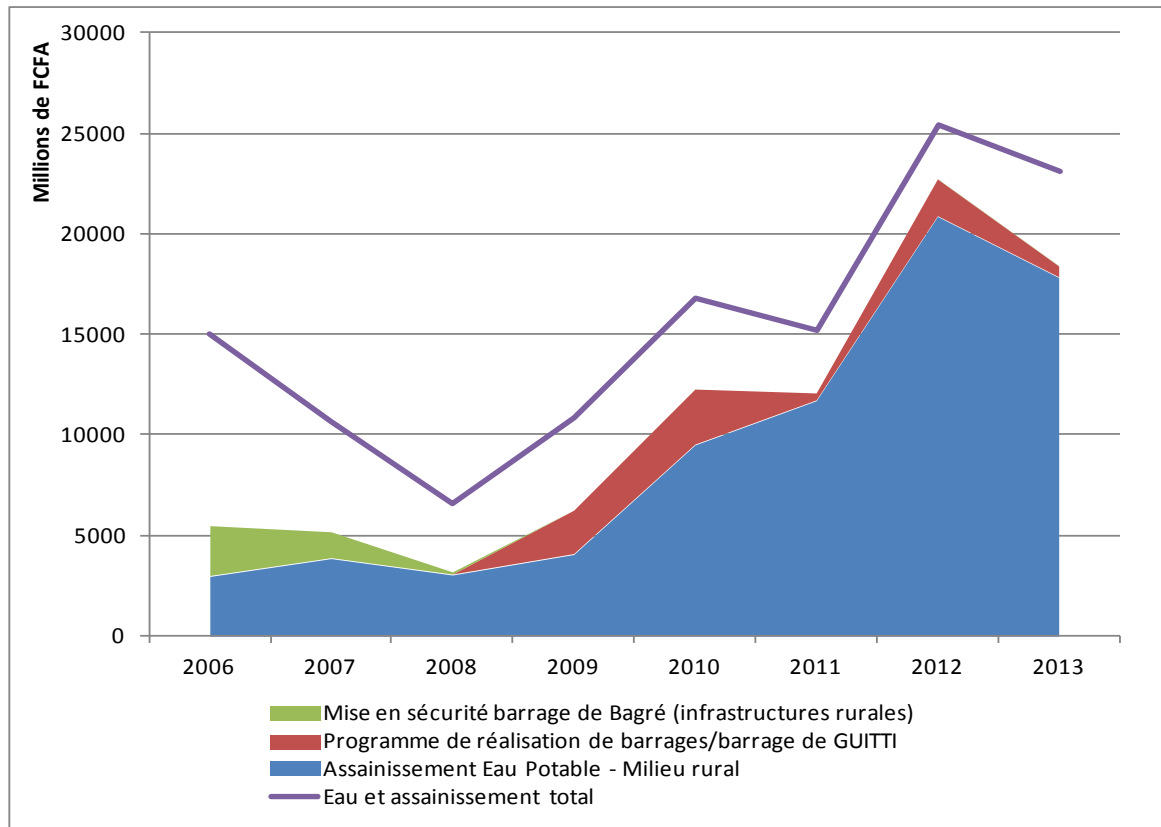
Figure 21. Structure des dépenses en soutien aux infrastructures rurales, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Les projets visant à développer l'accès à l'eau potable en milieu rural ont largement dominé les dépenses "eau et assainissement" classifiées par le SAPAA, tandis que les barrages et forages à portée rurale (et non spécifiquement agricole) ont compté pour une proportion minoritaire de ces mêmes dépenses.

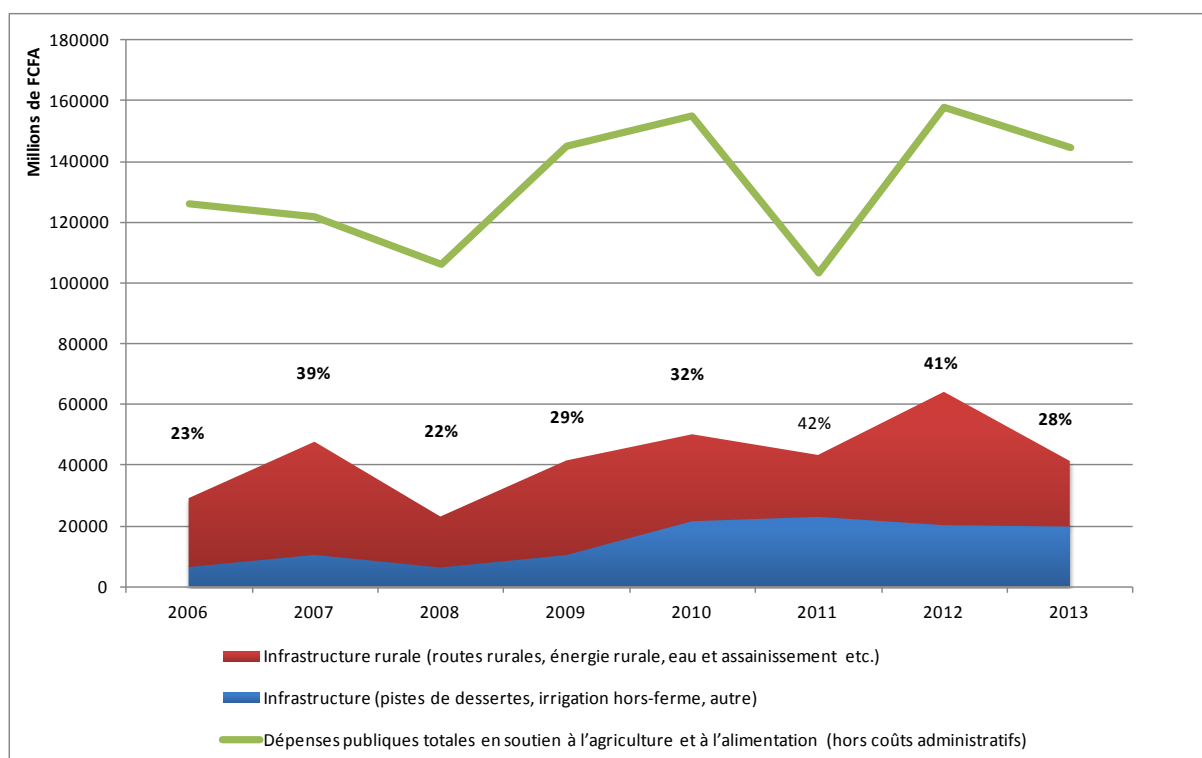
Figure 22. Structure des dépenses en eau et assainissement, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Par ailleurs, il est révélateur d'analyser de manière combinée les dépenses aux infrastructures rurales et agricoles, afin de faire ressortir le soutien direct comme indirect à l'agriculture par des dépenses d'infrastructures. La part de ces dépenses combinées dans les dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (hors coûts administratifs) s'est élevée à 32 pourcent en moyenne sur la période, soit presque le tiers. Les dépenses pour les infrastructures ont donc largement impacté l'évolution des dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation (Figure 23). Il est clair que le Burkina Faso cherche à orienter fortement ses dépenses vers des investissements de nature à développer le secteur rural sur le moyen et long-terme. Bien que plusieurs limites soient exprimées, tel que le soutien concentré sur les cultures irriguées, la faiblesse des dépenses vers la recherche agricole, l'éducation et la santé en milieu rural, on constate une répartition relativement équilibrée des dépenses publiques entre priorités à court-terme (soutien aux intrants, aux consommateurs), infrastructures et dissémination des connaissances.

Figure 23. Dépenses publiques en soutien aux infrastructures rurales et agricoles, DPAA totales, en millions de FCFA, et part des dépenses publiques en soutien aux infrastructures rurales et agricoles sur les DPAA totales, en %, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture vers les produits uniques et les groupes de produits

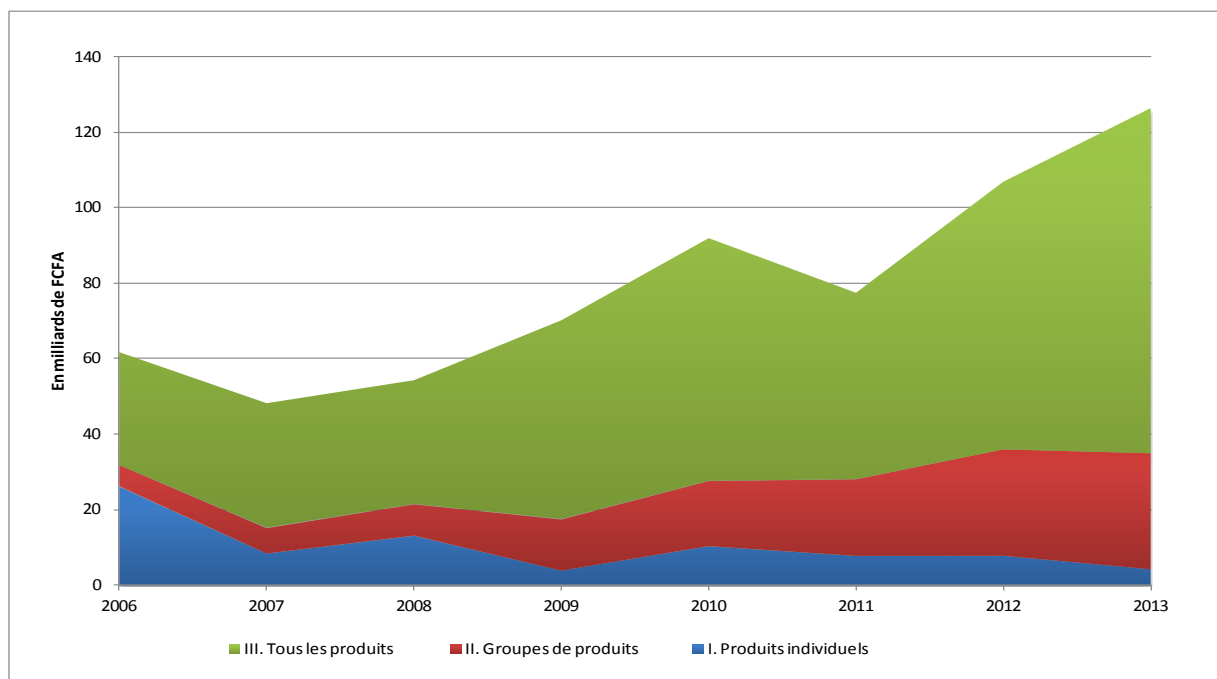
L'analyse a permis d'effectuer une décomposition des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture en fonction des produits auxquels elles sont destinées. Ainsi, l'analyse a distingué les dépenses publiques qui sont destinées à soutenir l'ensemble des produits, des dépenses publiques destinées à soutenir un groupe de produits donné (par exemple fruits et légumes, bétail, maraîchage, etc.) et des dépenses publiques visant à soutenir des produits individuels (par exemple le coton, le riz, le sorgho, le sésame, etc.).

L'analyse de l'allocation des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture par produit sur la période 2006-2013 indique une prédominance des dépenses de soutien à tous les produits, avec une moyenne de 66,7 pourcent. Cette part a augmenté au fil de la période : elle était de 48,6 pourcent en 2006 et a atteint 72,4 pourcent en 2013. La part des dépenses spécifiques soutenant les groupes de produits, de 20,3 pourcent en moyenne, a aussi connu une hausse sur la même période. Elle est passée de 9 pourcent en 2006 à 24,2 pourcent en 2013. En revanche, le soutien aux produits uniques (12,8 pourcent en moyenne) est en déclin sur la période. Sur la période de l'étude, la part de ce soutien est passée de 42,4 pourcent en 2006 à 10,9 pourcent en 2010 pour ne représenter que 3,4 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture en 2013.

Cette analyse de la répartition des dépenses publiques est particulièrement intéressante, car elle permet de souligner que la masse budgétaire en soutien spécifique à l'agriculture est nettement tournée vers le soutien transversal au secteur, et non pas le soutien ciblé à certains produits. Ceci est en droite ligne avec l'objectif de diversification des cultures que s'est fixé l'État burkinabè dans l'Axe

1 (sous-programme 1.1, action 5 notamment) du PNSR. Néanmoins, certaines réserves s'imposent : nombre de projets d'infrastructures d'irrigation, qui représentent une composante importante des dépenses spécifiques à l'agriculture (voir ci-dessus), n'ont pas été associés à certains produits car ils visaient à développer l'agriculture irriguée dans son ensemble. Il serait cependant intéressant d'entreprendre une analyse plus détaillée du type d'irrigation qui est subventionné (grande, moyenne ou petite irrigation, bas-fonds...), ce qui en dirait plus sur le type de produit essentiellement soutenu. La grande irrigation, comme discuté ci-dessus, sert par exemple essentiellement à la production du riz.

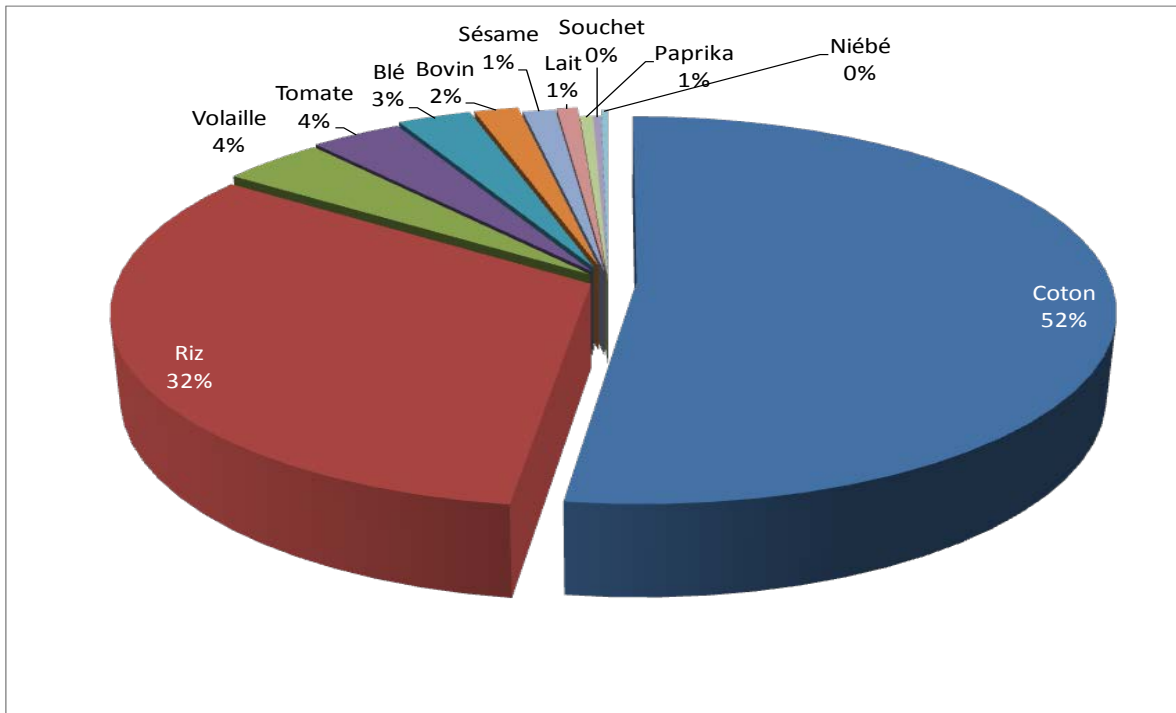
Figure 24. Structure des dépenses publiques par soutien aux produits individuels, aux groupes de produits et à tous les produits, en milliards de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014.

L'analyse permet de décomposer les dépenses en soutien à des produits uniques – qui totalisent, pour rappel, 13 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture sur la période 2006-2013 (Figure 25). Il apparaît que le coton et le riz polarisent ces dépenses, avec des parts respectives de 52,2 et 32,4 pourcent, tandis que les neuf autres principaux produits combinés représentent 15,4 pourcent.

Figure 25. Composition des dépenses en soutien à des produits individuels sur la période, en %, 2006-2013

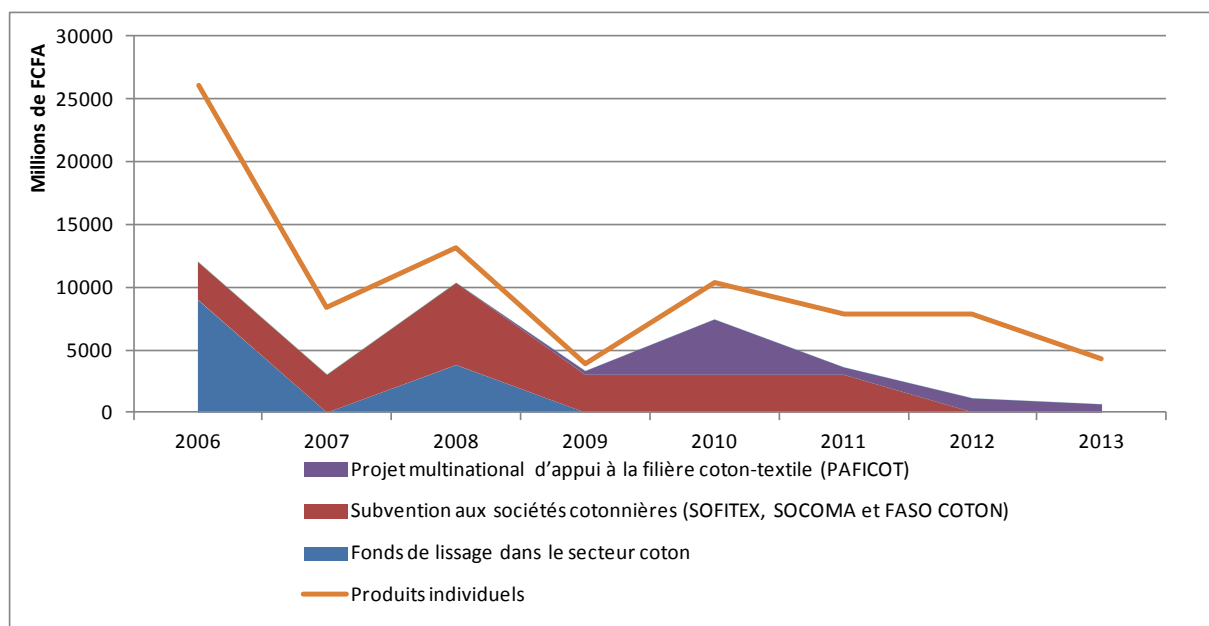


Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014.

L'importance du coton dans les DPAA se justifie par la position stratégique de la filière coton pour le développement économique du pays. Le coton joue en effet un rôle déterminant dans le dispositif stratégique de lutte contre la pauvreté mis en place par l'État car il occupe près de 10 pourcent de la population totale (IFDC, 2010 ; et cité par Guissou et al., 2014). Le coton est considéré comme le premier produit agricole exporté, avec 16 pourcent dans les exportations totales en 2013 et 62 pourcent dans les exportations agricoles (Guissou et al., 2014). Ainsi, l'État et de ses partenaires ont engagé plusieurs actions en faveur de la filière coton pour assurer son développement de façon durable à travers notamment le fonds de lissage⁵ et les transferts de fonds en faveur des sociétés cotonnières pour la subvention aux intrants afin de garantir des coûts moindres aux producteurs de coton. Les subventions aux sociétés cotonnières et le fonds de lissage ont représenté sur la période 2006-2013, respectivement 30 et 50 pourcent des transferts en soutien individuel au coton, le reste étant quasi-exclusivement composé du Projet multinational d'appui à la filière coton (PAFICOT). Cependant, les montants collectés par l'équipe SAPAA pour 2012 et 2013 paraissent particulièrement faible au regard des années précédentes. Des recherches approfondies sur les dépenses publiques en faveur du coton, pour ces années-ci, seraient nécessaires afin de déterminer si les subventions aux sociétés cotonnières ont effectivement été identifiées dans leur intégralité. Le soutien individuel au coton a représenté 6,8 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture sur la période et 4 pourcent des DPAA totales, ce qui apparaît cohérent avec l'importance de la filière dans l'économie nationale.

⁵ Dans un contexte de crise généralisée de la filière coton en Afrique francophone, l'Agence Française pour le Développement (AFD) a lancé en 2006 au Burkina Faso un fonds de lissage destiné à encadrer la volatilité des prix et garantir un revenu rémunérateur aux producteurs. Pour plus d'informations sur le fonds, consulter la note technique SAPAA sur le coton.

Figure 26. Composition des dépenses publiques en soutien individuel au coton au Burkina Faso et dépenses en soutien aux produits individuels, en millions de FCFA, 2006-2013

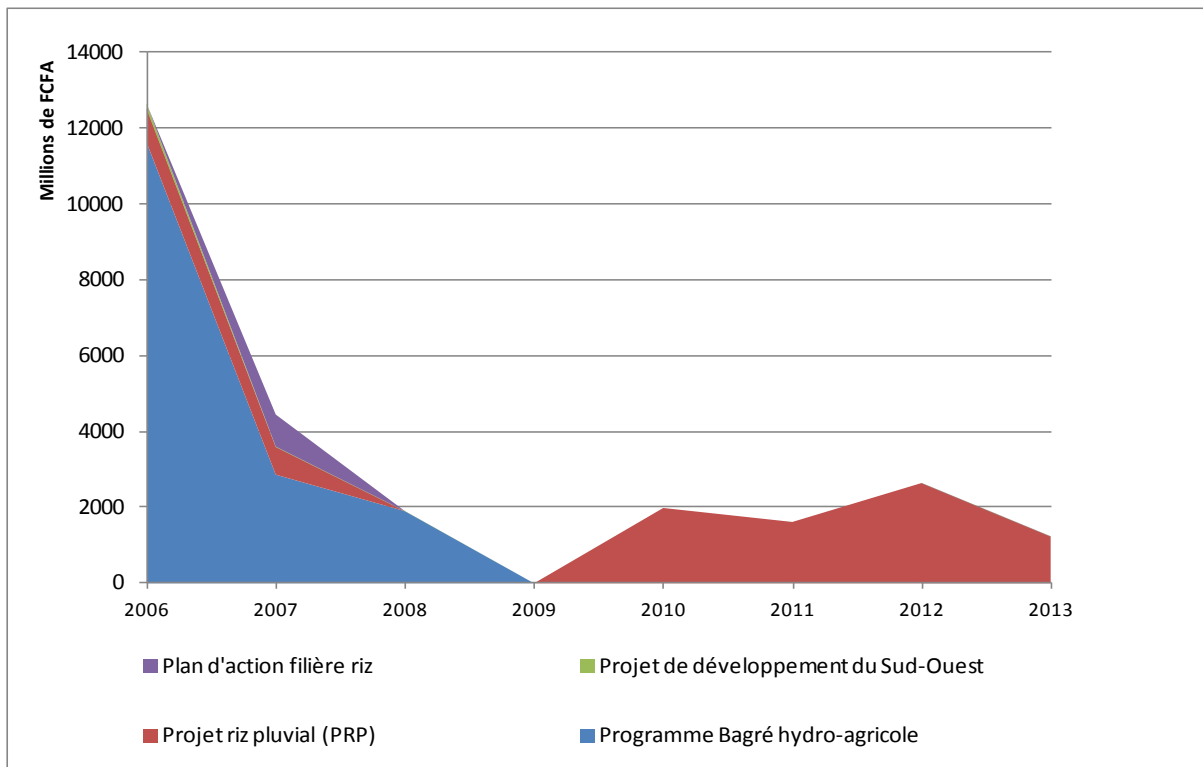


Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014.

Le riz a été le deuxième produit qui a bénéficié du soutien le plus important durant la période étudiée. Le riz est en effet un produit clé de l'agriculture burkinabè. Il occupe, en volume, la 4e place parmi les céréales cultivées et compte pour 14 pourcent des dépenses alimentaires des ménages urbains au Burkina Faso (Guissou et al, 2014). Il occupe ainsi une place de choix dans la consommation des ménages en milieu urbain (DGPER, 2010) et est donc important pour assurer la sécurité alimentaire. Ainsi, des efforts sont déployés par les autorités pour réduire l'insécurité alimentaire à travers l'introduction et le développement de nouvelles variétés de riz, la subvention aux intrants et équipements agricoles, l'aménagement des plaines et bas fond et l'intensification de l'encadrement des riziculteurs.

Quatre projets ont été identifiés en soutien individuel au riz sur la période 2006-2013. Il s'agit du programme Bagré hydro-agricole, du projet riz pluvial, du plan d'action filière riz et du projet de développement du Sud-ouest. À partir de 2009, seul le projet riz pluvial a été maintenu, et les dépenses en soutien au riz ont donc fortement chuté, avec une différence négative de 90 pourcent observée entre 2006 et 2013. Les dépenses en soutien individuel au riz ont totalisé, en moyenne, 4,2 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture.

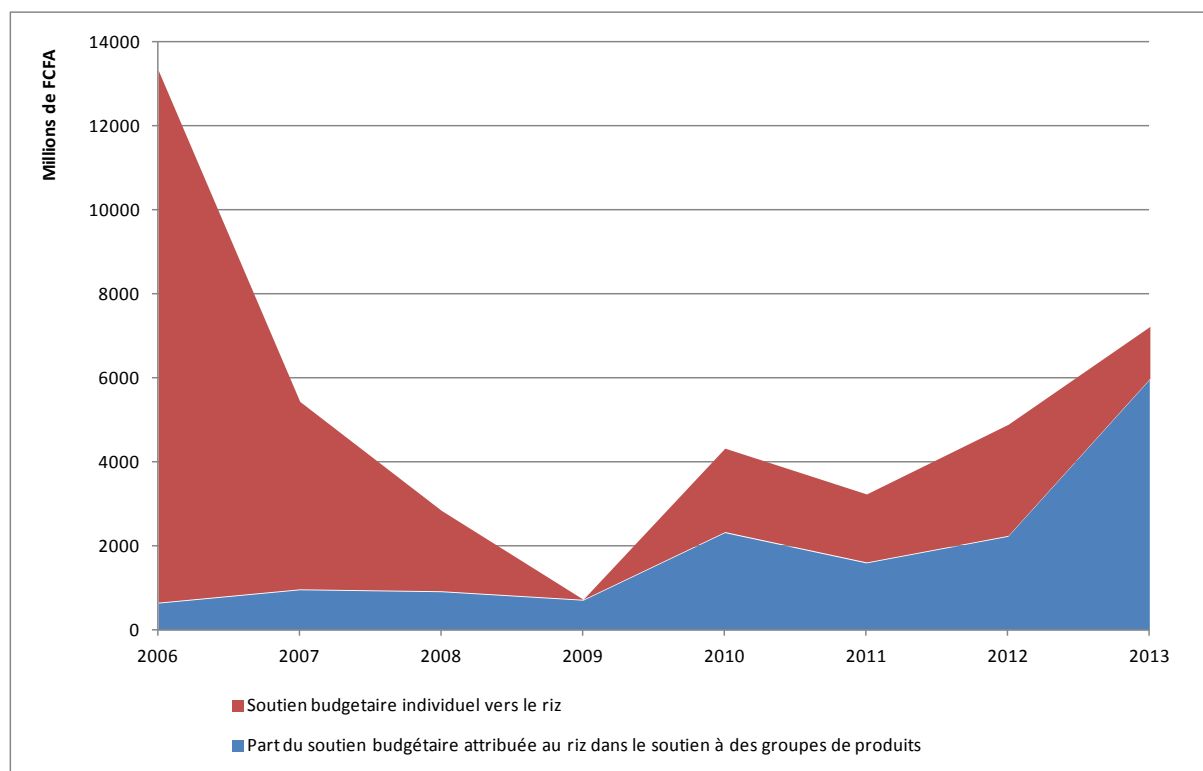
Figure 27. Composition des dépenses publiques en soutien individuel au riz au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014.

Cependant, le riz a été indirectement ciblé à travers de nombreux projets qui visaient des groupes de produits plus larges. Le SAPAA a calculé un montant des transferts budgétaires directs ou indirects en soutien au riz à partir de ces projets, présenté dans la Figure 28 ci-dessous. Lorsque les transferts ciblant le riz de manière individuelle et ceux le ciblant dans des groupes de produits sont pris en compte, ce dernier représente 6,7 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture. On constate par ailleurs une forte baisse du soutien au riz entre 2006 et 2009 (94 pourcent en moyenne), puis une hausse constante jusqu'en 2013 (19 pourcent en moyenne). Cette évolution fait écho à la décision du gouvernement de dynamiser la production nationale de riz suite à la crise des prix internationaux de 2007/2008, qui a montré la vulnérabilité du Burkina Faso aux importations de riz. Le gouvernement a donc déployé, en particulier à partir de 2008, une série de projets visant à développer de nouvelles variétés de riz (recherche agricole), des subventions aux intrants et équipements agricoles, l'aménagement des plaines et bas fond et l'intensification de l'encadrement des riziculteurs. Ces projets regroupant le riz avec d'autres produits, ils sont trop nombreux pour être présentés ici.

Figure 28. Composition des dépenses publiques en soutien direct et indirect au riz au Burkina Faso, en millions de FCFA, 2006-2013

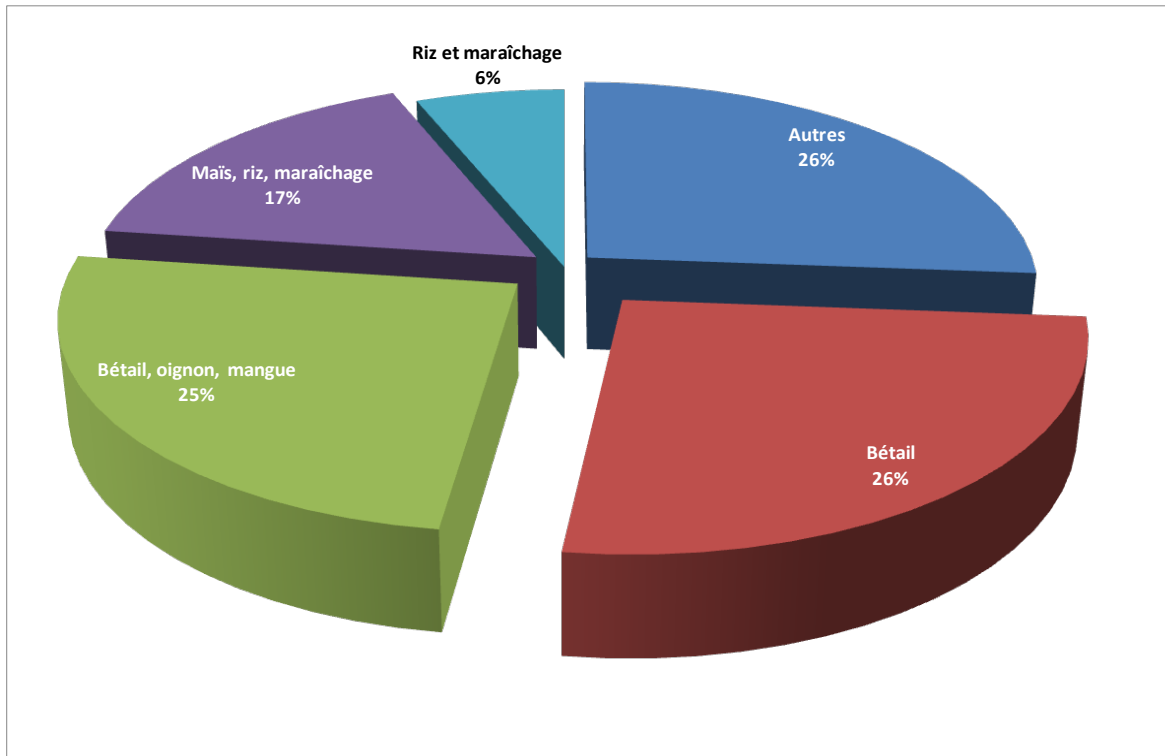


Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Les autres produits qui ont été ciblés de manière individuelle ont représenté une proportion infime des dépenses spécifiques à l'agriculture, estimée à 3 pourcent : il s'agit, comme présenté dans la Figure 26, de la volaille, tomate, blé, bovin, sésame, lait, paprika, niébé et souchet. Les produits volaille et bovin ont été soutenus plus fortement au travers des dépenses en appui au groupe "bétail".

Le bétail, seul, reçoit en effet 26 pourcent des dépenses en soutien à des groupes de produit sur la période 2006-2013. Combiné avec la mangue et l'oignon (dans le cadre du PAFASP), il est ciblé par 25 pourcent supplémentaires. Les groupes "maïs, riz et maraichage" et "riz et maraichage" comptabilisent, ensemble, 23 pourcent des dépenses en soutien à des groupes. Ces deux groupes sont distingués car les dépenses qui y sont associées proviennent de deux projets différents, l'un incluant le maïs et l'autre non. Le reste des groupes de produits, combiné, totalise 26 pourcent (Figure 29).

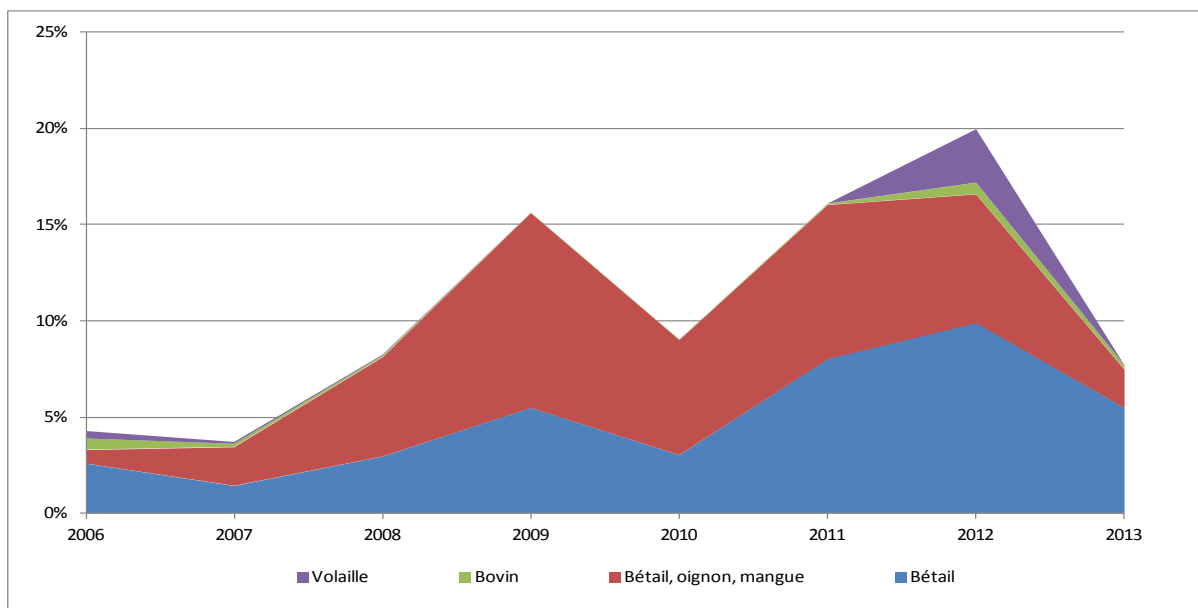
Figure 29. Composition des dépenses en soutien à des groupes de produits, moyenne 2006-2013, en %



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

En additionnant le montant total du PAFASP, qui a mis en place une composante de soutien à la filière bétail-viande, au montant des projets de soutien exclusif au bétail, aux bovins et à la volaille, on obtient une proportion significative des dépenses spécifiques à l'agriculture (Figure 30), se situant en moyenne à 11,3 pourcent sur la période 2006-2013. Cette proportion a d'autre part connu une croissance quasi-constante sur la période, de 38 pourcent en moyenne, qui n'a été interrompue que par une chute en 2010 et 2013 – principalement du fait de diminution dans les dépenses du PAFASP.

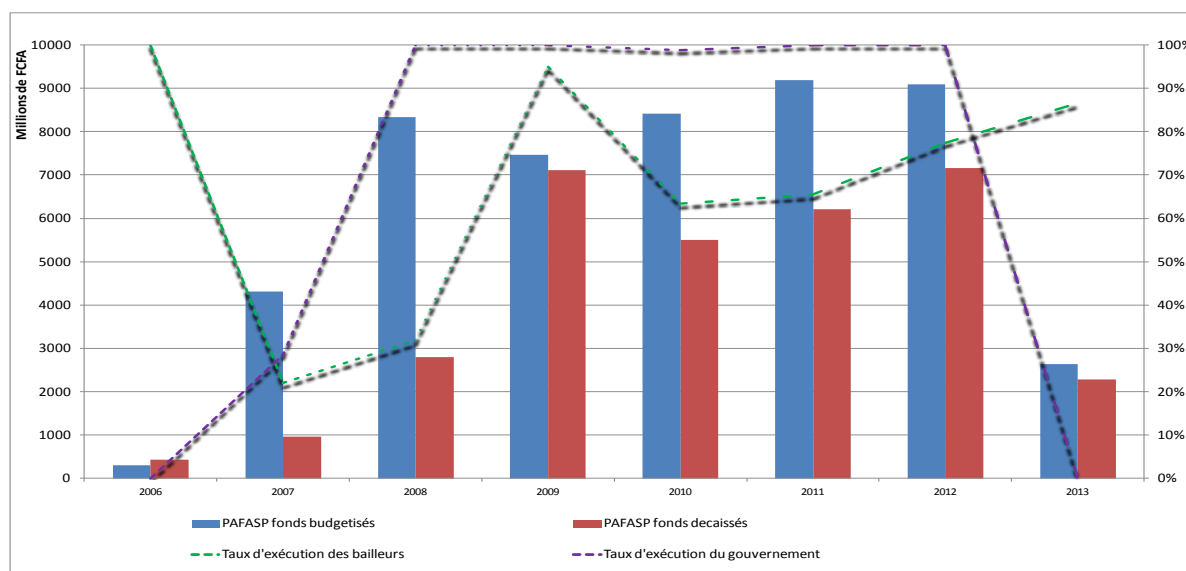
Figure 30. Soutien direct au bétail, à la volaille et aux bovins, et soutien indirect à travers le PAFASP, en % des dépenses spécifiques à l'agriculture



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Il faut également noter que la chute de 2010 dans les montants du PAFASP – qui occupe une proportion significative du budget total pour l’agriculture sur la période, avec 8 pourcent - provient non pas d’une baisse du budget de ce programme mais d’une baisse des taux d’exécution, et en particulier de ceux des bailleurs de fonds, c’est-à-dire majoritairement la Banque Mondiale. Ces derniers ont en effet atteint, au maximum, 95 pourcent en 2009. Le taux moyen de décaissement sur la période a été de 64 pourcent pour la Banque Mondiale contre 95 pourcent pour l’État.

Figure 31. Fonds budgétisés et décaissés pour le PAFASP, en millions de FCFA (axe de gauche), et taux d’exécution du gouvernement et des bailleurs, en % (axe de droite), 2006-2013

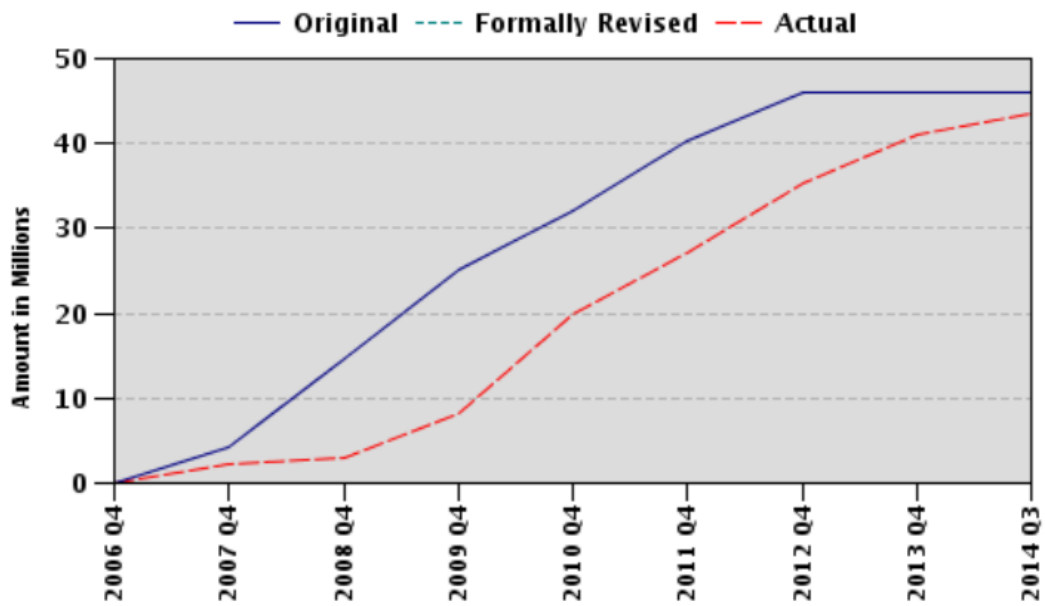


Source : Auteurs, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Des recherches supplémentaires devraient être menées pour comprendre la faiblesse des taux d’exécution du PAFASP, un programme qui court jusqu’en 2016. Il est possible que la Banque Mondiale prévoit chaque année des déboursements particulièrement importants sur l’enveloppe totale du projet (66 millions de dollars⁶), sans y parvenir pour autant. Un graphique extrait du document de projet du PAFASP de la Banque Mondiale, laisse à entendre que les taux d’exécution ont en effet été imparfaits (Figure 32).

⁶ Site Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org/projects/P081567/agricultural-diversification-market-development-project?lang=en> , accédé le 09 Octobre 2014.

Figure 32. Décaissements du PAFASP selon la Banque Mondiale, en millions de dollars, 2006-2014



Source : Banque Mondiale, 2014

De manière générale, on constate que l’allocation des dépenses publiques à des produits spécifiques, ou groupes de produits, n’offre pas la cohérence à laquelle on peut s’attendre au regard du poids de ces produits dans la production, les échanges commerciaux et la consommation nationale (Tableau 3). On observe une certaine cohérence pour les trois produits qui sont les plus largement ciblés. Les animaux vivants (presque exclusivement le bétail) perçoivent individuellement 8 pourcent des dépenses spécifiques à l’agriculture – soit le pourcentage le plus élevé de tous les produits – et représentent 32 pourcent de la production agricole nationale. Ce pourcentage vient confirmer l’étude de la Banque Mondiale, qui avait enregistré, selon la classification COFOG utilisée, 7 pourcent des dépenses publiques agricoles vers les productions animales. Il pourrait être avancé que la part attribuée au bétail est même faible, alors que ce produit représente le tiers de la production nationale. De plus, la majorité des dépenses qui ne ciblent pas individuellement des produits bénéficient, indirectement, aux cultures végétales plutôt qu’animales (périmètres irrigués, petits barrages, pistes de desserte notamment). En ce qui concerne les échanges, le chiffre de 3 pourcent disponible sur UNCOMTRADE ne représente pas entièrement la réalité, les échanges de bovins étant très peu enregistrés par la douane. Les données de l’instrument automatisé de prévision du Ministère des Finances du Burkina Faso indiquaient un pourcentage de 6 pourcent des exportations totales nationales, les bovins se plaçant en troisième place derrière le sésame et le coton (Kadari et Mas Aparisi, 2014). Par ailleurs, si la viande ne totalise qu’1 pourcent de la consommation nationale, le bétail est crucial pour la sécurité alimentaire, de par sa fonction de capital, de labour et d’engrais en milieu rural.

Tableau 3. Part d'une sélection de produits agricoles du Burkina Faso dans la production, les importations, exportations, la consommation et les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, en %, moyenne sur la période 2006-2013

	Part dans la production agricole totale (valeur)*	Part dans les importations agricoles totales (valeur)	Part dans les exportations agricoles totales (valeur)	Part dans la consommation totale (kg/tête/jour)	Part des dépenses spécifiques à l'agriculture
Animaux vivants	32%	0%	3%	1%	8%
Fibre et graine de coton	17%	4%	62%	0%	7%
Sorgho	11%	0%	0%	17%	0%
Mil	8%	0%	0%	16%	0%
Niébé	7%	0%	0%	5%	0%
Mais	6%	0%	1%	20%	1%
Arachide	6%	0%	0%	6%	0%
Riz	2%	30%	0%	8%	7%
Légumes comestibles	2%	1%	1%	0%	3%
Sésame	2%	0%	20%	1%	0%

Source : Auteurs à partir de FAOSTAT, 2014, UNCOMTRADE, 2014 et SAPAA, 2014

*la production a été calculée à partir des valeurs de production brute en 1000 dollars constants 2004-2006 de FAOSTAT, avec une moyenne sur la période 2006-2010 ; les importations et exportations agricoles totales ont été calculées comme la somme des codes HS 1 à 20, 41 et 52 d'UNCOMTRADE, et les valeurs des produits à partir des codes HS correspondants d'UNCOMTRADE, avec une moyenne sur la période 2006-2013 – les valeurs de 2006 et 2012 n'étant pas disponibles ; la consommation a été calculée à partir de la balance alimentaire de 2011 publiée sur FAOSTAT.

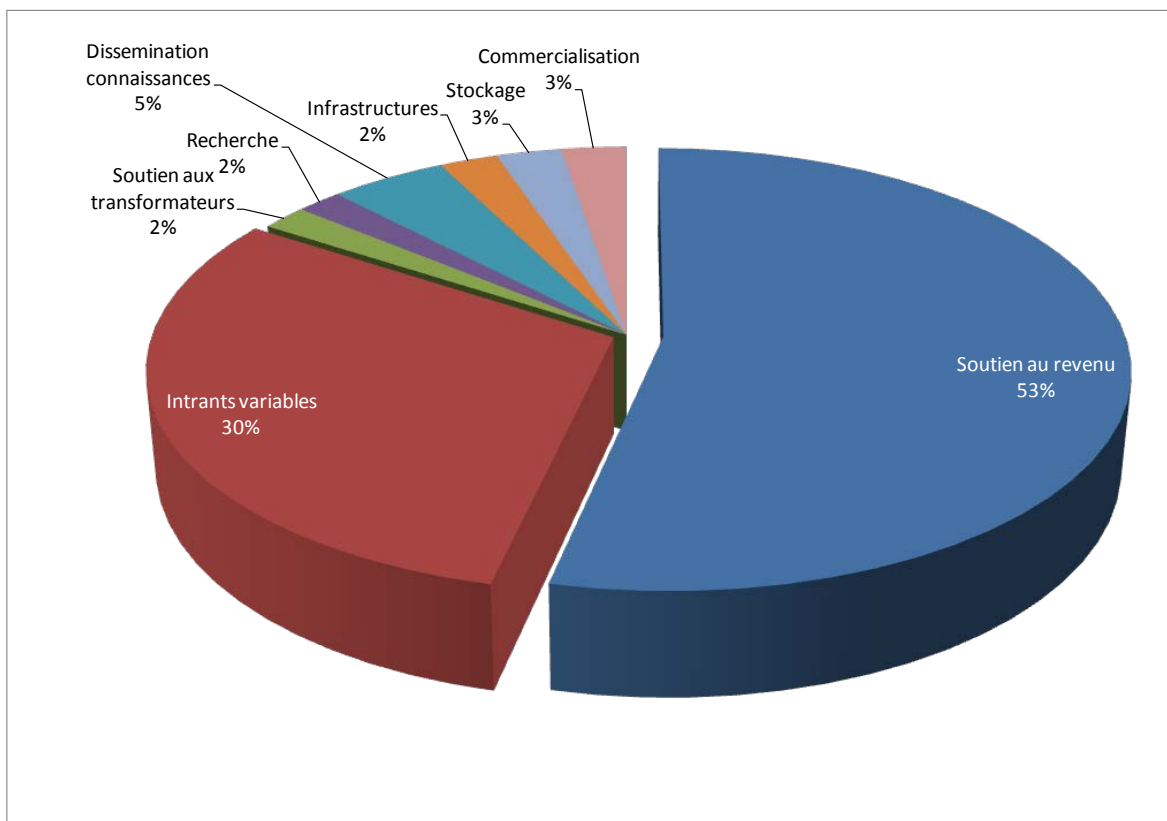
La proportion du coton dans les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture est de 7 pourcent, soit presque autant que le bétail. On peut de plus penser, comme commenté dans la section ci-dessus, que ce montant est légèrement sous-estimé – il avait été estimé à 11 pourcent des dépenses agricoles par la revue des dépenses publiques de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2013). Cette proportion de dépenses en soutien individuel au coton apparaît tout à fait cohérente avec la prépondérance du coton dans les exportations nationales (62 pourcent) et dans la production (17 pourcent).

À l'inverse du bétail, le coton est cependant une culture de rente au Burkina Faso, dont la production est le fruit d'un choix politique de soutien budgétaire plutôt que d'une pratique endogène des ruraux

burkinabè. Son rôle dans la sécurité alimentaire est ainsi limité, et il est possible de s’interroger sur le coût d’opportunité que représente le soutien à cette culture quand d’autres productions presque aussi importantes en valeur dégagée au niveau des producteurs et bien plus importantes en consommation (sorgho, mil, niébé, arachides) ne reçoivent aucun transfert ciblé.

Par ailleurs, le soutien à la filière coton a été composé à 54 pourcent de subventions aux intrants variables (semences, engrais, crédit) et 30 pourcent de soutien direct au revenu des producteurs, en moyenne sur la période (Figure 33). Ces dépenses pèsent lourd sur le budget du Burkina Faso – elles ont été financées à 53 pourcent sur le budget national et 47 pourcent par les donateurs – sans pour autant assurer un développement à long-terme de la filière au travers d’infrastructures de marché ou de capacités techniques des producteurs. Malgré ce constat, il faut rappeler que les ménages cotonculteurs présentent une incidence de pauvreté près de 10 points en moins par rapport aux autres agriculteurs (principalement vivriers) (Guissou et Ilboudo, 2010). En général, les grands producteurs de coton sont en même temps les grands producteurs de céréales, le coton ayant un effet d’entraînement élevé sur les autres cultures. Le coton demeure donc une “locomotive” pour le développement rural burkinabè.

Figure 33. Structure du soutien individuel à la filière coton au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013

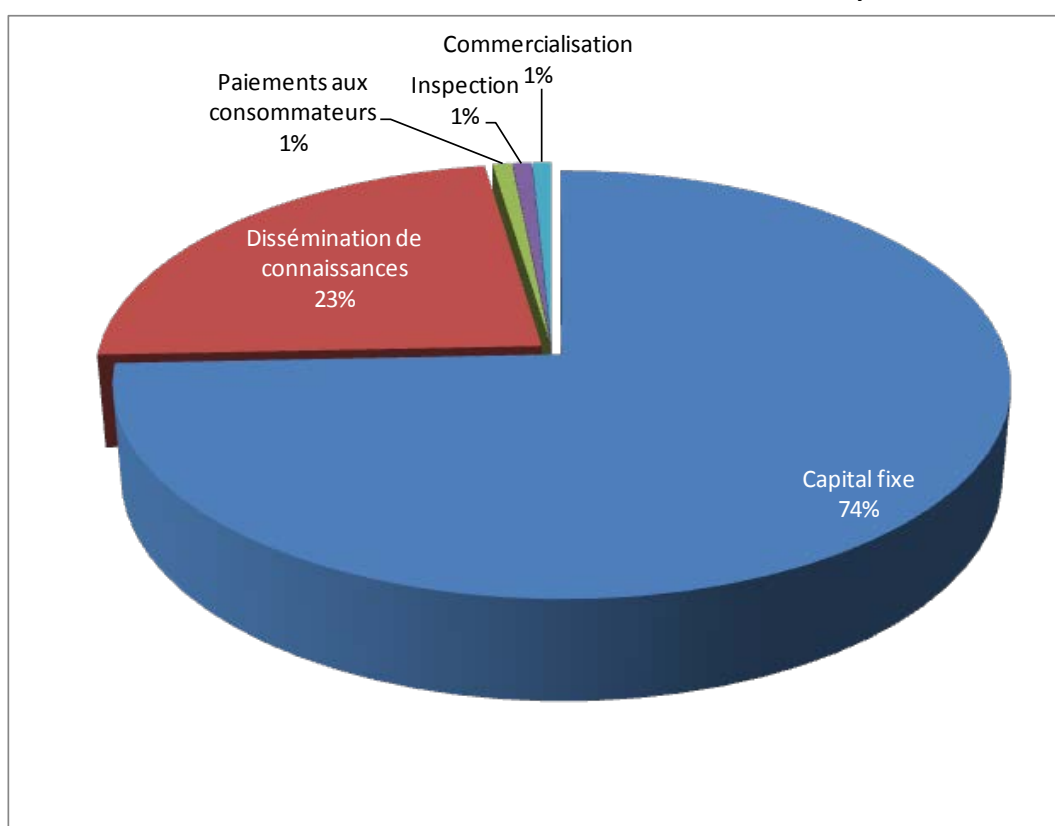


Source : Auteurs, 2014, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Avec le bétail et le coton, le riz est la troisième et dernière production à avoir reçu un soutien individuel significatif sur la période d’analyse. Ce soutien s’établit à 7 pourcent des dépenses publiques spécifiques à l’agriculture. Il est orienté, à 99 pourcent, en destination des producteurs (Figure 34). Néanmoins, de nombreuses mesures en soutien aux consommateurs ont été adoptées à la suite de la crise alimentaire de 2007/2008. Le gouvernement du Burkina Faso a ainsi fait le choix d’utiliser l’outil budgétaire afin de dynamiser la production nationale en réduisant les coûts de

production, tout en jouant sur les prix (délestage de stocks, ventes à prix social) et les barrières tarifaires (suspension du tarif à l'importation) pour minimiser la hausse des prix au niveau du consommateur⁷. En dépit de ces mesures, ce sont les producteurs de riz qui ont été réellement protégés par l'environnement des politiques sur la période post 2007/2008, en particulier lorsque l'on prend en compte les transferts budgétaires conséquents en direction de la filière. Un tel niveau de soutien peut apparaître disproportionné au vu de la part du riz dans la consommation (8 pourcent) et la production (2 pourcent). Cependant, le riz représente 30 pourcent des importations agricoles totales sur la période, un chiffre considérable qui explique la volonté du gouvernement de renforcer la souveraineté alimentaire du pays pour cette céréale. Il existe par ailleurs des enjeux d'économie politique autour du riz, consommé avant tout en milieu urbain, où les "émeutes de la faim" peuvent émerger – ce qui n'est pas le cas du mil et du sorgho.

Figure 34. Structure du soutien individuel* à la filière riz au Burkina Faso, en %, moyenne 2006-2013



Source : Auteurs, 2014, à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014. *le soutien indirect au riz à travers des projets qui ont inclus d'autres céréales, ou d'autres produits (tel que le projet d'acquisition d'engrais et semences) n'est pas comptabilisé dans ce graphique.

Ces deux céréales sèches sont en effet très peu soutenues par les dépenses publiques vers le secteur, en dépit de leur prépondérance dans la production agricole nationale (19 pourcent au total) et dans la consommation (33 pourcent) des burkinabè. Elles ne sont ciblées individuellement par aucun projet ou programme. Qui plus est, la production de ces deux céréales a également été découragée par des politiques de restrictions à l'exportation mises en place dans la foulée de la crise de 2007/2008. Ces politiques ont coupé les producteurs, déjà peu soutenus par la politique budgétaire, de la hausse des prix régionaux du mil et du sorgho. L'analyse conduite par le programme SAPAA

⁷ Voir aussi la note technique SAPAA sur le riz (Bazié et al., 2014)

suggère pourtant que la production de sorgho ne satisfait pas la demande en pleine hausse pour cette céréale (Ilboudo et al., 2014).

D'autres produits clés de l'économie agricole et même nationale du Burkina Faso ne reçoivent aucun transfert individuel. C'est le cas du maïs (20 pourcent de la consommation nationale, 6 pourcent de la production), certes ciblé au travers de plusieurs projets de grande envergure qui incluent d'autres produits. Mais c'est aussi le cas du niébé qui ne reçoit que 0,3 pourcent du financement alloué aux produits individuellement à travers le projet « promotion de culture/valorisation du niébé ». Le niébé est également visé dans l'appui de groupes de produits à travers le projet aménagement réhabilitation périmètre irrigué Sourou et le programme de croissance économique secteur agricole (PCESA) (inspection) qui n'enregistre cependant que 3,3 pourcent du montant alloué aux groupes de produit. Le niébé représente pourtant 7 pourcent de la production nationale, en valeur. L'arachide que l'on ne retrouve ni visé individuellement, ni comme faisant partie d'un groupe de produits, représente cependant 6 pourcent de la production nationale. Le sésame, qui compte pour 20 pourcent des exportations agricoles – un chiffre sans doute sous-estimé par UNCOMTRADE – fait l'objet d'un programme individuel de soutien en l'occurrence le projet de renforcement des capacités productives et commerciales de la filière sésame au Burkina Faso avec 1,3 pourcent du montant alloué aux produits individuels.

Il faut noter enfin le fort accent qui est mis sur le maraîchage, majoritairement au travers du PAFASP. Les légumes bénéficient individuellement de 3 pourcent des DPAA. Au vu de leur poids dans la consommation, la production et les échanges, cependant, il est possible de s'interroger sur la pertinence d'une telle allocation budgétaire quand d'autres produits plus importants dans l'économie nationale font l'objet d'un soutien nettement plus faible.

Composition économique des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation

Transferts de politiques et coûts administratifs

La méthodologie SAPAA distingue, comme cela a déjà été indiqué ci-dessus, les transferts de politique des coûts administratifs. Les transferts de politiques sont les transferts budgétaires vers des biens ou des services qui soutiennent le secteur agricole – par exemple les salaires des agents de vulgarisation agricole. Les coûts administratifs, quant à eux, sont ceux associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques agricoles et alimentaires (salaires du personnel du Ministère, maintenance des offices administratifs, coût d'élaboration de documents de politique...).

L'analyse du programme SAPAA révèle que sur la période 2006-2013, les dépenses en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso ont été très largement dominées par les transferts de politiques, avec une proportion moyenne de 90 pourcent des DPAA sur la période 2006-2013 (Tableau 4). La part des coûts administratifs se situe, elle, autour des 10 pourcent sur la période, avec deux pics à 13 et 14 pourcent en 2006 et 2008. Environ 47 pourcent de ces coûts administratifs sont constitués des seuls budgets de fonctionnement des Directions Régionales et Directions de l'Administration et des Finances des Ministères liés à l'Agriculture (dont les noms ont changé au cours de la période). Le reste est attribué aux dépenses de fonctionnement de nombreuses autres directions centrales et des coûts administratifs d'une multitude de projets et programmes (mise en œuvre des programmes, maintenance des bâtiments, etc.).

Tableau 4 : Part des transferts de politiques et des coûts administratifs dans les dépenses réelles totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, en %, 2006-2013

Type de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Coûts administratifs	13	10	14	8	8	11	10	11	10
Transferts de politiques	87	90	86	92	92	89	90	89	90

Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

Le poids relativement inconséquent des coûts administratifs dans le budget total, tel qu'identifié par le programme SAPAA, reflète une structure budgétaire éminemment axée vers l'investissement agricole, avec des frais de fonctionnement du pouvoir central inférieurs à 10 pourcent du budget, en moyenne sur la période. Cependant, il est important de rappeler que ceci est en partie dû à un "biais" de la classification utilisée pour le programme SAPAA, qui considère de nombreuses dépenses récurrentes comme des transferts de politique ; par exemple les salaires des chercheurs et agents de vulgarisation sur le terrain.

Une analyse plus classique de dépenses récurrentes et dépenses d'investissement montre des résultats légèrement différents. Les dépenses d'investissement sont définies comme les dépenses destinées à l'acquisition de biens pour le développement de la capacité productive du secteur agricole. Quant aux dépenses récurrentes, ce sont celles supportées par les structures en charge du secteur de l'agriculture de façon répétitive au fil des années (fonctionnement, salaires, etc.). Le poids des dépenses récurrentes à proprement parler est plus élevé de 4 pourcent, en moyenne, que celui des coûts administratifs estimés par le programme SAPAA (Tableau 5).

Tableau 5. Part des dépenses récurrentes et d'investissement dans les dépenses réelles totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, en %, 2006-2013

Type de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Dépenses récurrentes	16	13	19	18	12	12	11	11	14
Dépenses d'investissement	84	87	81	82	88	88	89	89	86

Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

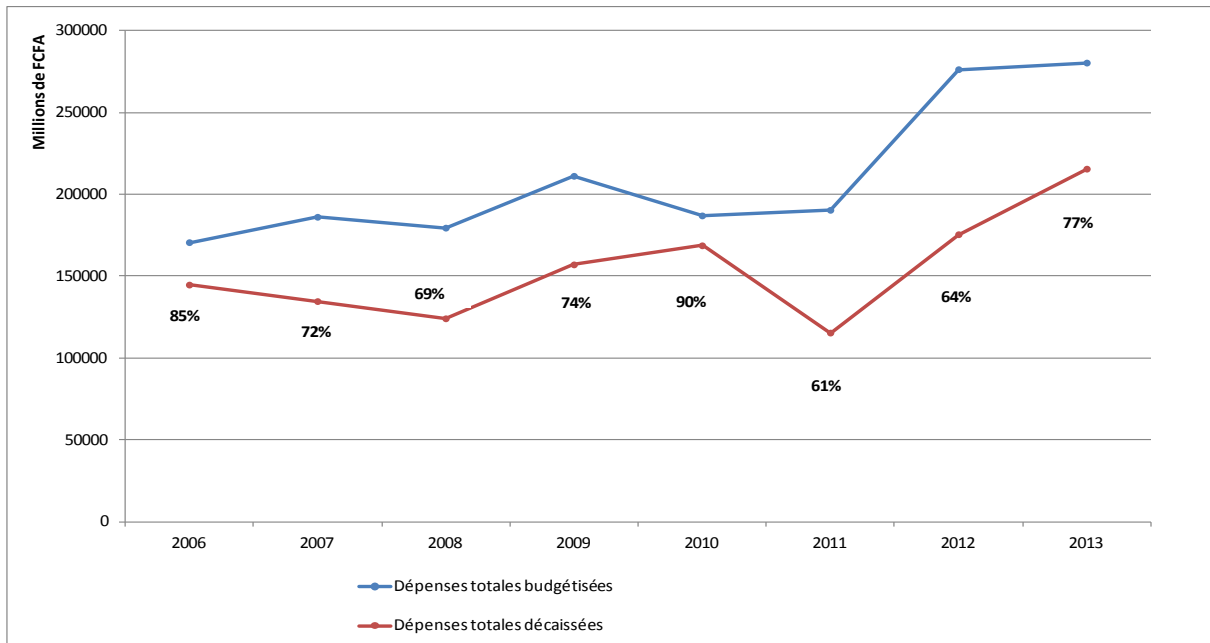
Comme la Banque Mondiale l'a déjà souligné dans sa revue de 2013, une partie importante de dépenses de fonctionnement des Ministères en lien avec l'agriculture est classifiée sous le titre V "investissement" dans le budget de ces Ministères. Cet usage abusif du titre "investissement" a pour résultat une sous-estimation des frais de fonctionnement des Ministères, que le SAPAA a reproduit ici, la tâche étant trop lourde de réexaminer chacun des projets catégorisés comme "investissement" par les Ministères. La Banque Mondiale a estimé que la part réelle des dépenses récurrentes était de 20 à 25 pourcent, soit 5 à 10 pourcent de plus que celle présentée ici.

Il est intéressant de constater, néanmoins, que la part des dépenses récurrentes répertoriées par le SAPAA a décru entre les périodes 2006-2009 et 2010-2013. Elle est ainsi passée de 16 pourcent (2006-2009) à 12 pourcent (2010-2013). On semble donc aller vers une rationalisation des frais de fonctionnement des Ministères au Burkina Faso, une tendance qu'il s'agira de suivre lors de la prochaine mise à jour des analyses du programme SAPAA.

Taux d'exécution

Le taux d'exécution budgétaire des DPAA a été, en moyenne sur la période, de 73 pourcent (Figure 35).

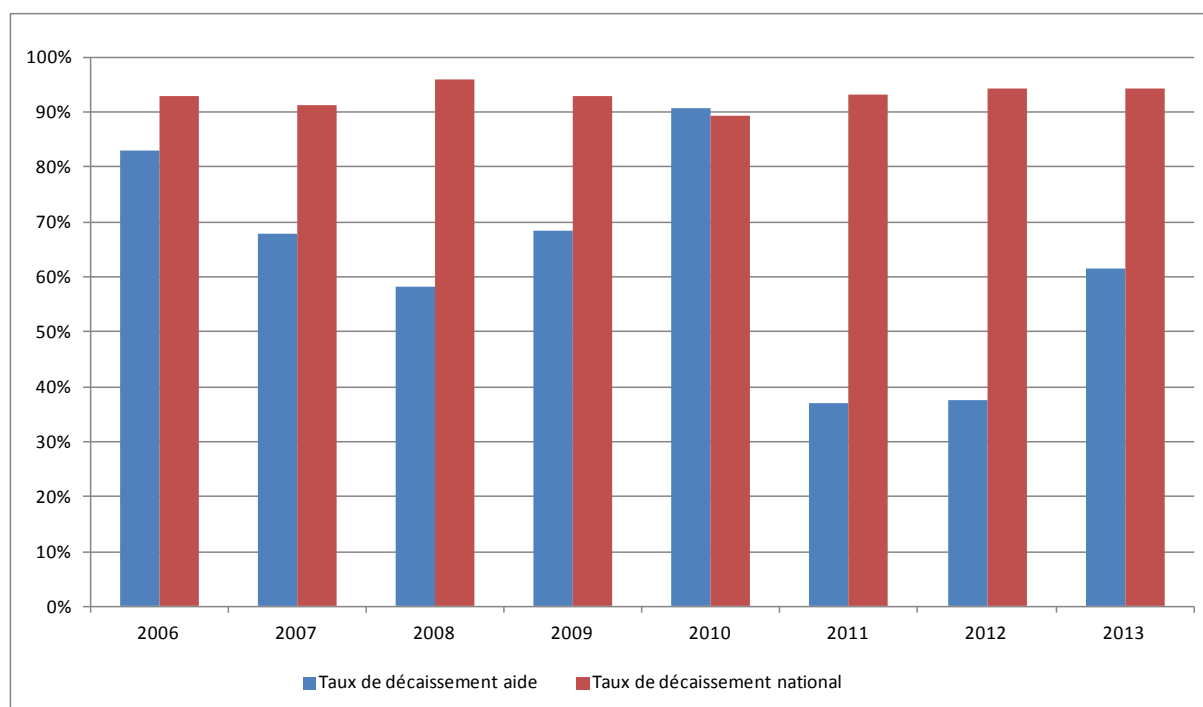
Figure 35. Dépenses totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation budgétisées et décaissées, en millions de FCFA, et taux de décaissement, en %, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

On dénote, dans l'ensemble, une qualité moyenne des taux de décaissement malgré les efforts consentis par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) pour améliorer l'efficacité du circuit financier au cours de ces dernières années. Le taux de décaissement n'a ainsi pas atteint 80 pourcent sur la période 2011-2013. Il a connu un niveau particulièrement bas en 2011 (60,6 pourcent) et 2012 (63,5 pourcent). Deux raisons peuvent être avancées: tout d'abord, la crise sociopolitique de 2011 a engendré des réajustements budgétaires pour pouvoir prendre en charge les dépenses jugées prioritaires pour juguler la crise: indemnisation des victimes, annulation de crédit notamment. Ensuite, il est possible que les bailleurs aient gelé certains fonds budgétisés dans l'attente d'une amélioration de la situation au niveau national. Les taux de décaissements des bailleurs ont ainsi plongé en 2011 et 2012, se situant à 37 pourcent ces deux années, contre une moyenne de 63 pourcent sur la période, expliquant la chute des taux d'exécution généraux des DPAA. Les taux d'exécution des dépenses nationales sont ainsi demeurés stables, proche des 90 pourcent.

Figure 36. Taux de décaissement des financements extérieurs et nationaux, en %, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

De plus, il faut noter que la faiblesse des taux de décaissement généraux est elle-même liée aux taux de réalisation très bas constatés au niveau des dépenses d'investissement pour ces années-ci : 58 pourcent en 2011 et 2012. La revue de la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2013) avait mis en lumière des taux encore plus faibles : 58,5 pourcent en 2010, 25,7 pourcent en 2011 et 31,7 pourcent en 2012. L'étude évoque des retards dans la mise à disposition des crédits, l'insuffisance de la planification et la clôture des engagements en fin d'année rétrécissent la "fenêtre" d'exécution des budgets d'investissement.

Dans l'ensemble, les taux de décaissements des dépenses récurrentes ont été meilleurs que ceux des dépenses d'investissements, avec une moyenne de 78 pourcent contre 72 pourcent. Ceci est dû, principalement, au fait que 81 pourcent des dépenses récurrentes sont financés par le budget national au Burkina Faso. La faiblesse des taux de décaissement au niveau de l'investissement et des dépenses des bailleurs reflète des problèmes généraux de gestion des projets de développement (Tableau 6).

Tableau 6. Taux d'exécution des DPAA par types de dépenses, en %, 2006-2013

Type de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
Dépenses récurrentes	82%	47%	83%	76%	95%	66%	88%	112%	78%
Dépenses d'investissement	85%	78%	67%	74%	90%	60%	61%	74%	72%

Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

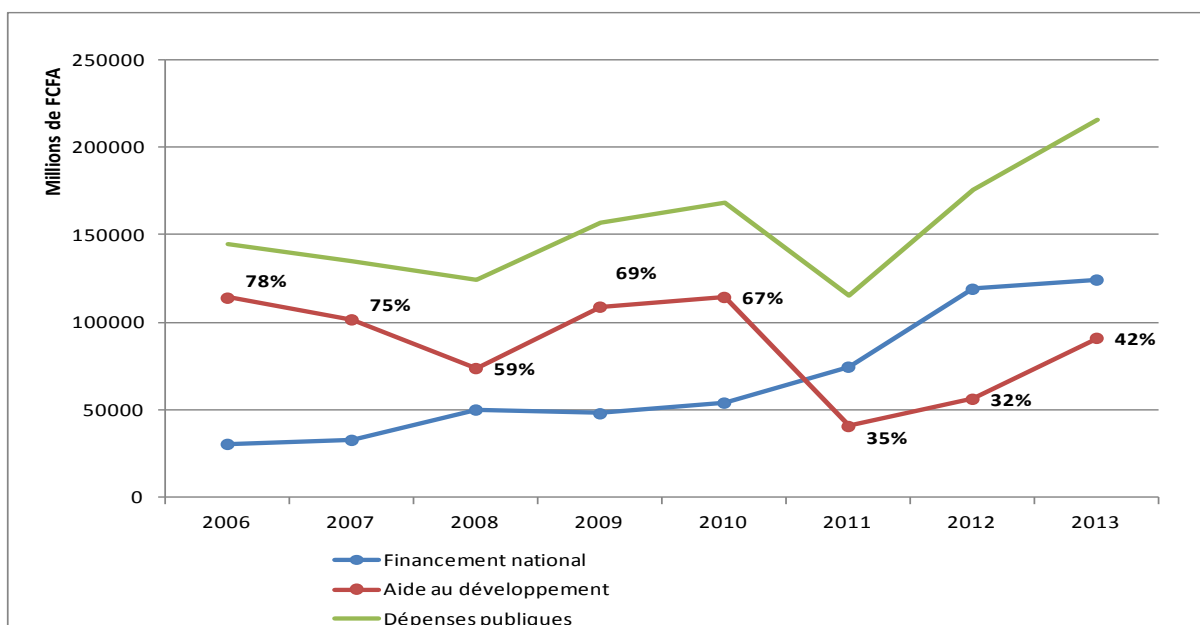
Rôle de l'aide au développement dans les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso

L'analyse SAPAA propose de distinguer les dépenses publiques en fonction de leur source de financement :

- le financement national qui a trait aux administrations centrales et décentralisées du Burkina Faso ;
- le financement extérieur qui concerne toutes les actions en faveur de l'agriculture qui sont financées par les partenaires au développement.

Le montant de l'aide au développement dans le domaine de l'agriculture et l'alimentation est passé de 114 milliards de FCFA décaissés en 2006 à 91 milliards de FCFA en 2013, avec une baisse moyenne de 7,4 pourcent. Sur la même période, le montant des dépenses nationales connaissait une tendance inverse, avec une augmentation de 30 milliards de FCFA décaissés à 124 milliards de FCFA et une croissance moyenne de 20 pourcent. L'aide au développement représentait la principale composante des DPAA jusqu'en 2010 (70 pourcent en moyenne). Cette structure a cependant été inversée brusquement en 2011, avec une chute nette de l'aide décaissée qui est passée de 114 à 40 milliards de FCFA et une augmentation claire du budget national, de 54 à 74 milliards de FCFA (Figure 37). La chute des financements décaissés des bailleurs de 2011 s'explique très probablement, comme discuté ci-dessus, par la crise sociopolitique qu'a traversée le pays cette année-ci et qui a entraîné des réallocations et des gels budgétaires au niveau des donateurs. En dépit de la reprise de l'aide en 2012 et 2013 et surtout 2013, le budget national est resté la principale source de financement des DPAA. Il faut par ailleurs remarquer que la reprise de l'aide est due à une amélioration nette du taux de décaissement (61 pourcent en 2013 contre 38 pourcent en 2012) et pas à une hausse des dépenses budgétisées, qui ont connu une croissance quasi-plate de 0,2 pourcent sur la période 2006-2013.

Figure 37. DPAA décaissées en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, financement national et aide au développement, en millions de FCFA, et part de l'aide, en %, 2006-2013



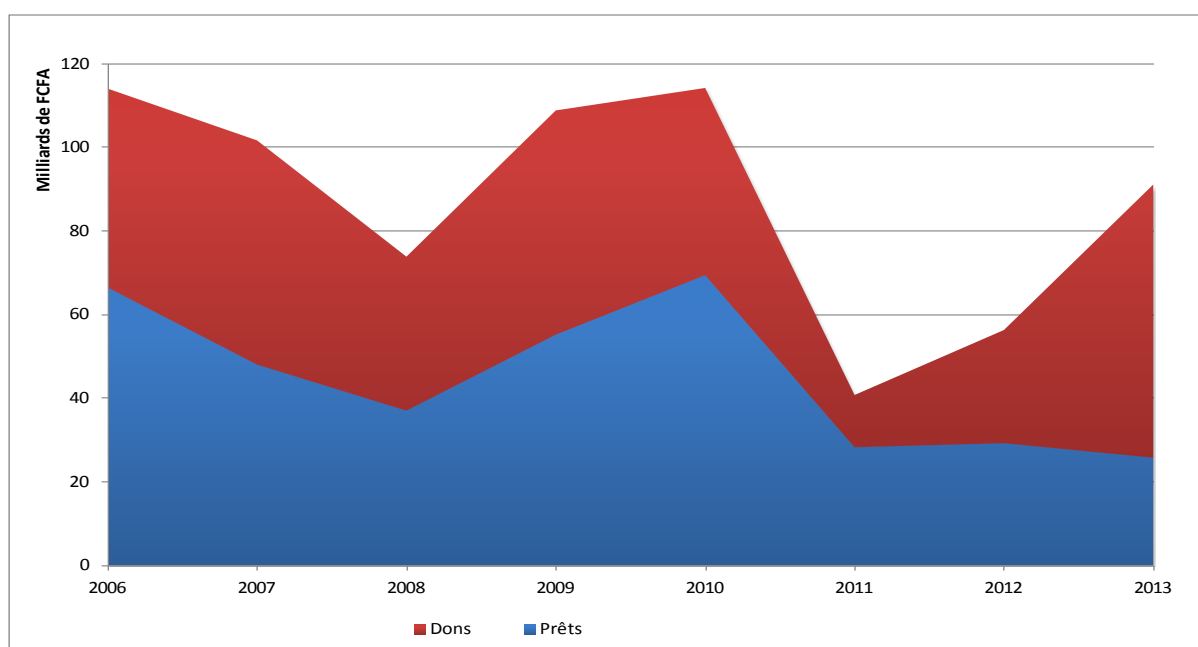
Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

On note donc, sur la période, une imprédictibilité de l'aide au développement, avec une dynamique en dents de scie : décroissance entre 2006 et 2007, croissance entre 2008 et 2010, décroissance de nouveau en 2011 et croissance jusqu'en 2013. Bien que le constat soit celui d'une importante réduction de la dépendance à l'aide sur la période, il faut souligner le rôle qu'a sans doute joué la

crise de 2011 dans ce phénomène. Il sera nécessaire d'analyser les années 2014 et 2015 afin de voir si la tendance est structurelle ou bien due à la conjoncture particulière de 2011. Par ailleurs, cette évolution en dents de scie manifeste une incertitude quant au financement de l'agriculture burkinabè du fait du manque de maîtrise du financement extérieur. Cette situation rend difficile l'élaboration d'une stratégie soutenue de développement du secteur agricole.

Par ailleurs, les financements extérieurs ont été répartis de manière presque équilibrée entre prêts et dons. Sur la période 2006-2013, les prêts ont en effet constitué 52 pourcent, en moyenne, des financements extérieurs, contre 48 pourcent pour les dons. Le poids des prêts reste donc significatif et contribue à l'augmentation de l'encours et du service de la dette, pouvant constituer un poids à moyen-terme pour le développement du Burkina Faso. Il est à noter, toutefois, que les montants des prêts ont constamment diminués depuis 2009 (-16 pourcent en moyenne), tandis que ceux des dons ont connu une croissance moyenne de 17 pourcent sur cette même période, du fait de leur forte augmentation en 2011, 2012 et 2013.

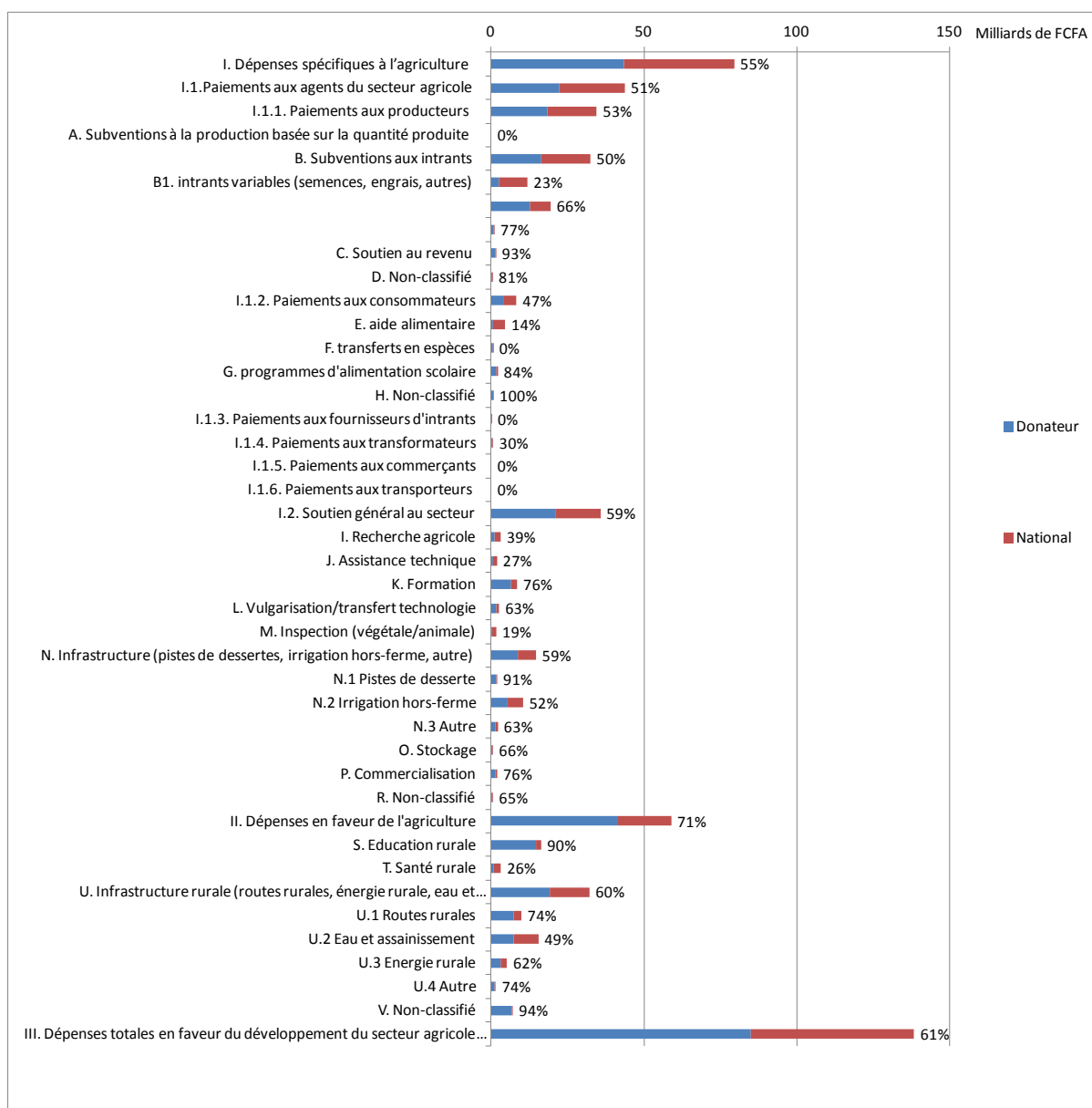
milliards de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DEPSI, 2014

La méthodologie du programme SAPAA permet par ailleurs d'analyser les secteurs prioritaires ciblés par l'aide au développement. Ils sont présentés, pour l'ensemble de la période 2006-2013, dans la Figure 38 ci-dessous.

Figure 38. Structure des DPAA, hors coûts administratifs, en milliards de FCFA, et part des donateurs dans chaque catégorie, en %, 2006-2013

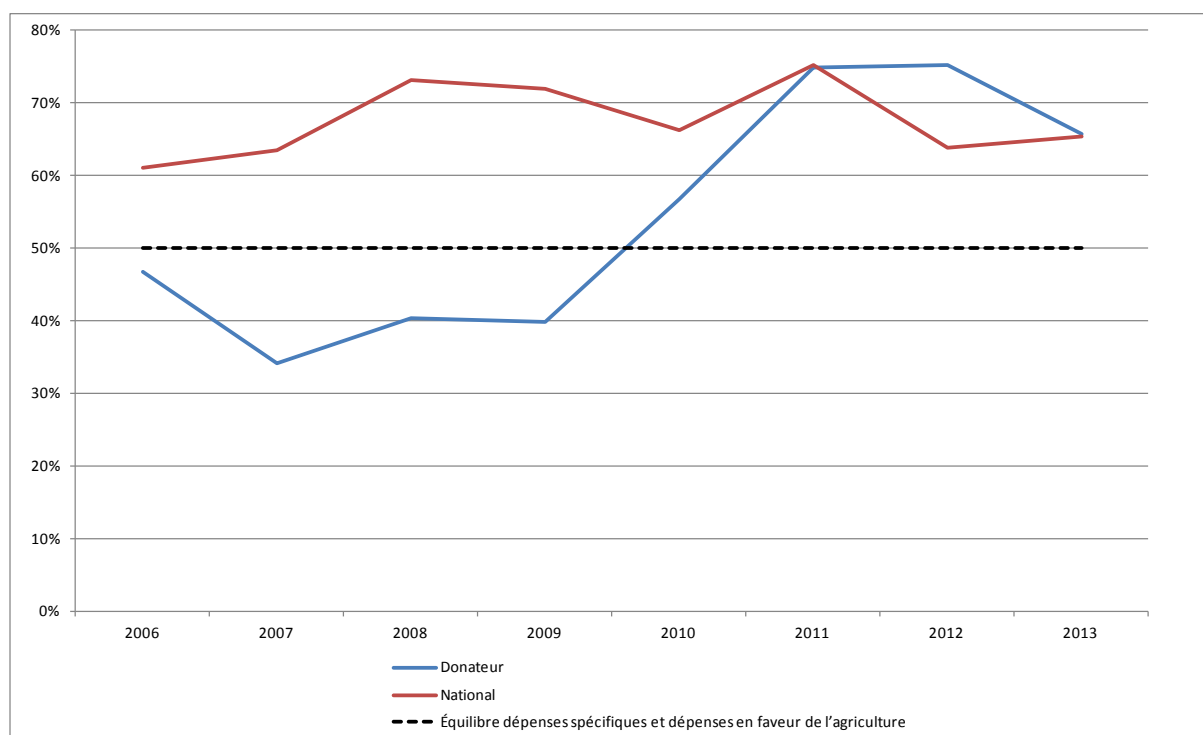


Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

Il faut noter qu'il est difficile d'établir un lien entre la faiblesse des dépenses nationales vers un secteur particulier et l'absence d'importance de ce secteur pour le gouvernement du Burkina Faso. En effet on observe une certaine "fongibilité de l'aide" : il s'agit de considérer les financements extérieurs non pas seulement pour le sous-secteur qu'ils soutiennent mais aussi pour la marge de manœuvre qu'ils dégagent pour le gouvernement, qui a le loisir de réattribuer ses dépenses vers d'autres sous-secteurs que ceux financés par les bailleurs (White et Dijkstra, 2003). Ainsi, les gouvernements africains prennent en compte, dans l'allocation de leur budget national, les priorités des bailleurs, et adoptent des stratégies de maximisation des ressources nationales qui sont attribuées vers les secteurs pour lesquels les financements extérieurs sont généralement plus faibles. Il s'agit souvent des subventions aux intrants variables et de la recherche agricole, tandis que les projets d'infrastructure bénéficient souvent d'un fort soutien extérieur.

Les donateurs ont ciblé des secteurs particuliers durant la période. Ils ont, tout d’abord, contribué à hauteur de 71 pourcent pour les dépenses en faveur de l’agriculture contre 55 pourcent aux dépenses spécifiques. Les donateurs ont en effet fortement privilégié les dépenses en faveur de l’agriculture jusqu’en 2009, tandis que le gouvernement investissait prioritairement dans les dépenses spécifiques à l’agriculture. À partir de 2009, les donateurs ont rééquilibré la structure de leur soutien au secteur vers les dépenses spécifiques à l’agriculture (Figure 39).

Figure 39. Part des dépenses publiques des donateurs et nationales attribuée aux dépenses spécifiques à l’agriculture, en %, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

En ce qui concerne les dépenses spécifiques à l’agriculture, les donateurs ont spécialement contribué au soutien général au secteur (59 pourcent) : infrastructures agricoles (59 pourcent, et 91 pourcent pour les seules pistes de desserte), à la formation et à la vulgarisation (76 pourcent et 63 pourcent), à la commercialisation (76 pourcent). La part des bailleurs dans les paiements directs aux agents, un secteur généralement moins prioritaire pour ces derniers, a été plus modeste, à 51 pourcent. Les bailleurs ont essentiellement dominé les catégories de soutien au revenu (93 pourcent) et de cantines scolaires, de paiements sous forme de capital (66 pourcent) et services à la ferme (77 pourcent). L’État a en revanche été l’investisseur principal sur les subventions aux intrants variables (77 pourcent), la recherche agricole (61 pourcent), l’inspection végétale et animale (81 pourcent) comme l’indique le tableau 7 ci-dessous.

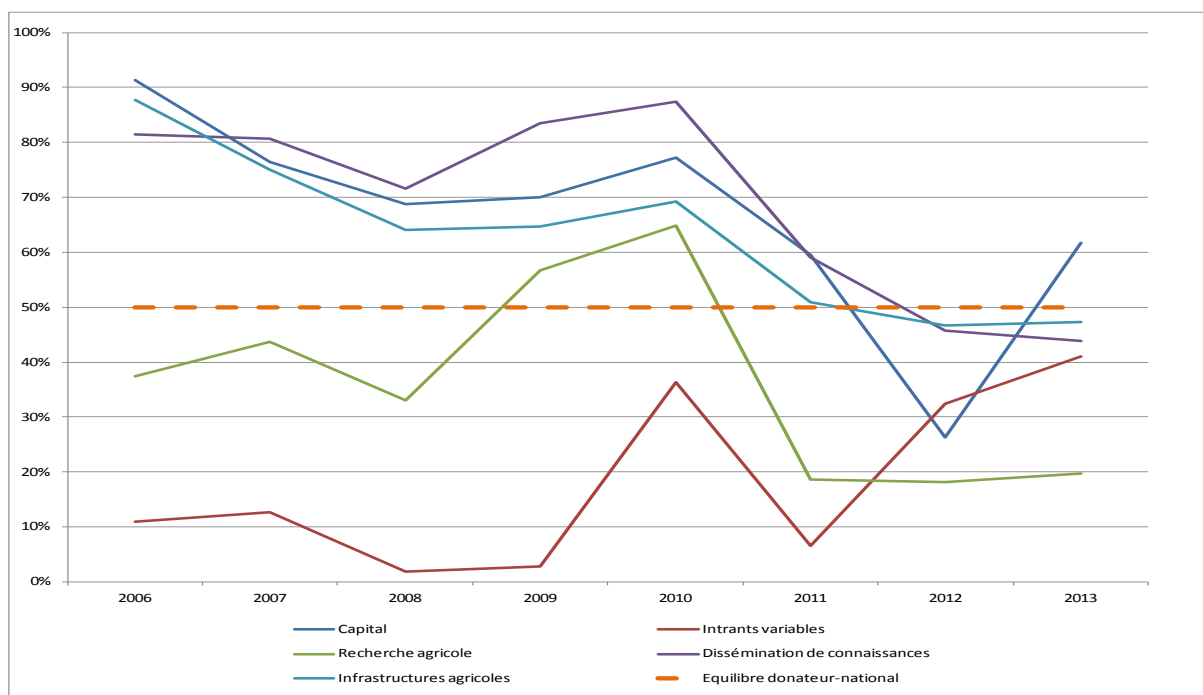
Tableau 7. Principales catégories de dépenses spécifiques à l'agriculture soutenues sur financements extérieurs et nationaux, en part dans le financement total vers la catégorie, %, moyenne 2006-2013

Financement extérieur		Financement national	
Soutien au revenu	93%	Inspection	81%
Pistes de desserte	91%	Intrants variables	77%
Alimentation scolaire	84%	Recherche agricole	61%

Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

Il est intéressant de noter l'évolution particulière de la part des financements extérieurs dans les principales catégories spécifiques à l'agriculture que sont le capital à la ferme, les intrants variables la recherche agricole, la dissémination de connaissances (formation, assistance technique, vulgarisation) et les infrastructures agricoles. Comme cela pouvait être attendu, du fait de la chute générale des décaissements au niveau des bailleurs en 2011 et 2012, la part des financements extérieurs dans presque toutes les catégories des dépenses spécifiques a fortement diminué après 2010 (Figure 40). Néanmoins, les bailleurs sont redevenus les principaux contributeurs pour les dépenses de capital à la ferme en 2013. La part des bailleurs dans le financement des intrants variables a aussi connu une hausse en 2013, passant à 40 pourcent.

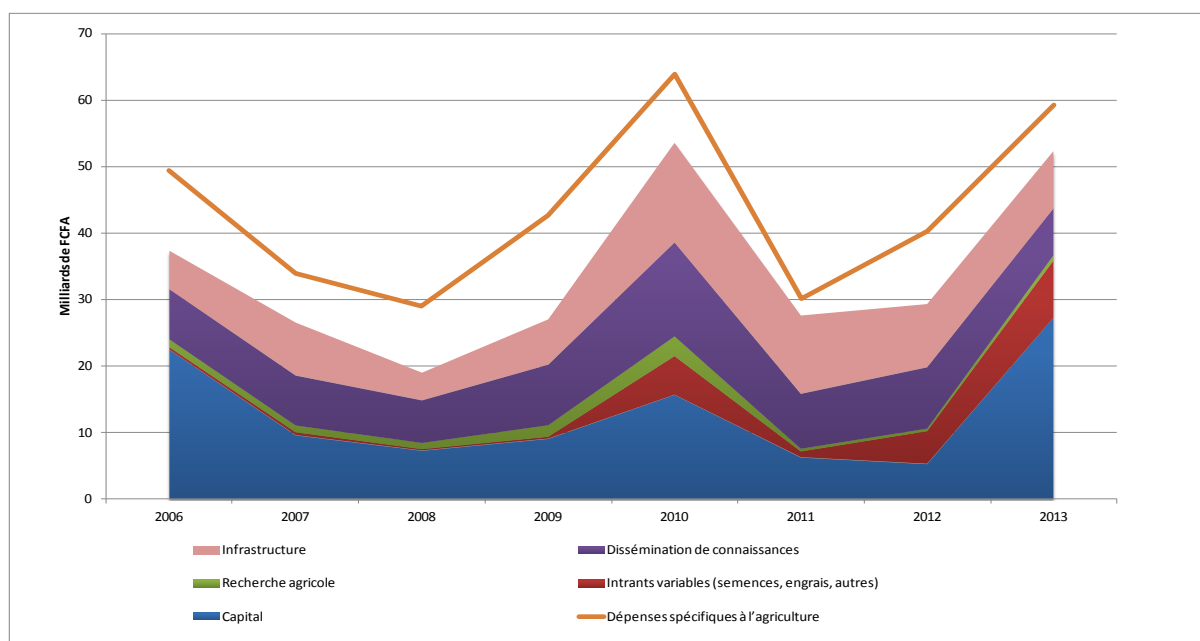
Figure 40. Part du financement extérieur pour le capital (intrants fixes), les intrants variables, la recherche agricole, la dissémination de connaissances et les infrastructures agricoles, en %, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

L'analyse de la structure des financements extérieurs permet de constater que la diminution du poids relatif des bailleurs vers les catégories présentées ci-dessus (hormis les intrants variables) correspond à une diminution transversale de leur soutien au secteur en 2011 et 2012 plutôt qu'à un réajustement vers certaines catégories. En 2013, les dépenses des bailleurs sont réparties à la hausse, de manière relativement équitable, vers chacune des principales catégories soutenues (Figure 41).

Figure 41. Structure du financement extérieur vers les dépenses spécifiques à l'agriculture, en milliards de FCFA, 2006-2013



Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

Globalement, les priorités des bailleurs sur la période, pour ce qui est des dépenses spécifiques à l'agriculture, semblent être cohérentes avec les principaux axes prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP). Le financement extérieur est essentiellement orienté vers les axes 1 (renforcement des capacités productives des producteurs, conditions favorables à la réalisation des activités de production agricoles), 2 (garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base) et 3 (élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenu pour les pauvres). Ces axes mettent l'accent sur les aspects de liaison production/marché, la vulgarisation, la formation, les subventions aux intrants, les infrastructures, l'éducation et les infrastructures en milieu rural.

Les dépenses en faveur de l'agriculture ont été, quant à elles, financées en majorité sur contributions externes, excepté pour la santé rurale (Tableau 8). La part des financements extérieurs est particulièrement élevée pour ce qui est de l'éducation rurale (90 pourcent) et des routes rurales (74 pourcent). Ceci confirme que les bailleurs sont de loin les principaux pourvoyeurs de fonds pour ce qui est des infrastructures de transport. L'implication des bailleurs dans l'éducation rurale va en droite ligne avec l'axe 2 de la SCADD qui prône la consolidation du capital humain et la protection sociale à travers l'accroissement des revenus et l'emploi, le développement de l'éducation et de la formation, la santé, la protection sociale et l'accès des populations aux services de base.

Tableau 8. Principales catégories soutenues par le budget des donateurs et le budget national, en part des bailleurs et part nationale dans le financement total vers la catégorie, %, moyenne 2006-2013

Financement extérieur		National	
Éducation rurale	90%	Santé rurale	74%
Routes rurales	74%	Eau et assainissement	51%
Énergie rurale	62%	Énergie rurale	38%

Source : Auteurs, à partir de DGB et DEPSI, 2014

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le suivi des dépenses publiques mené par le SAPAA au Burkina Faso depuis 2010 permet de dégager un grand nombre d'observations analytiques sur l'évolution des transferts budgétaires vers le secteur.

Tout d'abord, il s'agit de noter que les dépenses publiques totales en soutien à l'agriculture et à l'alimentation, au Burkina Faso, ont connu une hausse moyenne de 43 pourcent sur la période. Cette hausse a globalement suivi, jusqu'en 2010, celle des dépenses nationales. La part de l'agriculture et l'alimentation sur les dépenses totales a ainsi tourné autour de 15 pourcent pour les années 2006 à 2010, ou 10 pourcent si l'on considère une définition plus restreinte de l'agriculture n'incluant pas les dépenses en soutien indirect au secteur. Sur cette période, on peut donc considérer que le Burkina Faso a investi de manière significative dans son secteur, se rapprochant ou égalant le montant de 10 pourcent indiqué dans la cible de Maputo – sans qu'il soit pour autant possible d'affirmer que le pays a respecté ce critère, étant donné la divergence des définitions ici utilisées avec celle de Maputo.

En 2011 et 2012, les DPAA ont cependant chuté considérablement, et ont à peine égalé ou dépassé les 10 pourcent des dépenses totales. Elles ont légèrement remonté en 2013 pour se situer à 12,7 pourcent. La chute des DPAA de 2011 et 2012 correspond non pas à une baisse des dépenses gouvernementales, ni même des dépenses budgétisées – qui sont restées constantes – mais à des taux de décaissement des financements extérieurs extrêmement bas. Ces derniers se sont ainsi situés à 37 et 38 pourcent, quand les taux de décaissements des finances nationales se maintenaient à 93 et 94 pourcent. Les bailleurs ont donc gelé le décaissement des fonds budgétisés pour ces deux années, ce à quoi s'ajoutent des réallocations budgétaires pour faire face aux impératifs liés à la sécheresse, notamment l'aide alimentaire d'urgence, qui a sans doute été réalisée en partie hors du budget.

À partir de 2011, la trésorerie nationale est donc devenue principale pourvoyeuse de fonds vers le secteur agricole et alimentaire, les financements internes représentant respectivement 65, 68 et 58 pourcent des DPAA en 2011, 2012 et 2013, contre une moyenne de 30 pourcent sur la période 2006 à 2010. Ceci est certes du, en partie, au recul des financements extérieurs décaissés sur les années 2011 et 2012, mais aussi au renforcement des dépenses nationales qui ont augmenté de 59 pourcent entre 2011 et 2012. En 2013, les taux de décaissement de l'aide sont remontés à 61 pourcent mais les finances nationales sont restées la principale source des DPAA. On constate donc une rupture dans la structure générale des DPAA à partir de 2011, qui démontre l'impact profond de la crise socio-politique et de la sécheresse de 2011 – il sera très intéressant de suivre les années 2014 et 2015 afin de voir si l'État burkinabè demeurera principale source de financement du développement du secteur agricole.

Entre 2006 et 2010, donc, la composition des dépenses publiques a été fortement dépendante de l'allocation des financements extérieurs. Les DPAA se sont concentrées jusqu'en 2009 vers les postes de dépenses favorables à l'agriculture : infrastructures rurales et éducation rurale notamment, deux sous-secteurs qui ont dépendu de l'aide à 74 et 90 pourcent sur la période totale de l'analyse. Après 2009, et tout particulièrement à partir de 2011, on observe un réajustement des dépenses spécifiquement vers le secteur agricole. Ce réajustement est en partie la conséquence du désengagement des bailleurs en 2011 et 2012, les finances nationales étant concentrées à plus de 80 pourcent sur le secteur agricole. Mais il est aussi dû à l'accroissement absolu des dépenses

spécifiques à l'agriculture, qui ont connu une hausse de 66 pourcent en 2011-2013 par rapport à 2006-2010, et qui sont une réponse à la crise alimentaire de 2007/2008.

L'État burkinabè, avec le soutien financier des bailleurs, a en effet fait le choix d'investir massivement - seules 10 pourcent des dépenses totales étant utilisées comme coûts administratifs - dans ses capacités productives agricoles, en particulier en ce qui concerne les cultures irriguées : (coton, riz, maraîchage...). En dépit de la grande variété d'objectifs établis à travers la SCADD et le PNSR, la structure des dépenses reflète clairement une politique budgétaire productiviste.

Ainsi, les intrants à la ferme ont bénéficié d'une attention particulière (42 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture), répartis presque équitablement entre intrants variables pour recapitaliser les sociétés cotonnières, le fonds de lissage du coton, et fournir des crédits, engrais et semences aux producteurs de céréales et intrants fixes pour équiper les producteurs – en particulier de riz (irrigation à la ferme). Le soutien a également été fort pour les infrastructures agricoles (19 pourcent), dominées par les grandes infrastructures d'irrigation : projet de barrage de Samendéni, projet hydro-agricole de Bagré... En combinant ces dépenses aux dépenses d'infrastructures rurales (à 50 pourcent tournées vers l'eau et l'assainissement), il émerge que les DPAA totales sont allés pour leur tiers vers les infrastructures. À ceci s'ajoute des dépenses de dissémination des connaissances (16 pourcent des dépenses spécifiques), intégrées comme composantes d'un très grand nombre de projets : vulgarisation, formation, assistance technique.

En dépit de ces efforts de dissémination des connaissances, la recherche agricole demeure sous-financée, avec une part de 3 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture et 0,38 pourcent du PIB. Face à ce constat, il est difficile d'envisager la production et diffusion de connaissances endogènes et adaptées aux réalités locales de l'agriculture burkinabè – ce qui pourrait mettre en péril à moyen et long-terme les objectifs de croissance agricole en rendant inefficaces les programmes de développement des filières. Très peu de transferts budgétaires sont également enregistrés envers des sous-secteurs cruciaux, et mis en avant dans la SCADD et le PNSR, comme la commercialisation ou le stockage. Sans des efforts en ce sens, il y a fort à parier que les efforts en vue de dynamiser la production n'auront pas les effets escomptés, les producteurs n'ayant pas d'incitations en l'absence de marchés rémunérateurs.

Par ailleurs, l'effort productiviste mis en place manque parfois de cohérence au regard des filières qui sont principalement ciblées. Il faut certes noter qu'on assiste à une diversification des dépenses agricoles, dont 66 pourcent n'ont ciblé aucun produit individuel en 2006 contre 3,3 pourcent en 2013. Toutefois, la grande majorité des dépenses d'infrastructures agricoles et d'intrants qui ne ciblent pas de produit est tournée vers les seules cultures végétales – et plus particulièrement les cultures irriguées. Par ailleurs, le riz et le coton bénéficient individuellement ou dans le cadre de projets plus généraux de 7 pourcent des dépenses spécifiques à l'agriculture chacun. En dépit de leur prépondérance dans le commerce extérieur, et de l'enjeu politique autour du riz – consommation urbaine par excellence – ces deux produits polarisent une partie très importante des dépenses aux dépens d'autres cultures. C'est le cas du sorgho et du mil, 19 pourcent de la production nationale combinée et 33 pourcent de la consommation, qui ne sont ciblés par aucun programme spécifique. Le niébé (7 pourcent de la production) et le sésame (20 pourcent des exportations) sont très faiblement soutenus par les dépenses publiques et l'arachide (6 pourcent de la production) est absente dans la structure des dépenses publiques en dépit de leur poids dans l'économie et la

société. Ceci est d'autant plus étonnant que les céréales sèches ont été frappées d'interdictions aux exportations à la suite de la crise des prix de 2007/2008, qui ont coupé les producteurs des signaux de prix positifs à ce moment-ci. Le bétail reçoit quant à lui 8 pourcent des dépenses publiques, une part conséquente mais qui semble cohérente avec son poids dans la production nationale, de 32 pourcent. Le soutien à la filière va croissant, avec un renforcement depuis 2010 au travers de subventions aux intrants variables.

Les analyses du SAPAA ont d'autre part déjà montré que l'État privilégie le soutien aux consommateurs au travers de politiques commerciales (exemptions de tarifs par intermittence) ou de prix (prix plafond, boutiques témoin), et réserve l'outil budgétaire au soutien à la production. Une partie importante des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, 10 pourcent, est toutefois consacrée aux paiements aux consommateurs sur la période. Ces dépenses sont par ailleurs réactives aux crises alimentaires, avec des pics enregistrés en 2009 et 2012 – du fait de programmes d'aide alimentaire mis en œuvre par les bailleurs (notamment le PAM) ces années-ci.

Si l'accent est donc très clairement mis sur la production agricole, la faiblesse des dépenses en faveur de l'agriculture depuis 2009 pourrait avoir des conséquences négatives sur le développement du capital humain rural, qui représente encore 80 pourcent de la population burkinabè. Ainsi, l'effort budgétaire vers la production des cultures irriguées a eu un coût : les dépenses de santé et d'éducation rurale ont plongé entre 2006 et 2013, avec une croissance moyenne de -54 pourcent et -32 pourcent respectivement. Le taux d'alphabétisation de 28 pourcent au Burkina Faso, et l'espérance de vie de 56,7 ans à la naissance, rappellent pourtant l'importance d'investir dans ces secteurs pour assurer un décollage à moyen-terme de la croissance agricole.

D'autre part, il est capital de continuer à améliorer l'efficacité de l'effort budgétaire vers l'agriculture déployé par l'État burkinabè et les bailleurs. Les taux de décaissements des donateurs, comme montré ci-dessus, demeurent très faibles (63 pourcent en moyenne), ce qui est dû en partie aux difficultés sociopolitiques qu'a traversé le pays, et en partie à des inefficiences qui perdurent dans la coordination entre bailleurs et gouvernement, la gestion des finances des projets et programmes mis en œuvre et la gestion du circuit financier national. Il s'agit donc de renforcer les mécanismes de suivi et coordination de l'aide au développement du côté des bailleurs comme du gouvernement, comme cela a déjà été recommandé dans de précédentes études des dépenses publiques du pays.

Sur cette base, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- Renforcer la qualité du circuit financier et de la gestion et suivi/évaluation des projets et programmes en soutien au secteur de l'agriculture et de l'alimentation. Chaque année depuis 2007, au moins un quart des fonds budgétisés pour le secteur ne sont pas décaissés, presque exclusivement des dépenses d'investissement sur financements extérieurs ;
- Évaluer la cohérence de la politique budgétaire sectorielle actuellement mise en place, notamment au vu des objectifs fixés dans la SCADD et le PNSR. La structure des dépenses publiques demeure essentiellement productiviste, très axée sur les cultures irriguées et tout particulièrement le coton et le riz ;
- Mieux respecter l'objectif de diversification des cultures. Malgré le soutien croissant aux filières bétail et maraîchage, des filières clés dans la consommation et la production nationale (maïs, sorgho, mil, niébé, arachide) font l'objet de très peu de soutien, tout comme

le sésame, qui représente pourtant une part conséquente des exportations agricoles et nationales. Le coton et le riz polarisent encore une part importante des dépenses ;

- Renforcer la part des dépenses en soutien à la commercialisation et aux infrastructures de stockage. Ces postes sont vitaux si l'État veut s'assurer que les milliards de FCFA investis dans l'accroissement des productions aient un réel impact ; sans incitations commerciales et de prix rémunérateurs, les producteurs sont peu à même de répondre durablement au soutien par les intrants et les infrastructures hydro-agricoles ;
- Renforcer le soutien à la recherche agricole, à l'inspection, la vulgarisation et l'assistance technique, afin de mieux tenir compte des objectifs du PNSR dans ces domaines. La hausse durable de la productivité des cultures burkinabè est fortement dépendante du développement de connaissances endogènes et adaptées aux réalités locales. Bien que les dépenses vers les activités de formation aient été significatives, ce n'est pas le cas de l'assistance technique et de la vulgarisation, déterminantes pour diffuser la connaissance produite ;
- Accroître l'investissement dans les secteurs qui contribuent au développement indirect de l'activité agricole en développant le capital humain : santé et éducation rurale. Ces domaines sont essentiels pour assurer le décollage à moyen-terme de la croissance agricole, le niveau d'éducation et de santé étant corrélé à la capacité d'investissement et à la productivité ;
- Améliorer la qualité des données quantitatives et qualitatives sur les dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso. Les Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS) aux sein desquelles se trouvent les Directions de la Coordination des Projets et Programmes (DCPP) surtout le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA), le Ministère des Ressources Animales et Halieutiques (MRAH) et le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) doivent mettre en place et/ou améliorer le contenu des répertoires des projets et programmes en indiquant pour chaque projet et programme, le ministère de tutelle, l'objectif global, les objectifs spécifiques, les résultats attendus, les activités à réaliser, la zone d'intervention, le niveau de gouvernance, les produits concernés dans leur mise en œuvre et l'adresse complète du projet/programme ;
- Mettre en place, dans les années à venir, un groupe interministériel d'analystes afin de faciliter le travail d'analyse des dépenses publiques au regard des difficultés d'accès aux données. Ce groupe pourrait être constitué d'un représentant de chaque direction de la coordination des projets et programmes des ministères concernés par le développement rural ainsi que le noyau technique de la DPPO MASA, un membre du Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA), un du Secrétariat Exécutif du Conseil National de la Sécurité Alimentaire (SE/CNSA), un de la Société Nationale de Gestion des Stocks de Sécurité (SONAGESS) et un du Secrétariat Permanent du Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (SP/CONASUR) et un de l'Institut de l'Environnement et de Recherches Agricoles (INERA) pour faciliter la collecte des données notamment celles liées à la recherche agricole;

BIBLIOGRAPHIE

ASTI/INERA, 2014. "Fiche d'information sur les indicateurs de la R&D agricole".

Banque Mondiale et Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles, 2013. "Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole (2004-2012). Rapport Principal".

Banque Mondiale, 2011. "Practitioners' toolkit for agriculture public expenditure analysis".

Banque Mondiale, 2014. Indicateurs du développement dans le monde.

Bazié, Y. G., Guissou, S. R., Ilboudo, W. F. A., Mas Aparisi, A., 2014. Analyse des incitations par les prix pour le riz au Burkina Faso. Série de notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

DGPER, 2010. Etude sur la dynamique de la consommation alimentaire au Burkina Faso, Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale, Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH), Ouagadougou, Burkina Faso, 73p. Guissou R., Ilboudo F., Palé R., Haoua C., Kouanda A., 2012. Analyse des incitations et pénalisations pour le maïs au Burkina Faso. Série notes techniques, SPAAA, FAO, Rome, 45p.

Fan, S. et Zhang, X., 2008. "Public Expenditure, Growth and Poverty Reduction in Rural Uganda". African Development Review, Vol. 20, Issue 3, pp.466-496

Guissou R., Ilboudo F., 2012. Analyse des incitations et pénalisations pour le coton au Burkina Faso. Série notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

Guissou, R., Ilboudo, W.F.A., Mas Aparisi, A., Lanos, B. 2014. Analyse des incitations par les prix pour le coton au Burkina Faso. Série de notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

Ilboudo, W.F.A, Mas Aparisi, A., 2014. Analyse des incitations par les prix pour le sorgho au Burkina Faso. Série de notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

INSD, 2009. Etat et structure de la population. Analyse des résultats définitifs du recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2006, Ouagadougou, Burkina Faso, 181p.

Kadari, C., Mas Aparisi, A., 2014. Analyse des incitations par les prix pour les bovins au Burkina Faso. Série de notes techniques, SPAAA, FAO, Rome.

MAFAP, 2013. Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso. Série rapport pays SPAAA, FAO, Rome, Italie.

MEF, 2009. Projet de loi de règlement, gestion 2008- rapports d'exécution du budget, 139p, Ouagadougou, Burkina Faso.

MEF, 2011a. Projet de loi de règlement, gestion 2010 -rapport d'exécution du budget de l'état, 185p, Ouagadougou, Burkina Faso.

MEF, 2011b. Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative de la loi de finances pour l'exécution du budget de l'état, gestion 2011, 23p, Ouagadougou, Burkina Faso.

ReSAKSS, 2012. "2012 Agricultural Expenditure Data". http://www.resakss.org/sites/default/files/pdfs/ReSAKSS_AgExp_2013_website.pdf, accédé le 07 Octobre 2014

SCADD, 2012. Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable 2011 – 2015, Ministère de l'Economie et des Finances, Ouagadougou, Burkina Faso, 105p.

Union Africaine, 2005, "Guidance Note for Agricultural Expenditure Tracking System in African Countries".

Union Africaine, 2006a, "Rapport de la consultation d'experts". Conférence de l'Union Africaine, Ministres de l'Agriculture, 31 Janvier-1^{er} Février, Bamako, Mali.

Union Africaine, 2006b, "Executive Council Eight Ordinary Session. Decisions".

White, H. et G. Dijkstra, 2003. Programme Aid and Development: Beyond Conditionality, Routledge, London.

ANNEXES

Annexe 1.

Cette annexe offre une description détaillée de la méthodologie et du processus suivi pour réaliser l'analyse.

Principes méthodologiques généraux

Mesures en matière de dépenses pris en compte dans l'analyse

Les mesures liées aux dépenses publiques impliquent de manière explicite ou implicite des transferts financiers au profit d'individus ou de groupes bénéficiaires. Il a été pris en compte l'ensemble des mesures en matière de dépenses qui impliquent de manière explicite ou implicite des transferts financiers favorables au développement du secteur alimentaire et agricole au Burkina Faso. Ces mesures sont classées dans deux grandes catégories de dépenses : les dépenses spécifiques à l'agriculture et les dépenses en faveur de l'agriculture. Les dépenses spécifiques à l'agriculture comprennent les mesures qui impliquent des transferts financiers au profit des agents agricoles ou du secteur agricole dans son ensemble. Les agents, ou le secteur dans son ensemble, doivent être les seuls, ou les principaux bénéficiaires des transferts suscités par la mesure en matière de dépenses. Les mesures en faveur de l'agriculture regroupent les mesures qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais qui ont un impact considérable sur son développement, tel que les investissements dans le développement rural (éducation, santé et infrastructures en milieu rural et autres). Toutes les mesures qui remplissent ces conditions sont prises en compte, indépendamment de leur nature, de leurs objectifs ou de leurs incidences économiques perçues.

Aussi, les mesures générales en matière de dépenses disponibles dans la totalité de l'économie ne sont pas prises en compte, même lorsqu'elles impliquent des transferts financiers au profit du secteur agricole. Par exemple une mesure de réduction des droits de douane sur les produits importés est en faveur au importateur d'intrants agricoles et donc du secteur agricole, mais non pris en compte dans l'analyse.

Enfin, une fois que l'inventaire de toutes ces mesures en matière de dépenses publiques en faveur du secteur agricole et alimentaire est faite, une classification est faite suivant la manière dont les mesures sont mises en œuvre et non pas en fonction de leurs objectifs ou de leurs incidences économiques dans un fichier Excel. La nomenclature de classification est celle des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole proposé par l'OCDE (voir en annexe).

Classification proposée et ventilation

De nombreuses dépenses essentielles pour le développement du secteur agricole, au sens où elles sont susceptibles de repousser la frontière de production, peuvent ne pas être spécifiques à l'agriculture et entrer dans d'autres catégories. En outre, le soutien apporté peut se décliner suivant des modalités diverses. Le soutien aux producteurs agricoles peut prendre la forme d'une réduction des prix des intrants (telle qu'une subvention à l'achat d'engrais), d'une participation aux coûts pour le capital fixe (tel que le matériel agricole), d'un manque à gagner budgétaire pour l'État (allègements fiscaux), du remboursement d'une taxe ou d'une redevance, ou encore de services en nature (tels que des services de vulgarisation). De manière plus générale, le soutien spécifique au secteur agricole peut passer par des dépenses consacrées à l'enseignement agricole, à la recherche,

à la commercialisation de biens agricoles, à l'irrigation, etc. Certaines mesures bénéficiant à l'agriculture peuvent même revêtir un caractère encore plus général, telles que les dépenses affectées aux infrastructures rurales, à l'enseignement en milieu rural ou à la santé en milieu rural. Bien que ces dernières ne soient pas spécifiques au secteur agricole, elles peuvent jouer en sa faveur. Afin de cerner l'ensemble des dépenses publiques favorables au secteur alimentaire et agricole, la ventilation suivante a été faite :

- i) Une distinction générale entre les dépenses spécifiques à l'agriculture, les dépenses en faveur de l'agriculture et les dépenses non agricoles.
- ii) Dans la catégorie des dépenses spécifiques à l'agriculture, une distinction entre le soutien aux producteurs et autres agents économiques de la chaîne de valeur ajoutée, et le soutien général au secteur. Les agents économiques de la chaîne de valeur ajoutée sont les agriculteurs (producteurs), les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les consommateurs, les commerçants et les transporteurs.

Cette classification détaillée des formes de soutien est conforme au principe de l'OCDE selon lequel les politiques publiques sont classées en fonction de leurs caractéristiques économiques, c'est-à-dire suivant la façon dont elles sont mises en œuvre, sachant que cette classification constitue la base à partir de laquelle est ensuite approfondie l'analyse des politiques publiques (OCDE, 2008). Il convient cependant que les différentes catégories soient définies de manière à refléter les types de politiques appliquées dans les pays africains. De même, les catégories proposées ont été élaborées sur la base de l'expérience de différents organismes, dont la FAO (voir par exemple FAO, 2006), travaillant sur la question des dépenses publiques dans les pays en développement. Par ailleurs, à partir de l'expérience de l'OCDE, il a été proposé dans cette classification d'établir une distinction, dans la mesure du possible, entre les politiques qui débouchent sur des biens privés (service à la ferme) et celles dont résultent des biens publics, compte tenu de leurs effets économiques différents.

La classification proposée est utilisée pour ventiler par catégorie toutes les dépenses publiques, indépendamment de leur source de financement (budget national ou aide extérieure). Néanmoins, lors de la classification des dépenses dans ces différentes catégories, les sous-secteurs agriculture, pêche et sylviculture concernés par chaque mesure est identifié, le mode de financement de chacune d'elles est précisé (financement sur budget national exclusivement, financement par les donateurs exclusivement, ou cofinancement, avec les parts respectives des deux sources indiquées). De même, les informations sur les produits agricoles permettant de distinguer les programmes suivant que le soutien apporté concerne un seul produit, un groupe de produits ou l'ensemble des produits ont été cernées.

Les dépenses spécifiques au secteur agricole et les dépenses en faveur de ce secteur sont analysées par rapport aux dépenses non agricoles. Cela permet de cerner l'importance du secteur agricole dans l'ensemble des dépenses publiques, et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif de 10 pourcent prévu par la Déclaration de Maputo. De plus, l'inclusion des dépenses rurales dans la catégorie des dépenses « en faveur de l'agriculture » devrait montrer dans quelle mesure les dépenses d'infrastructures (eau et assainissement, énergie, etc.), de santé et d'éducation sont biaisées en faveur ou au détriment des zones rurales, étant donné que les dépenses rurales seront comparées aux dépenses globales dans ces catégories.

Les secteurs de la pêche et de la sylviculture seront traités en dehors de la classification proposée, afin d'assurer la comparabilité des indicateurs entre pays. Une classification similaire est proposée pour les politiques spécifiques à ces secteurs. Il convient de noter que l'étude s'intéresse aux aspects de la sylviculture qui sont liés à l'alimentation.

Couverture exhaustive des institutions, des niveaux d'administration et des instruments de financement

Toutes les dépenses budgétaires favorables au secteur alimentaire et agricole, indépendamment de leur source de financement (fonds nationaux ou aide extérieure) ont été identifiées. Tous les financements passant par des institutions publiques ont été pris en considération, étant donné que la mise en œuvre et le financement de certaines mesures ne relèvent pas du domaine de compétence des ministères en charge de l'agriculture. Par ailleurs, les financements provenant de tous les niveaux d'administration sont pris en considération, sachant que le nombre de politiques pertinentes peuvent être financé à différents niveaux (administration centrale, collectivités locales, etc.). Enfin, tous les instruments de financement public sont pris en compte, qu'ils entrent dans le périmètre du budget ordinaire ou qu'ils constituent une composante de fonds hors budget qui ne font pas partie du budget ordinaire national, mais sont utilisés pour la mise en œuvre de programmes spécifiques.

Planification budgétaire et dépenses effectives

Dans l'idéal, il est souhaitable de toujours calculer les dépenses publiques sur la base des montants effectivement dépensés. Ainsi donc, les informations sur les dépenses effectives des projets et programmes ont été réunies. C'est seulement en cas d'indisponibilité de ces dernières qu'on utilise des données sur le budget approuvé. Pour le cas du Burkina Faso, toutes les données de dépenses effectives étaient disponibles sur toute la période de l'étude (2006-2013). Lorsque les estimations sont réalisées sur une base annuelle, il est possible que les montants effectivement déboursés les toutes dernières années ne soient pas connus. Dans ce cas, le budget approuvé est utilisé comme variable de substitution et les montants sont actualisés l'année suivante à la lumière des dépenses effectives. Des données concernant la planification budgétaire nationale et les engagements des donateurs sont également réunies. Cela a permis de comparer le budget approuvé et les dépenses effectives, afin de cerner l'efficacité des dépenses publiques.

Traitement des coûts d'administration des politiques

Les coûts d'administration sont ceux associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques agricoles. En règle générale, ils ne sont pas inclus dans le calcul du soutien apporté au secteur agroalimentaire, car il ne s'agit pas de transferts dus aux politiques à proprement parler. Néanmoins, lorsque ce soutien est fourni sous forme de services, tels que des prestations de vulgarisation, de recherche ou d'inspection, les dépenses associées à la fourniture de ces services, comme les salaires des vulgarisateurs agricoles, des agents d'inspection ou des chercheurs, ils sont pris en compte dans les calculs effectués.

Les données sur les coûts d'administration non incluses dans le calcul des dépenses publiques sont réunies séparément. Cela permet de déterminer le poids relatif des coûts d'administration dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques et contribuer à l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques. Au niveau du Burkina Faso, pour déterminer le poids relatif des coûts

d'administration, les coûts des transferts dus aux politiques de la santé, l'éducation, l'énergie et les routes ont été exclus compte tenu du fait que leur coût d'administration n'est pas comptabilisé dans les coûts d'administration.

Traitement des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes

Tant les investissements que les dépenses récurrentes sont comptabilisés sur une base annuelle à partir des données relatives aux dépenses effectives. Si ces dernières font défaut, il est utilisé en lieu et place le budget approuvé, et le budget global correspondant à un investissement donné est réparti dans le temps en fonction du programme d'exécution de l'investissement en question. Sur le plan conceptuel, cette question est similaire à celle de la distinction entre engagements et versements, et est traitée de la même manière.

Il importe cependant de noter que les investissements ponctuels ont des répercussions économiques différentes de celles des dépenses récurrentes. Bien que les fonds destinés à être investis puissent être versés sur une période relativement courte, leurs effets positifs peuvent se faire sentir pendant plusieurs années consécutives. Dans la classification des dépenses publiques, les dépenses effectives en glissement annuel ont été enregistrées afin d'analyser les efforts déployés par les pouvoirs publics pour favoriser le développement du secteur agricole et alimentaire.

Estimation du soutien fondé sur un manque à gagner budgétaire

Le soutien peut être fourni selon des modalités n'impliquant pas de transferts effectifs provenant du budget national, sinon au détriment d'un manque à gagner soit pour le gouvernement, soit pour d'autres agents économiques. Étant donné que ce soutien implique des transferts implicites au profit des producteurs (ou d'autres agents du secteur agricole), ceux-ci sont également estimés et inclus dans la classification des dépenses publiques.

La mesure des transferts fondés sur un manque à gagner constitue une tâche largement empirique, impliquant des hypothèses et des appréciations quant à la référence appropriée pour évaluer le transfert. En conséquence, une bonne compréhension des deux mécanismes de mise en œuvre qui sous-tendent ces politiques ainsi que du contexte économique plus large est nécessaire.

Il existe plusieurs types de soutien fondés sur un manque à gagner, tels que les allègements fiscaux, les prêts préférentiels (provenant des banques et au profit des agents du secteur agricole) ou les prix administrés des intrants (par exemple, une entreprise publique qui applique des prix plus bas pour les intrants au profit des producteurs agricoles). Dans le contexte africain, les allègements fiscaux représentent le type de soutien le plus courant permettant de susciter des transferts de manque à gagner au profit des agents agricoles. Les allègements fiscaux peuvent être appliqués au revenu, à la TVA sur les intrants achetés, sur les taxes appliquées au carburant, etc. Ces éléments sont inclus dans l'estimation du soutien lorsque celui-ci concerne spécifiquement le secteur agricole ou si le secteur agricole constitue son principal bénéficiaire.

Les allègements fiscaux sont entendus comme la fourniture d'un avantage fiscal au profit d'un groupe d'individus (en l'occurrence d'agents agricoles) ou d'une activité particulière (en l'occurrence d'activités du secteur agricole) par le biais d'une réduction de l'assujettissement à l'impôt et peuvent se traduire par :

- des exonérations : des montants exclus de l'assiette fiscale

- des indemnités : des montants déduits de l'indice de référence pour arriver à la base imposable
- des crédits : des montants déduits de l'assujettissement à l'impôt
- un allègement du taux d'intérêt : un taux réduit de l'impôt appliqué à un groupe de contribuables ou de transactions imposables
- un report d'impôt : un allègement qui se traduit par un report du paiement de l'impôt

Chacune de ces mesures constitue une incitation économique pour les agents agricoles d'une manière semblable à un programme lié à des dépenses budgétaires.

Le soutien associé aux allègements fiscaux peut être évalué par le biais d'une analyse contrefactuelle (par exemple, un groupe d'individus ou une activité ne bénéficiant pas de ce régime fiscal préférentiel) et de la quantification de la valeur monétaire de la réduction de l'assujettissement à l'impôt en comparant la valeur des recettes fiscales provenant du groupe de l'analyse contrefactuelle avec le groupe ciblé par l'avantage fiscal. Une quantification complète et fiable des allègements fiscaux peut s'avérer un exercice empirique complexe, exigeant des ressources et des informations considérables. En conséquence, seuls ceux qui sont favorables au secteur agricole sans aucune ambiguïté et pouvant être estimés dans des délais raisonnables et d'une manière suffisamment précise sont pris en compte.

Dans le cas du Burkina Faso, le manque à gagner budgétaire n'a pas été calculé sur la période 2006-2013 en raison d'un manque de données permettant de chiffrer les exemptions de taxes.

Types d'aide extérieure

L'aide apportée par les donateurs peut prendre la forme de dons ou de prêts. Il est important de faire la distinction entre ces deux types d'aide, dans la mesure où les prêts peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie, du fait du gonflement de l'encours et du service de la dette. En outre, les prêts à court terme destinés à financer les dépenses courantes ont des effets économiques nettement différents de ceux induits par les crédits à plus long terme consacrés à des projets d'investissement. La base de données du SNPC offre des informations sur les types de prêts ainsi que sur les délais de remboursement et les taux d'intérêt. Néanmoins, il arrive que les prêts ne soient pas remboursés dans un délai donné, ou pas remboursés du tout, ce qui contribue au gonflement de la dette. Dans certains cas, la dette peut être annulée en tout ou partie. En conséquence, on ignore a priori quelle proportion d'un montant donné de crédits constituera effectivement des prêts remboursés aux taux d'intérêt initialement définis, quelle proportion sera rééchelonnée, et quelle proportion se transformera de fait en dons. Ce type d'informations peut s'avérer très difficile à obtenir.

De manière générale, nous proposons de faire autant que possible la distinction entre prêts et dons en utilisant les informations disponibles dans la base de données du SNPC. Il est également important de prendre en compte les conditions d'emprunt (taux d'intérêt, délai de remboursement, etc.) afin de surveiller les pressions pouvant être exercées par la dette sur le budget des administrations publiques. En outre, il faudra réunir des informations sur le niveau global des crédits, afin de calculer le poids relatif des prêts au secteur alimentaire et agricole dans l'ensemble des emprunts. Ce poids relatif est ensuite utilisé pour estimer la part imputable au secteur alimentaire et

agricole dans la dette globale et le service de cette dette (des informations sur ce dernier élément peuvent être obtenues auprès des organismes publics compétents).



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

