Action de suivi de la Nouvelle Alliance pour la sécurité Alimentaire et la Nutrition au Burkina

Les engagements pris par les acteurs du Burkina à l'épreuve des réalités et pratiques de terrain

Mai 2014

Bala Wenceslas SANOU

Consultant Autonome

Membre associé de Yiriwa

Ce travail de recherche a été commandité par Oxfam et mené par Bala Wenceslas Sanou, consultant indépendant associé à Yiriwa. Les conclusions de ce travail engagent uniquement l'auteur du rapport, et pas nécessairement Oxfam.

Sommaire

Sigles et abréviations 3
Introduction 4
Déroulement de l'étude ..... **Erreur ! Signet non défini.**
Contraintes et limites de l'étude ..... **Erreur ! Signet non défini.**
1. Le cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN au Burkina Faso 8
1.1. Processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre 8
1.2. Suivi des engagements du Burkina Faso 11
1.3. Suivi des engagements pris par les Etats du G8 12
1.4. Suivi des engagements du secteur privé national et international 13
2. Le modèle d'investissement promu dans la NASAN 18
2.1. La NASAN dans l'environnement des politiques publiques du Burkina 19
2.2. La promotion des pôles de croissance : cas de Bagré 20
2.2.1. Les exploitations familiales dans le pôle de croissance de Bagré 21
2.2.2. Des unités de transformation dans le pole de croissance de Bagré 24
2.2.3. Secteur privé national et international dans le pôle de croissance de Bagré 25
3. Risques liés aux engagements du Burkina dans la cadre de la NASAN 27
3.1. Risque de promotion de l'exploitation agro-industriel au détriment de la familiale .. 28
3.2. Risques relatifs aux avantages fiscaux et douaniers 29
3.3. Risque de fragilisation des droits fonciers ruraux sur les terres de terroir 32
Conclusion 33

Sigles et abréviations

APFR : Attestation de possession foncière rurale

AFD : Agence Française de Développement

BAD : Banque africaine de développement

BIDC : Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO

BOAD : Banque ouest africaine de développement

CNOSC : Conseil national de la société civile

CPF : Confédération paysanne du Faso

CSA : Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale

CSD/DRSAEV : Cadre sectoriel de dialogue développement rural, sécurité alimentaire et environnement

DGPER : Direction générale de la promotion de l'entreprenariat agricole

FIAB : Fédération des industries de l'agroalimentaire et de transformation du Burkina

GiZ : Coopération internationale allemande

IFODER : Institut de formation en développement rural

LTI : Land Transparency Initiative / Initiative pour la Transparence Foncière

MAHRH : Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (d'alors)

MOB : Maîtrise d'ouvrage de Bagré

NASAN : Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition

OGM : Organisme génétiquement modifié

ONG : Organisation non gouvernementale

OSC : Organisation de la société civile

PDDAA : Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine

PIB : Produit intérieur brut

PNSR : Programme national du secteur rural

PTF : Partenaires techniques et financiers

SBCG : Société burkinabè des corps gras

SCADD : Stratégie de croissance accélérée et de développement durable

SNDEA : Stratégie nationale de développement de l'entreprenariat agricole

SONAGESS : Société nationale d'achat et de gestion des stocks de sécurité

SP/CPSA : Secrétariat permanent pour la coordination des politiques sectorielles agricoles

SPONG : Secrétariat permanent des ONG

UCERB : Union Connanet des étuveuses de riz de Bagré

Introduction

Ce travail de recherche a pour ambition d'approfondir l'analyse de la mise en œuvre de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN) au Burkina Faso. Il pourra contribuer à renforcer le dialogue au sein des organisations de la société civile sur cette initiative

L'étude s'est déroulée entre juillet 2013 et février 2014 à travers une série d'entretiens réalisés auprès de quatre groupes d'acteurs parties prenantes à la NASAN: l'Etat porteur de l'initiative, les pays membres du G8 partenaires techniques et financiers du Burkina, le secteur privé national et international, et les organisations des producteurs. Les entretiens ont eu lieu essentiellement à Ouagadougou, à Bobo-Dioulasso et à Bagré. De façon spécifique au niveau de l'Etat, les entretiens ont concerné le SP/CPSA et la DGPER ; comme structure publique le Pôle de Croissance de Bagré a également été rencontré, ainsi que la Maison de l'entreprise à travers 'FasBagré'. L'ambassade de France comme chef de file des partenaires techniques et financiers pour la NASAN a été contactée ; tout comme l'AFD et la GIZ à travers son programme de développement agricole qui contribue entre autres à l'accompagnement de la structuration des acteurs du secteur privé national. Du reste, depuis 2013, la coopération Allemande est chef de file du cadre sectoriel de dialogue sur le développement rural ; et le suivi des partenaires du G8 à la NASAN est aussi discuté dans ce cadre plus global de dialogue entre les partenaires techniques et financiers du Burkina.

Au niveau central, nous avons aussi rencontré une personne ressource (M. I. Martin BIKIENGA) qui a porté en son temps le processus d'élaboration du document cadre de coopération de la NASAN en tant que conseiller du Ministre de l'Agriculture. Dix acteurs du secteur privé national ont émis des lettres d'intention de financement dans le cadre de la NASAN. Parmi ces acteurs, quatre ont été interviewés dont la représentante du groupe. Par contre sur six acteurs du secteur privé international, un seul présent à Ouagadougou (Group ECOBANK) a pu être rencontré. Les échanges mails pour joindre Yara International notamment pour l'envoi de questionnaire, n'ont pu aboutir. Pour les organisations de producteurs, les entretiens ont eu lieu avec la confédération paysanne du Faso (CPF) et sur le terrain à Bagré avec l'Union des étuveuses de riz, l'organisation de producteurs et l'union des transformateurs de riz. En somme, les entretiens ont été organisés de sorte à toucher quand c'était possible plusieurs membres de chaque groupe d'acteurs. Ensuite de croiser les informations au sein de chaque groupe d'acteurs et entre les groupes d'acteurs. C'est seulement au sein des acteurs du secteur privé international que l'on n'a pas pu croiser les informations, ECOBANK étant le seul acteur de ce groupe ayant pu être interrogé. En plus des entretiens, l'étude a comporté une activité continue de revue de littérature et de documentation pour la collecte de données secondaires. A cet effet, le Cadre de coopération[1] du G8 pour l'appui à la NASAN au Burkina Faso a constitué le principal do-

[1] Ce document est disponible à l'adresse suivante : http://feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/Burkina%20Faso%20Coop%20Framework%20FRE%20Final%20w.cover_.pdf

cument de référence régulièrement exploité. Il présente les engagements des différents acteurs (Etat, membres du G8) et des intentions de financement du secteur privé national et international. Le document comprend un cadre d'actions organisé autour de quatre objectifs et des mesures par axe d'actions ; ce qui donne des repères pour un suivi de l'exécution des axes d'actions. D'autres sources d'informations documentaires ont été exploitées entre autres le premier rapport d'étape du cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN (avril 2013)[2], et le compte rendu de la participation de la société civile à la première session du comité de pilotage des pôles de croissance au titre de l'année 2013.

Le rapport général des travaux de lancement de l'élaboration du code d'investissement agricole (septembre 2013), les notes thématiques alimentant les travaux, ainsi que le document préparatif de la loi d'orientation agricole ont aussi constitué une étape importante dans la compréhension des orientations envisagées en termes de mesures incitatives pour l'investissement privé dans le secteur agricole au Burkina.

La principale difficulté rencontrée a concerné l'obtention des rendez-vous pour les entretiens pour raison de faible disponibilité des acteurs. L'étude a démarré en juillet à une période de baisse d'activités au niveau des acteurs étatiques, et des partenaires techniques et financiers. Après plusieurs tentatives vaines de rencontres avec les acteurs du secteur privé une première mission a finalement été effectuée sur le terrain à Bagré. Elle a permis de contacter des acteurs terrain et de collecter des premiers éléments d'analyse.

Avec le secteur privé national, les entretiens ont permis de comprendre qu'une certaine lassitude plombait les rendez-vous de travail. Les acteurs ont déploré ce qui ressemblait à de la « réunionite » : réunions avec des experts, réunions avec des consultants mais sans suite concrète en termes d'appui à l'accès aux financements escomptés. Les propos ci-après d'un acteur du secteur privé burkinabé membre de la NASAN illustrent cet état d'esprit : *'on est seulement entrain de parler depuis le lancement, mais nous on ne voit rien de concret qui arrive ; nous avons écrit des projets, fait beaucoup de papiers, participé à des réunions, des rencontres, mais jusque là nous n'avons bénéficié d'aucun appui financier concret'*.

En plus de la contrainte de temps, la faible disponibilité d'un mécanisme de centralisation des informations est d'une insuffisance notoire pour le suivi des actions. Le secrétariat permanent de coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA) qui a commencé la mission de suivi de la NASAN en mars-avril 2013 ne dispose pas (encore) de certaines informations. A titre d'exemple, il est ressorti que l'un des acteurs du privé international, en l'occurrence ULP, aurait signé une convention de collaboration avec l'Etat dans un document qui n'est disponible ni auprès du SP/CPSA, ni auprès de l'ambassade de France, ni auprès d'aucun des acteurs institutionnels rencontrés. En somme, le mécanisme de suivi est en construction et reste lié à la non con-

[2] Cf. Premier rapport d'étape, Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la « nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina Faso » - Avril 2013.

version du document cadre en document de convention pour une mise en œuvre opérationnelle, comme par exemple les lettres d'intention de financement des acteurs du secteur privé.

Malgré les insuffisances rencontrées, un ensemble d'informations a été réuni sur la NASAN au Burkina, qui somme toute en est à ses débuts. Les acquis et les limites de l'élaboration et de mise en œuvre offrent une base pour envisager une meilleure participation des organisations de la société civile. Cette participation au dialogue devra créer une alliance qui contribue davantage à la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina. Le présent rapport est structuré en trois parties en dehors de la présente introduction. Il comprend une présentation du cadre de coopération du G8 en appui à la NASAN. Ce cadre de coopération traite du processus d'élaboration et de suivi des engagements pris par le Burkina, les pays du G8 et le secteur privé. Un autre point analyse le modèle d'investissement promu dans la NASAN, à travers l'examen de l'environnement des politiques publiques dans lequel s'inscrit la NASAN, et avec un point d'attention spécifique sur la promotion de l'investissement privé dans les pôles de croissance. Puis l'étude abordera les risques liés aux engagements politiques pris par le Burkina en termes de promotion du modèle agrobusiness, le risque de déséquilibre entre les avantages accordés aux investisseurs du secteur privé et leurs responsabilités, et enfin le risque lié à la réforme foncière en cours en milieu rural. Pour conclure, l'action de suivi de la NASAN ouvrira des perspectives relatives au suivi d'indicateurs des axes du cadre de coopération.

Encadré n° 1 : Indications sur le processus et contexte de la NASAN au Burkina

En septembre 2012, lors d'une réunion du G8 tenue en marge de l'Assemblée Générale de l'ONU à New York, a été adopté le « *Cadre de coopération du G8 à l'appui de la « Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition » au Burkina Faso* ». Cela semble résulter d'une volonté des autorités du Burkina de saisir ce qui paraissait comme une opportunité pour promouvoir des actions dans le secteur prioritaire de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté. Cette Nouvelle Alliance, conclue à Camp David en 2012, succède aux engagements des pays membres du G8 pris à l'Aquila en 2009. En Afrique, elle succède aux déclarations des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine à Maputo (Mozambique) en juillet 2003 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Enfin l'initiative Grow Africa a préparé le terrain par rapport à la mobilisation des entreprises privées nationales et internationales dans le cadre de la Nouvelle Alliance.

Les engagements du G8

En juillet 2009, à L'Aquila (Italie), les dirigeants des pays du G8, se sont engagés à mobiliser «20 milliards de dollars sur trois ans» afin de lutter contre la faim. En mai 2012, à Camp David (USA), alors que seule la moitié des fonds promis à l'Aquila avaient été réellement engagée, les dirigeants des pays membre du G8 ont décidé de lancer une « Nouvelle Alliance » pour soutenir les efforts de six Etats africain dans leur quête pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Pour ce faire, le partenariat autour de la nouvelle alliance visait à accélérer le flux de capitaux privés en faveur de l'agriculture en Afrique. Un an après, lors du G8 de Lough Erne en Irlande, 4 nouveaux pays africains ont rejoint cette initiative.

Le Burkina Faso dans la Nouvelle Alliance

Dès son lancement, la NASAN est apparue comme une opportunité à saisir par les autorités du Burkina qui ont élaboré en juillet et août 2012 le document du cadre de coopération en relation avec les autorités américaines. Il a été présenté et adopté en septembre 2012 et présenté après coup, en novembre 2012, aux acteurs du secteur privé national, à la Chambre de Commerce et de l'Industrie du Burkina Faso, à la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso, au Conseil National du Patronat Burkinabé et à des représentants des organisations de la société civile. Une fois le cadre adopté, l'Ambassade de France a été sollicitée pour être le chef de file des partenaires du G8 au Burkina Faso et coordonner sa mise en œuvre.

Déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique

Les efforts des pays africain pour promouvoir le secteur agricole remonte à 2003 où les Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union Africaine, ont adopté en juillet 2003 à Maputo au Mozambique, un Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en l'assortissant d'une déclaration sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique. La déclaration obligeait chaque Etat africain à consacrer au moins 10% des budgets publics soient consacré au secteur agricole. Cela est en lien avec les objectifs du millenium pour le développement (OMD), visant pour 2015 l'objectif stratégique de la « sécurité alimentaire à la fois en termes de disponibilités et de coûts, et d'accès des pauvres à une alimentation et une nutrition adéquates ».

L'initiative Grow Africa

Il faut par ailleurs rappeler qu'une initiative dit Grow Africa a été promu de façon conjointe par la Commission de l'Union Africaine, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et le Forum Economique Mondial avec le soutient des pays membres du G8. Elle s'appuie sur les modèles de partenariat public-privé pour : (i) Accroître les investissements du secteur privé dans l'agriculture ; (ii) Développer la connaissance et la sensibilisation sur les meilleures pratiques et les initiatives existantes ; (iii) Encourager la mise en relation et les partenariats entre tous les acteurs du monde agricole. Le Burkina Faso a participé à diverses rencontres internationales relatives à la question de promotion du secteur agricole a renforcé sujet, dont celle d'Addis-Abeba (Ethiopie) en mai 2012. Il a cherché notamment à s'imprégner des expériences des autres pays en matière de politiques d'attraction des investissements de type agro-business. A ces occasions déjà le modèle des pôles de croissance agricole dont celui de Bagré été promu comme une réponse aux questions de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté ; cela épouse les orientations de l'initiative Grow Africa.

1. Le cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN au Burkina Faso

Le document du cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN constitue la référence de base pour la présente étude. Elle procède pour l'essentiel de l'analyse du processus, de son élaboration et du suivi de sa mise en œuvre pour la première partie du rapport. Rappelons juste que le contexte de l'élaboration de la NASAN est en rapport avec la réunion des pays membres du G8 au Camp David en mai 2012. Un aspect du contexte international qui est important à garder en mémoire est relatif aux engagements de Maputo (2003) exigeant qu'au moins 10% des budgets publics soient consacrés au secteur agricole. Un engagement auquel le Burkina aura satisfait en affectant près de 14% du budget de l'Etat entre 2006 et 2010, en élaborant un programme national du secteur rural (PNSR) sur la période 2011-2015.

Dans le même contexte, le Gouvernement Burkinabé élaborait et adoptait en janvier 2011 une Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) pour la période 2011-2015. Ces documents de politique nationale s'articulent avec les orientations du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) qui invitait à renforcer les investissements publics et privés dans le secteur agricole. L'existence notamment du PNSR comme cadre unique d'organisation des investissements dans le secteur agricole a favorisé l'acceptation de la requête du Burkina à accéder au processus d'élaboration de la NASAN

1.1. Processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre

A travers le Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques d'alors (MAHRH), l'Etat a porté le processus d'élaboration du cadre de coopération pour l'appui à la NASAN en relation avec l'Ambassade de France, chef de file du G8 qui anime la concertation entre les partenaires du G8 au Burkina. L'Ambassade de France elle-même, en relation avec la partie américaine lors de la phase d'élaboration du protocole de partenariat entre le Burkina et les pays membres du G8, a dirigé la rencontre qui s'est déroulée entre juillet et août 2012. Ce temps d'élaboration très court a rendu extrêmement difficile la mise en place d'un processus de concertation et d'implication des différents types d'acteurs en plus de l'Etat/MAHRH et des PTF.

Les producteurs et les organisations de la société civile n'ont pas été associés aux négociations ayant abouti au document de la NASAN. Les échanges sur ce point sont relativement contradictoires car certains interviewés ne distinguent pas l'élaboration du PNSR de la NASAN. Une tendance issue des acteurs publics, évoque une large concertation et une réelle implication de la société civile dans l'élaboration du PNSR. Le PNSR est en effet le document de référence à partir duquel se déclinent tous les

autres documents de projets et/ou de plans d'action en matière de développement agricole, de sécurité alimentaire et/ou de lutte contre la pauvreté.

La NASAN tout en restant une composante du PNSR, constitue un projet dont l'élaboration ne semble pas avoir suffisamment impliqué les acteurs de la société civile et les producteurs. En plus le contenu du document, cadre de coopération reflète cette réalité. Même si les engagements politiques annoncés tiennent compte des producteurs agricoles les plus démunis qui doivent être pris en compte comme groupes d'acteurs à « aider », le document ne permet pas d'établir leur implication au processus de négociation ayant abouti à l'élaboration du document cadre. Les engagements explicites concernent le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Les acteurs du secteur privé n'ont exprimé que des intentions de financement via des lettres d'intention qui n'ont pas été rendues publiques.

Par contre, s'agissant du suivi de la mise en œuvre, les producteurs et organisations de la société civile sont parties prenantes. Leur implication se fera à travers le Conseil national de la société civile (CNOSC) qui est un membre du comité de pilotage des pôles de croissance. Ces pôles de croissance sont promus comme des modèles facilitant le développement de partenariat public-privé en milieu rural. La société civile est représentée par un membre du secrétariat permanent des ONG (SPONG) et un du conseil national des organisations de la société civile. Par ailleurs, trois représentants des organisations professionnelles agricoles et trois représentants de la société civile sont membres du Cadre sectoriel de dialogue, du développement rural, de la sécurité alimentaire et de l'environnement (CSD/DR-SA-EV).Ce cadre sectoriel facilite des échanges entre l'Etat, les PTF, le secteur privé et les organisations de la société civile sur les questions de développement rural, avec la dimension de la sécurité alimentaire et de l'environnement.

En revanche, une certaine attention a été accordée aux acteurs du secteur privé national. Il en sera ainsi notamment à travers des entretiens à la Chambre de Commerce à la faveur d'un appel relativement ouvert ayant réuni près d'une centaine d'acteurs du secteur privé. L'orientation vers ceux et celles qui sont impliqués dans les activités du secteur agricole (production et/ou transformation), a abouti à la sélection d'une dizaine d'acteurs sans information explicite sur les critères de sélection autre que leur intéressement aux opportunités d'investissement dans le secteur agricole. Une représentation effective des acteurs du secteur privé dans tout le processus de négociation et d'élaboration du cadre de coopération de l'appui à la NASAN a été notée. Un représentant du secteur privé a été impliqué dans tout le processus, avec pour mission de coordonner les échanges entre les acteurs du secteur privé pour la mise en œuvre des engagements. Il s'agit en l'occurrence de Mme Zoundi Simone qui est reconnue comme l'une des premières actrices nationales dans le secteur de la transformation agroalimentaire. Elle est de fait la présidente de la fédération des industries de l'agroalimentaire et de transformation du Burkina (FIAB) mais aussi du réseau « femmes et développement » et enfin chargée de l'entreprenariat féminin au niveau du bureau du patronat burkinabè.

Pour les acteurs du secteur privé national, l'implication dans le processus d'élaboration de la NASAN a suscité de grands espoirs et attentes en termes de facilitation d'accès à des financements. Les intentions d'investissement exprimées traduisent cet engouement généré par le cadre de coopération. Cependant, depuis le lancement du projet en 2012, ils ont le sentiment que la concrétisation du projet se fait attendre. La plateforme d'échanges entre les acteurs de la société civile semble peu fonctionner au fil du temps. Les acteurs du secteur privé sont peu enclins à participer aux multiples réunions qui ne débouchent pas sur des actions concrètes.

Même si l'on note un certain retard dans les échanges d'indicateurs du cadre de coopération, le mécanisme de suivi de la NASAN se met en place au niveau du SP/CPSA, qui a été responsabilisé pour le suivi et la coordination de l'initiative à partir de mars-avril 2013. Le retard de suivi concerne les indicateurs du cadre des actions politiques du protocole existant (Cf. annexe 1 du cadre de coopération), où des échéances d'indicateurs de suivi d'activités concernaient 2012 et 2013.Dans les faits peu d'activités ont été exécutées malgré les renseignements portés dans le tableau de l'état des lieux. A titre d'exemple, il est porté dans ledit tableau les activités réalisées en termes de système d'acquisition des intrants mis en place, et de quantité d'engrais achetée auprès de fournisseurs privés. Ces informations ne sont pas mises en balance avec le niveau de couverture des besoins, ni l'indicateur de suivi en termes d'augmentation de la dose d'utilisation des engrais.

De même, le niveau d'exécution de la mesure 2 prévue en 2013, est présenté comme en cours et pouvant être respecté. Les actions engagées pour les produits d'assurance agricole sont encore d'actualité. Il reste à finaliser avec le ministère en charge de l'Action sociale l'institutionnalisation d'un système de filets sociaux adaptés aux différents types de bénéficiaires. La mesure 5 prévoyait pour décembre 2013 un cadre de politique de réinstallation dans les périmètres aménagés prenant en compte tous les types d'exploitants. Le tableau de l'état des lieux reste évasif sur le niveau d'exécution. Enfin, des activités importantes prévues en faveur des PME agricoles ne sont pas assez informées sur leur implication dans la création d'un fonds de promotion des investissements privés, et la création de produits financiers adaptés pour l'agriculture qui étaient prévues en Décembre 2013.

En somme, l'état des lieux (premier rapport d'étape, avril 2013) offre une base de suivi, mais nécessite plus de rigueur dans le renseignement du niveau d'atteinte des indicateurs. Les contraintes de suivi tiennent en partie au fait que le document du cadre de coopération existant n'est pas en lui-même un document opérationnel. Un travail de formalisation des engagements du secteur privé national et international reste à faire pour passer des lettres d'intention à des accords fermes. Pour les partenaires techniques et financiers, une meilleure lisibilité de leurs financements reste aussi à faire pour permettre de distinguer ceux qui entrent dans des accords de coopération en cours d'exécution (voire passé) et les nouveaux financements à venir. Le SP/CPSA a construit un tableau de suivi des 10 mesures de suivi de la NASAN qui s'intègrent dans les axes et mesures du PNSR. Mais il n'y a pas encore de finance-

ment pour le suivi des mesures. Par ailleurs, le premier rapport d'étape d'avril 2013 du cadre de coopération dresse un état des lieux alors que la NASAN est à ses tout débuts. Pour assurer la coordination, la concertation avec les partenaires, pour rendre compte au Ministre de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire, ainsi qu'aux instances du PNSR, le recrutement des chefs des sous programmes du PNSR est nécessaire. Cela facilitera la concertation et le suivi spécifique de chaque sous programme. A présent, qu'en est-il des engagements pris par les principaux acteurs de la NASAN au Burkina ?

1.2. Suivi des engagements du Burkina Faso

Les engagements politiques pris par le gouvernement burkinabè sont présentés sous la forme de quatre objectifs, déclinés en dix mesures, et n'ont pas été reformulés entre la rédaction du cadre de coopération et la rédaction du premier bilan d'étape. En revanche, des aspects plus spécifiques ont été ajoutés : un échéancier précis, des « structures détentrices des informations », et un état d'avancement de la mise en œuvre. Globalement, la question des priorités définies par le gouvernement burkinabè en termes de modèle agricole et de modèle de développement rural reste orientée sur la mobilisation des investissements privés dans le secteur agricole. On retrouve dans ces engagements des mesures destinées à lutter contre la volatilité des prix agricoles (comme la mesure 2.2 :« augmenter les capacités de stockage primaire des produits vivriers afin de participer à l'atténuation de la volatilité des prix agricoles »), à renforcer les systèmes de protection sociale (comme la mesure 2.3 : « institutionnaliser un système de filets sociaux adaptés aux différents types de bénéficiaires ») ou à sécuriser les droits fonciers des producteurs locaux (comme la mesure 9.3 : « mettre en place les commissions foncières villageoises dans les villages des 302 communes »). Ces mesures, si elles sont réellement mises en œuvre, permettraient effectivement de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire au Burkina Faso en renforçant les structures agricoles paysannes et familiales. Cependant, parmi les engagements certaines mesures risquent de déstructurer ou d'affaiblir les systèmes de protection sociale et les structures agricoles paysannes et familiales. Les systèmes de protection sociale peuvent en effet pâtir de l'assouplissement du système fiscal et douanier (comme par exemple la mesure 7.4 « améliorer l'efficacité des procédures douanières en adoptant des mesures à court terme visant à réformer les procédures de dédouanement ») ou des faveurs accordés aux exploitations agricoles basées sur le modèle de l'agrobusiness (comme par exemple la mesure 4.1) « aménager/réhabiliter 18 500 ha de périmètres irrigués » avec près de 80% des aménagements destinés « à des exploitations de type agrobusiness » sur le projet pole de croissance de Bagré). Toutes ces mesures s'inscrivent dans le cadre de l'engagement de l'Etat burkinabé qui vise à « améliorer le climat des affaires ». Selon l'ensemble des acteurs institutionnels interrogés, cet engagement est structurant pour la mise en œuvre de la NA-

SAN au Burkina Faso. Il constituait en effet une condition sine qua non imposée par les Etats-Unis et ses partenaires du G8 pour l'adhésion du Burkina Faso à la NASAN.

D'autres mesures restent insuffisamment définies pour renseigner sur le modèle agricole et sur le modèle de développement qu'elles vont favoriser. Par exemple, les mesures relatives à la distribution de semences et d'intrants agricoles omettent de préciser le type de semences et d'intrants. La porte reste quelque peu ouverte à la promotion de semences OGM et d'intrants chimiques néfastes à la biodiversité, à la fertilité des sols et à la santé des populations rurales. Dans bien des cas, les bénéficiaires des mesures mises en œuvre ne sont pas précisés, si bien qu'il n'est pas facile de comprendre quelles sont les populations visées, et quels pourraient être les impacts de ces mesures sur la réduction de la faim et de la pauvreté au Burkina Faso. C'est le cas par exemple des mesures 4.2 et 4.3 qui visent à aménager et réhabiliter des bas-fonds et des périmètres maraichers, sans préciser les populations ciblées dans le cadre de la NASAN.

Des échéances antérieures à l'accord de coopération en appui à la NASAN sont mentionnées dans le rapport d'étape d'avril 2013. Pour l'état d'avancement de la mesure 6 « réviser les règles de gestion et d'utilisation de l'eau agricole » par exemple, le premier bilan d'étape met en avant trois décrets signés en septembre 2012soit cinq mois avant le lancement du cadre de coopération du G8 sur l'appui à la NASAN. Quant à la création d'organisations d'usagers de l'eau agricole, près des 2/3 ont été créées avant décembre 2012, soit un mois et demi avant le lancement du cadre de coopération. Cette situation est récurrente cardes projets déjà en cours avant le lancement de la NASAN au Burkina Faso ont été mis au crédit de cette initiative. Cette situation est liée au manque de distinction claire entre les objectifs de la NASAN et les objectifs du PNSR, spécialement en ce qui concerne les engagements du gouvernement burkinabè. La NASAN servirait donc essentiellement de nouveau cadre destiné à valoriser, et éventuellement à financer des projets déjà prévus, parfois déjà initiés, voire même déjà finalisés.

1.3. Suivi des engagements pris par les Etats du G8

En ce qui concerne les engagements pris par les Etats du G8, le premier bilan d'étape fait ressortir une différence entre le montant des engagements annoncés dans le cadre de coopération et le montant des engagements programmés sur la période 2013-2015. Si les Etats-Unis et la coopération allemande affichent des bilans négatifs, les trois autres bailleurs (Union Européenne, France et Japon) auraient dépassé le niveau d'engagement prévu. Au final, le bilan global reste négatif, avec un déficit de 138 865 066 000 de francs CFA (près de 280 millions de dollars US). La majorité des fonds comptabilisés au titre des engagements du G8 pour la mise en œuvre de la NASAN au Burkina Faso ont en réalité été engagés bien avant le lancement de l'initiative. C'est le cas pour les 2/3 des projets financés par le Japon, les 3/4 des pro-

jets financés par l'Union Européenne, et l'ensemble des projets financés par les Etats-Unis et l'Allemagne.

La NASAN semble donc constituer pour les Etats du G8 une opportunité de communiquer sur des engagements financiers déjà pris dans le cadre des politiques de coopération et de développement (en lien avec le cadre de programmation des interventions suivant les axes du PNSR). Cela signifie que les engagements pris par les Etats du G8 pour lutter contre l'insécurité alimentaire en Afrique à Camp David, sont non seulement largement inférieurs aux engagements pris précédemment lors du sommet d'Aquila, mais en réalité ils ne constituent pas des financements nouveaux par rapport à ce qui était déjà prévu dans le cadre des politiques de développement existantes. En somme, le lancement de la NASAN ne semble pas avoir vraiment influencé les orientations et les engagements des Etats du G8 en matière de coopération agricole et de soutien à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso, dans la mesure où la quasi-totalité des projets valorisés auraient été menés dans le cadre des accords de coopérations bilatérales ou multilatérales en cours. De plus, les projets ou programmes engagés et en perspective ne prennent pas en compte de façon spécifique la dimension nutritionnelle.

1.4. Suivi des engagements du secteur privé national et international

S'agissant du secteur privé national, on peut considérer comme important le questionnement du processus de coordination et de suivi des engagements des acteurs du secteur privé international de la NASAN au Burkina Faso. Le premier bilan d'étape (avril 2013) mentionne que « *le présent état de mise en œuvre ne concerne que le secteur privé national. Les six sociétés du secteur privé international n'ont pas pu être jointes à l'évaluation en raison des délais courts pour la production de ce rapport et de l'absence d'interlocuteur précis* ». Il semble étonnant, voire inquiétant que sept (07) mois après l'adoption du cadre de coopération (septembre 2012) le G8 et l'Etat n'aient pas réussi à identifier les interlocuteurs référents d'entreprises membres de la NASAN. Cela est d'autant plus inquiétant que les acteurs du secteur privé sont en fait à des lettres d'intention de financement ; lesquelles devraient être suivies par l'Etat pour des négociations afin d'aboutir à des protocoles de collaboration sous forme de documents signés. Cela peut certes prendre du temps, mais le suivi devrait permettre d'engager des négociations pour aller au-delà des lettres d'intention. L'inquiétude liée à l'absence du secteur privé international dans le suivi est grande dans la mesure où cela présente une contrainte importante au modèle d'investissement promu par l'Etat et les partenaires du G8 dans le cadre de coopération de la NASAN. En effet la focalisation de la mobilisation des investissements du privé dans le secteur agricole dépend surtout du privé international compte tenu des contraintes d'accès aux financements auxquels fait face le privé national. La non implication du privé international et la difficulté à toucher les membres de ce secteur au cours de la présente étude réalisée plus d'une année après l'adoption du cadre de coopération, présage d'un risque quant à la

capacité de nos Etats et des pays du G8 à entrer en négociations avec ces acteurs internationaux.

Des problèmes spécifiques au pôle de croissance de Bagré sont également recensés. Ils concernent les retards pris dans les travaux d'aménagement, le problème du logement dans la localité de Bagré ou encore le manque d'équipements lourds sur le site. Pourtant, on peut raisonnablement se demander si les difficultés spécifiques rencontrées sur le pôle de croissance de Bagré sont vraiment représentatives de celles que rencontrent la majorité des investisseurs agricoles au Burkina Faso. Le modèle de pôles de croissance à l'instar de celui de Bagré, est explicitement considéré comme l'exemple même d'investissement agricole favorable à la sécurité alimentaire et à la réduction de la faim au Burkina. Un modèle de développement basé essentiellement sur le développement de pôles de croissance du type de celui mis en place à Bagré en s'orientant vers l'exploitation dite de type entrepreneuriale avec une tolérance de l'exploitation familiale, pose question au regard des réalités actuelles de terrain à Bagré. Une évaluation des impacts du développement du pôle de Bagré sur la pauvreté et le respect du droit à l'alimentation constituerait probablement une étape préliminaire indispensable à sa duplication dans d'autres zones du pays.

Le suivi des engagements pris par les entreprises du secteur privé national permet de mettre en lumière un certain nombre de problèmes majeurs. Quatre des dix entreprises concernées n'avaient réalisé aucun des investissements annoncés au moment de la rédaction du premier bilan d'étape (Cf. Tableau P12). Les difficultés d'accès au crédit, ainsi que les taux d'intérêt particulièrement élevés sont avancés par les entreprises comme les principales raisons de ce manque d'investissement dans les projets proposés. Pourtant, la mesure 8 des engagements pris par l'Etat burkinabè dans le cadre de la Nouvelle Alliance consiste justement à « faciliter l'accès aux financements pour les acteurs intervenant dans les différents maillons des chaines de valeurs des filières agricoles ».

Plusieurs projets déjà financés mériteraient, quant à eux, de plus amples informations quant aux objectifs à atteindre et aux impacts possibles. Le projet présenté par l'entreprise locale EBT-Trading SARL, en joint-venture avec l'entreprise du Nord Monaco présente des risques en matière de droits fonciers. Des terres ont été acquises directement par l'entreprise (deux fois 50 ha dans deux provinces différentes).Mais pour s'assurer du respect des principes des VGGT dans ce transfert de droits fonciers il est absolument nécessaire d'avoir accès au contrat. De même, le projet présenté par la Société Burkinabè des Corps Gras (SBCG), financé à hauteur de 3500 millions de francs CFA, mériterait d'être précisé. Ce projet vise à produire, importer et commercialiser de l'huile de palme. Pour ce faire, des terrains ont été acquis sans que la zone ni les modalités du contrat ne soient précisés. Il est également impossible de savoir si l'huile de palme produite par la SBCG sera destinée aux marchés alimentaires ou énergétiques, nationaux ou internationaux.

Tableau N° 1 : *Extrait du rapport d'étape de suivi de la NASAN*

	Nom de la Société	Projet de la société	Investissements en (millions FCFA)	Obstacles identifiés par les acteurs privés
1	Agence Deli Internationale (ADI)	Création d'une unité moderne de transformation de bissap (pour la production de jus, boissons gazeuses, bonbons, thé et infusions) d'un coût global de 1,300 milliard FCFA dans les environs de Bobo-Dioulasso.	Néant	Difficultés d'obtention des financements
2	Union Conannet des Etuveuses de Riz de Bagré (UCERB)	Construction d'un magasin de stockage de riz. Initialement évalué à 15 millions FCFA, le projet a été revu à un montant de 80 millions FCFA en redimensionnant le magasin et en intégrant : l'achat d'une décortiqueuse et une trieuse, et l'achat de marmites (10), de barriques (08) et de foyers (10)	Néant	- Taux d'intérêt très élevés du crédit, - insuffisance de formation des femmes membres. [Elles ont introduit une demande de 100 ha au niveau de Bagré Pôle][3]
3	EBT-TRADING SARL	Création d'une exploitation agricole sous forme de joint-venture avec une entreprise du Nord (Monaco). Le montant total du projet s'élève à environ 450 millions FCFA.	100	Une demande a été introduite à Bagré dans le périmètre irrigué pour une superficie pouvant s'étaler entre 30 et 50 ha. Cette demande n'a pas encore connu de suite.
4	Groupe VELEGDA SARL	Création d'une exploitation de 600 ha de riz et implantation d'une unité de décorticage de riz à Bagré. Le coût global du projet est de 1 milliard FCFA environ.	Néant	Une demande a été introduite à Bagré dans le périmètre irrigué pour une superficie de 600 ha. Cette demande n'a pas encore connu de suite.
5	Société Burkinabè des	Mise en place d'une usine de production	3 500 (dont 1100 sur em-	Mobilisation du reste des finan-

[3] Cette information a été fournie lors de la visite de terrain, mais ne figure pas dans le rapport d'étape d'avril 2013.

	Corps Gras (SBCG)	d'huile de palme et de savon. Pour la réalisation du projet, la SBCG, qui est une société anonyme créée à cet effet, contribue pour un montant de 4 milliards FCFA sur un coût total de 5 milliards FCFA. Le lieu de 'investissement est Ouagadougou pour l'huilerie et Kouba pour la savonnerie.	prunt bancaire)	cements pour achever l'huilerie et installer la savonnerie
6	Société Agro-pastorale et de Services (SAPAS)	Extension, diversification et modernisation de son unité de production et de commercialisation de la volaille et de ses sous-produits. La société dispose déjà d'une ferme agricole de 12 000 poules pondeuses dans la commune de Loumbila.	600	-les mortalités dues à la chaleur, -les maladies dues à l'insuffisance voire la non maitrise au Burkina des analyses médicales des poules, -les taxes fiscales et douanières élevées sur les produits d'élevage, - les difficultés d'obtention de crédits bancaires.
7	SAREPTA S.A.	Installation d'une unité de production d'huiles alimentaires et de ses dérivés (tourteaux et savons).	1 250	Manque de financement pour l'acquisition de la raffinerie, du Laboratoire et d'une unité de production d'emballages.
8	PRO-AGRO	Aménagement de 100 ha pour la production de 4 500 tonnes de pomme de terre. Le coût total de réalisation du projet est de 2,6 milliards FCFA et la société PRO AGRO fait un apport de 1,2 milliard FCFA.	100	- Difficultés de mobilisation des financements - Difficultés d'obtention des terres à Bagré
9	PICKOU EXPORT	Production de sésame et de niébé sur	100	Difficultés de mobilisation des fi-

		une superficie de 20 000 ha		nancements
10	Société d'exploitation des produits alimentaires (SODEPAL)	Modernisation et diversification de l'activité à travers 3 composantes : une composante spécialisée dans la production d'aliments et de compléments nutritionnels pour enfants et femmes enceintes, personnes âgées ou diabétiques à base de produits agricoles, d'élevage, et de forêt ; une composante « confiserie » spécialisée dans la valorisation des fruits et légumes ; Une composante « spiritueux » spécialisée dans la valorisation des produits de la forêt.	Néant	Difficultés de mobilisation des financements

Les acteurs du secteur privé national restent insatisfaits de leur implication au processus de la Nouvelle Alliance à cause des difficultés d'accès aux financements. Cette insatisfaction est aussi liée au bas niveau des financements recherchés. Les plus grands financements recherchés par les acteurs du secteur privé national sont de l'ordre de 2,5 à 3 milliards de FCFA (4 580 152 €). Des projets soumis pour de tels montants voire inférieurs auprès de la BAD et/ou de la BIDC seraient restés sans suite depuis plusieurs mois alors qu'une source officieuse fixe les niveaux de financements des institutions financières à partir de 5 milliards FCFA (7 635 000 €) ! L'entretien avec le SP/CPSA a confirmé une mission de la BAD et la BOAD auprès des acteurs du secteur privé national pour des appels à demande de financement pour des montants d'environ 1 milliard de FCFA (1 525 170 €). Des opérateurs ont effectivement soumis des dossiers qui sont restés sans suite. La relation d'affaire entre les opérateurs du secteur privé national et la BAD et la BOAD n'a pas été à la hauteur d'un suivi du niveau de traitement.

En dehors des banques de développement, les acteurs du secteur privé national traitent avec les banques commerciales de la place dont le groupe ECOBANK, CORIS Bank et la Banque Commerciale du Burkina. Ils restent pourtant confrontés aux frais financiers élevés avec des taux d'intérêts qui vont de 10 à 13,5%. Pour rechercher des solutions facilitant l'accès du secteur privé rural national aux financements des banques le SP/CPSA avait envisagé une rencontre d'échanges avec ECOBANK et CORIS Bank, et des acteurs du secteur privé, la Maison de l'Entreprise et la Chambre de Commerce courant février 2014. Cependant à travers l'entretien avec ECOBANK

Burkina, il ressort que la facilité d'accès aux financements bancaires dépendra exclusivement de l'engagement de l'Etat ou tout autre acteur à faciliter la mise en place de fonds de garantie conséquents c'est-à-dire des garanties réelles permettant de faire face aux éventuels risques. Les banques restent prudentes vis-à-vis du secteur privé national qui fonctionne dans un régime déclaratif sans mécanisme fiable de vérification d'où les mécanismes de recouvrement contraignants (taux d'intérêt élevés sur de courtes échéances incompatibles avec des activités agricoles).

Pour la mobilisation du secteur privé international, le SP/CPSA prévoit de passer par Grow Africa (Cf. rapport d'étape, avril 2013). Pour l'instant, les difficultés à décider les acteurs du secteur privé international semblent plutôt indiquer un risque de désintéressement progressif. Il s'agit notamment des lenteurs dans la mise en œuvre des grands périmètres dont Bagré qui correspondent au modèle que l'Etat burkinabè a promu parmi les pôles de croissances dans le secteur. Ce modèle accorde une priorité aux grands investissements agricoles.

2. Le modèle d'investissement promu dans la NASAN

Le Gouvernement du Burkina en partenariat avec les membres du G8 a intégré la NASAN avec la perspective de mobiliser davantage d'investissements privés dans le développement agricole afin d'obtenir des résultats durables en matière de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et d'élimination de la faim. L'accent est mis sur la création de la confiance mutuelle à établir entre le secteur privé national et le secteur privé international pour accroître la masse des investissements dans le monde agricole. Pour atteindre cet objectif d'investissement du privé international, des mesures incitatives sont en élaboration à travers un code d'investissement agricole. Ce code envisage de mettre en place des avantages fiscaux et douaniers qu'il faudrait mettre en balance avec les responsabilités et le bénéfice pour le pays. Le modèle d'investissement promu est orienté vers une libéralisation du système économique. L'analyse de l'environnement des politiques dans lequel se déroule la NASAN informe sur le modèle d'investissement promu au Burkina.

2.1. La NASAN dans l'environnement des politiques publiques du Burkina[4]

Le processus d'élaboration de la NASAN s'est déroulé courant août-septembre 2012 en même temps qu'un ensemble de politiques publiques du Burkina qui étaient en cours. Il s'agit du Programme national du secteur rural (PNSR) 2011-2015 qui a été adopté en octobre 2012 alors que le cadre de coopération était élaboré. Toutefois, les acteurs étatiques qui ont conduit les négociations du cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN étaient aussi en grande partie impliqués dans le processus d'élaboration du PNSR. Cela a 'facilité' dans une grande mesure une certaine mise en cohérence. Le PNSR est structuré en 13 sous-programmes répartis en cinq axes qui concernent

i) l'amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaire,

ii) l'augmentation des revenus des populations rurales,

iii) le développement durable des ressources naturelles,

iv) l'amélioration de l'accès à l'eau potable et du cadre de vie,

v) le développement du partenariat entre les acteurs du monde rural.

Les dix (10) mesures du cadre de coopération de l'appui à la NASAN sont ventilées dans l'axe 1, avec les mesures 1 à 6, l'axe 2 avec les mesures 7 et 8 et l'axe 3 avec les 9 et 10. Le choix de trois des cinq axes du PNSR a été influencé par un format imposé pour l'élaboration des cadres de coopérations avec le G8. De plus à travers les entretiens il est ressorti que trois aspects clés représentaient des points d'attention pour l'accès à la coopération avec le G8 et in fine les Etats Unis d'Amérique. Il s'agit notamment du secteur des intrants agricoles et du climat des affaires. L'Ambassade de France en tant que chef de file du G8 pour la mise en œuvre de la NASAN au Burkina a également insisté pour intégrer l'accès au foncier rural.

Le PNSR est présenté à la fois comme 'le cadre d'opérationnalisation de la Stratégie de développement rural (SDR) et du volet développement rural de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) pour la période 2011-2015'. Son objectif comprend trois dimensions complémentaires à savoir 'contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à une croissance économique forte et à la réduction de la pauvreté'. Cet objectif est en lien avec celui de la SCADD 2011-2015 qui vise à « réaliser une croissance économique forte (10% par an), soutenue et de qualité, génératrice d'effets multiplicateurs sur le niveau d'amélioration des revenus, la qualité de vie de la population et soucieuse du respect du principe de développement durable ». Lequel objectif de la SCADD est soutenu par

[4] Au-delà du Burkina, le cadre de coopération tient aussi compte des politiques comme le Programme détaillé de développement de l'agriculture africain (PDDAA), même si la cohérence n'est pas toujours facile à établir directement.

quatre axes dont celui du « développement des piliers de la croissance accélérée » qui met l'accent sur la promotion des pôles de croissance, le développement des filières de production, le développement du secteur agricole (agriculture, élevage, pêche et foresterie).

Toutefois, l'on constate une certaine nuance entre la SCADD qui focalise sur le rôle moteur du privé, le modèle des Pôles de croissances agricoles pour la promotion de l'économie agricole et le PNSR. Ce dernier par contre, tout en prenant en compte 'le partenariat public-privé ainsi que les initiatives du secteur privé pour augmenter et soutenir les investissements nécessaires dans le secteur rural,' met l'accent sur la maîtrise de l'eau et l'intensification des productions comme moteur de la croissance agricole tant à travers des grands périmètres aménagés que des petits aménagements sur les terres de terroir. Le PNSR de portée plus globale, est orienté vers l'ensemble des acteurs du monde rural. Tout en étant articulé aux axes et sous-programmes du PNSR, le contenu du cadre de coopération du G8 semble avoir été influencé et orienté sur le modèle des pôles de croissance avec les investissements privés comme moteur de croissance agricole. Ce modèle semble faire la part belle aux exploitations de type agro industriel tout en évoquant de façon subsidiaire l'exploitation familiale – modèle toléré mais non prioritaire dans les zones aménagées comme Bagré Pole. Cela traduit une attente spécifique vis-à-vis des zones aménagées avec maîtrise totale d'eau pour promouvoir l'économie agricole et soutenir la sécurité alimentaire. L'étude de la NASAN s'est alors intéressée au Pôle de Croissance de Bagré pour analyser les réalités de terrain et tirer des leçons relatives à ce modèle spécifique en forte promotion.

2.2. La promotion des pôles de croissance : cas de Bagré

La sécurité alimentaire et nutritionnelle comprend plusieurs piliers :

- La production pour une disponibilité quantitative et de façon stable à travers des stocks conséquents,
- L'accessibilité notamment économique et enfin
- Une alimentation saine de bonne qualité concernant la dimension nutritionnelle.

Dans un contexte d'incertitudes pluviométriques, la maîtrise de l'eau pour la production agricole devient un facteur important. Toutefois, l'articulation avec les marchés pour l'écoulement est aussi importante pour assurer des revenus aux populations locales gage de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le PNSR dans ses deux premiers axes prend en compte toutes ces dimensions avec la maîtrise de l'eau et l'intensification comme moteur de la croissance agricole. Le PNSR considère l'eau comme facteur de production dans les zones où elle est maîtrisée totalement que dans celles des petits aménagements hydro-agricoles et bas-fonds où sa maîtrise est

partielle. Les mesures 4 et 5 du cadre de coopération du G8 en appui à la NASAN portent sur des investissements pour la maîtrise de l'eau en soutien à la production agricole (18 500 ha de périmètres irrigués et 35 000 ha de bas-fond, et un cadre politique de réinstallation dans les périmètres aménagés pour tous les types d'exploitants, petits et grands). L'étude de cas de Bagré pôle donne des informations sur différents types d'acteurs présents au niveau de ce premier pôle de croissance.

Encadré n° 2 : *Aménagement du pôle de croissance de Bagré*

Un entretien à Ouagadougou avec une équipe de Bagré pôle a clarifié le processus d'aménagement de la zone depuis 1972 dans le cadre du développement des zones libérées de l'onchocercose (ou cécité des rivières). Une zone d'une superficie de 500 000 ha a été déclarée d'utilité publique en décembre 1998, mais c'est en 2012 que le projet « pôle de croissance de Bagré », financé exclusivement par la Banque Mondiale, a été lancé, avec pour objectif de créer une zone de « développement intégré » alliant production agricole, production piscicole, développement des industries de transformation agroalimentaire et création de zones commerciales et financière.

En plus des exploitations familiales existantes comme petites entités et des unités de transformation qui soutiennent l'amélioration des revenus des ménages de Bagré, il est envisagé l'installation de grands exploitants agricoles issus du secteur privé national et international. Pour le moment, des exploitations familiales occupent 3380 hectares de terres sur les premiers périmètres aménagés de la zone de Bagré. En outre, 300 hectares sont réservés à de grands « exploitants pilotes ». Mais sur trois unités annoncées comme installées sur des superficies variant de 20 à 100 ha, seule Pro Agro semble être réellement présente dans le pôle de croissance de Bagré.

Une zone de 12 712 hectares devrait être prochainement aménagée, même si les travaux pour l'irrigation n'ont pas encore commencé. Sur ces 12 712 ha, seuls 2790 (soir environs 20% des terres disponibles) seront réservés aux exploitations familiales. Les 9922 ha restants ont fait l'objet d'un appel d'offre lancé en Avril 2012 pour attirer les investisseurs nationaux ou internationaux. D'après nos interlocuteurs de Bagré pôle, plus de 98 000 ha ont été demandés par les investisseurs. 80% des réponses à l'appel d'offre provenaient d'investisseurs nationaux, mais les investisseurs étrangers ont demandé plus de 50% des terres. Les résultats de cet appel d'offre n'ont pas été rendus publics à ce jour.

2.2.1. Les exploitations familiales dans le pôle de croissance de Bagré

Les exploitants familiaux déjà installés sur le site de Bagré travaillent sur des superficies de l'ordre de 3ha comprenant une parcelle d'1 ha de terres aménagées pour riziculture, une parcelle d'1,5ha pour la production de maïs, 0,25ha et 1000 m² pour l'habitation et le 'champ de case'. Selon les producteurs, ces superficies restent indicatives et en général inférieures à ce qui est mentionné ; les parcelles rizicoles attribuées seraient plutôt de 0,75 à 0,95 ha (au lieu de 1 ha). Ces superficies attribuées en exploitation permanente dans le respect des cahiers de charge ne varient pas au fil des années tandis que la taille et les besoins de production des ménages s'accroissent au fil du temps. La quête de terres agricoles entraine un développement de diverses initiatives. Une étude réalisée par 'Bagrépôle' a permis d'établir le déve-

loppement de dynamiques foncières non conformes[5] aux clauses d'exploitation des terres attribuées aux ménages. Il s'agit notamment de prêts et locations annuelles. Les coûts de ces transactions varient entre 20 000 et 100 000 FCFA/ha/an (soit 30 à 153€/ha/an).

Les causes de ces transactions irrégulières sont présentées de façon variée. Pour les exploitants c'est la non réponse à l'évolution des besoins en terres des exploitations familiales qui en est en partie la cause. D'autres sources évoquent des attributions au départ à des personnes qui n'étaient pas agriculteurs. Ce serait notamment le cas d'agents publics en service dans la zone de Bagré qui auraient réussi à se faire attribuer des parcelles qu'ils louent aux exploitants. Des attributaires initiaux se sont désintéressés de l'exploitation agricole, ont même parfois quitté la zone de Bagré même si les parcelles restent en leur nom. Enfin, l'étude de Bagrépôle fait aussi ressortir les cas de décès laissant des parcelles exploitées par des ayants-droits qui ne sont pas officiellement attributaires. Il est aussi ressorti des entretiens des cas d'erreurs dans les noms des attributaires. Ces diverses situations entraînent des cas de réclamation et/ou de besoins de régularisation. La commission d'attribution des terres pour l'exploitation de type familial s'efforce de faire face à cette situation au niveau de la plaine hydro-agricole de Bagré, pour être conforme au cahier de charge de gestion[6]. Les régularisations en cours concernent les producteurs installés entre 1996 et 2000 sur 680 ha aménagés sur la rive gauche du Nakambé attribués à 459 exploitants et 1200 ha sur la rive droite attribués à 750 exploitants. L'ampleur du phénomène des transactions foncières irrégulières est perceptible à travers le nombre de cas traités lors des sessions de la commission d'attribution des terres. A titre illustratif, en novembre 2013 une session a porté sur l'examen de 536 cas de réclamations.

D'après nos interlocuteurs du pôle de croissance de Bagré, ces exploitants familiaux exploitent des terres avec un statut domanial. Pour autant, des « titres de propriété » devraient leur être attribués au cours de l'année 2014. Il en est de même pour les exploitants familiaux qui devraient s'installer sur les 3000 hectares qui seront prochainement aménagés. La loi foncière burkinabé n'exclut pas totalement cette possibilité, mais il semble peu probable que des droits de propriété individuelle soient reconnus sur des terres domaniales ayant un statut d'utilité publique. Il nous semble plus probable que les exploitants familiaux se voient reconnaitre sur ces terres des droits d'usage, même s'il nous a été impossible d'avoir accès à un exemple concret de contrat en cours de préparation, ou même aux attestations provisoires qui devraient être distribués aux paysans dans les prochains mois.

Un certain nombre d'exploitants familiaux installés à Bagré vont être affectés par les travaux d'aménagement qui se dérouleront sur les parcelles qu'ils exploitent actuellement. Il est très difficile d'estimer le nombre de personnes qui seront affectées par le projet. Lors des entretiens, nos interlocuteurs de Bagrépôle ont évoqué le chiffre de

[5] Selon les statuts des zones aménagées comme Bagré, les terres attribuées ne peuvent pas être mises en location.

[6] Adoption du cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation de type familial des parcelles des aménagements hydro-agricoles (Décret N°2012/705/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA du 06 septembre 2012)

3000 personnes, mais le site même de Bagré pôle évoque la « réalisation d'une étude sur la sécurisation foncière. Cette étude a permis de recenser 9.000 ménages pouvant être potentiellement affectés par les aménagements »[7]. Ces personnes affectées par le projet seront déplacées pendant la durée des travaux d'aménagement. Elles pourront exploiter une parcelle de surface similaire à celle qu'elles exploitaient avant, et seront dédommagées financièrement si une phase de récolte est manquée due au déplacement. Le montant des compensations financières potentielles et la façon dont elles ont été négociées reste relativement opaques. A la fin des travaux d'aménagement, les personnes qui ont été déplacées seront réinstallées sur les parcelles en zone nouvellement aménagées, mais sur des surfaces inférieures à celles qu'elles possédaient avant les travaux. En effet, Bagré pôle considère que les rendements devraient augmenter grâce aux travaux d'irrigation. En contrepartie, les exploitants familiaux bénéficiant de ces travaux devront se contenter de surfaces inférieures leur assurant le même niveau de production qu'avant l'aménagement. Lors des entretiens, il est apparu que des calculs ont été faits pour savoir quelle surface aménagée sera attribuée aux exploitants en fonction de la surface en terres non aménagées qu'ils exploitaient auparavant. Mais ces calculs ne nous ont pas été communiqués. Si après ces calculs un exploitant se retrouve avec une parcelle irriguée inférieure à 1 hectare, elle pourra bénéficier d'un lopin complémentaire en location. Le prix de cette location ne nous a pas été communiqué ; les interlocuteurs de Bagrépôle ont mentionné l'importance du respect des droits des personnes affectées par le projet (PAP). Cela constitue un aspect important à suivre au moment de la concrétisation.

Parallèlement, les producteurs organisés en groupements par village sont accompagnés par Bagrépôle (ex MOB). Cet accompagnement organisationnel a abouti à la création d'une Union des producteurs de riz de Bagré. A travers son appui aux petits producteurs, Bagré pôle met l'accent sur l'analyse de la qualité de fonctionnement des organisations. A ce sujet, des insatisfactions ont été évoquées entrainant une réflexion engagée sur comment réorganiser les producteurs de riz à travers des structures plus souples et plus fonctionnelles.

Au Burkina à travers certains discours publics, la prise en compte de l'exploitation familiale dans les perspectives de modernisation du secteur agricole présente des insuffisances qui la cloisonnent c en exploitations de subsistance. Ces exploitations familiales aussi appelées 'petites exploitations' semblent restées enfermées dans leur 'petitesse' en termes de perspective d'accès à des espaces aménagés plus grands. Au niveau de Bagré, les échanges sur le terrain ont permis de constater que des exploitants familiaux attributaires de 1 ha sont actuellement capables d'exploiter 40 à 50 ha. Cela se développe d'ailleurs à travers des mécanismes de locations de parcelles par des exploitants familiaux qui ont développé une bonne maîtrise de la production rizicole. Cette évolution de certaines exploitions familiales est aussi perceptible sur les terres de terroirs non aménagés avec des exemples de grands producteurs familiaux relevé à travers des études (GRAF, 2011). Une étude plus poussée de l'évolution de

[7] Voir le site de Bagrépôle, dans la rubrique « chiffres clefs » : http://bagrepole.com/spip.php?article4

certaines exploitations familiales de Bagré permettrait de documenter des cas d'émergence d'entreprises agricoles de type familial. L'émergence de ce type d'entreprise agricole familiale est liée au développement d'initiatives de transformation du riz à travers de petites unités locales, en aval de la production rizicole. Selon les interlocuteurs de Bagré Pôle, les exploitants familiaux intéressés et se sentant outillés pouvaient soumissionner à l'appel d'offre pour les investisseurs.

2.2.2. Des unités de transformation dans le pole de croissance de Bagré

Des unités de décorticage du riz paddy se développent dans la zone de croissance de Bagré Pôle. Quatorze (14) unités se sont regroupées pour créer à partir de 2012 une coopérative des transformateurs de riz de Bagré. Cette dynamique organisationnelle a été soutenue par la Maison de l'Entreprise (FasBagré) et Bagré pôle. Individuellement prise, chaque unité de transformation de riz présentait une faible capacité d'accès aux financements. La coopérative a pu bénéficier de deux crédits de 100 000 000 et 250 000 000 FCFA (soit 534 300 € au total) en 2013. Ces crédits ont été remboursés avec un taux d'intérêt de 10%. Pour la campagne prochaine, la coopérative des transformateurs envisage augmenter l'encours de son crédit d'achat de riz paddy. L'accès des unités de transformation au crédit leur permet d'augmenter leur capacité d'achat et de transformation directement auprès de leurs membres et d'autres producteurs/trices du pôle de croissance, ce qui les met quelque peu à l'abri d'intermédiaires spéculateurs.

La transformation du riz offre aux membres de la coopérative des opportunités de vente à la SONAGESS (société nationale d'achat et de gestion des stocks de sécurité) et d'améliorer leurs revenus qui sont en partie réinvestis dans l'acquisition d'équipements agricoles pour mieux produire. C'est dire que le transformateur de riz n'est pas différent du producteur initialement attributaire d'une parcelle rizicole de 1 ha. Les revenus tirés de la transformation du riz ont permis à des producteurs de passer de l'exploitation manuelle, à l'exploitation attelée et parfois mécanisée. De telles trajectoires méritent d'être mieux étudiées et prises en compte dans les perspectives d'installation de professionnels agricoles pour de plus grandes exploitations.

L'Union Connanet, membre de la coopérative des transformateurs de riz, développe le riz étuvé comme produit spécifique. Cette union n'a pas de concurrent local. Cela lui donne une certaine opportunité par rapport à la niche de riz étuvé. Elle dispose de deux magasins de stockage, un ancien magasin de 80 tonnes et nouveau de 100 tonnes acquis grâce à l'appui d'une ONG internationale. L'UCERB bénéficie de l'appui conseil de Bagré pôle qui a accompagné l'organisation actuelle et facilité l'accès à des actions de renforcement des capacités. Avec l'appui de Bagré pôle l'union a pu bénéficier en 2013 d'un crédit de 50 000 000 de FCFA (76 300 €) en deux tranches qui ont été remboursées.

Face à la perspective d'installation de grands exploitants agricoles, les femmes membres de l'UCERB ont engagé une demande de 100 ha de terres pour la production de riz pouvant constituer un stock pérenne de riz leur permettant de continuer leur activité d'étuvage. Elles ont repris leur demande comme tous les autres mais n'ont pas été capables de répondre aux nouvelles exigences qu'exigeait leur nouvelle demande. Elles restent en attente de l'appui de Bagré pôle pour accéder aux terres de production demandées. Dans le cadre des intentions d'investissement, l'union a mentionné un projet de l'ordre de 15 000 000 FCFA (23 000 €) pour augmenter leur capacité de stockage en construisant un magasin supplémentaire. Elles ont été conseillées de réviser leur 'ambition de financement qui a été porté à 1,08 milliards de FCFA (1 530 000 €) ; mais cela ne semble pas du tout correspondre à une vision d'investissement ou de financement portée par l'union (approcher les consultants qui ont conseillé cette réorientation). Le renforcement des capacités professionnelles de l'Union se consolide avec le recrutement d'une gestionnaire sur le conseil de Fas Bagré.

L'apport de l'union dans le revenu des femmes membres n'a cependant pas pu être apprécié ; le risque est de rester dans une analyse globale des revenus générés par l'Union.

2.2.3. Secteur privé national et international dans le pôle de croissance de Bagré

A travers des entretiens il ressort que les investissements actuels du privé national dans la production agricole sur le pôle de croissance de Bagré sont vécus avec beaucoup de difficultés pour les rentabiliser. Les lenteurs dans la concrétisation des engagements de la NASAN, entendues par les acteurs du secteur privé national en termes de facilitation d'accès à des financements, pèsent sur les actions déjà engagées. Il est même dit qu'un expatrié installé à Bagré cherche à se dessaisir de son exploitation. Il chercherait quelqu'un qui soit intéressé à la lui reprendre en remboursant les investissements consentis. Un acteur du secteur privé tirant leçon de son expérience a relevé que le fait de disposer de capacités financières ne suffit pas nécessairement pour s'engager dans la production agricole directe. Il a envisagé et suggéré plutôt de développer des formes de partenariat avec des producteurs familiaux professionnels qui s'occuperaient de l'exploitation agricole sur apport des fonds d'acteurs du secteur privé. Ces derniers se positionneraient pour racheter, transformer et commercialiser les productions.

Une telle analyse a été fondée sur le constat de l'absence de certains acteurs dans la chaîne d'accompagnement technique et professionnel. Des acteurs du secteur privé se trouvent confrontés au manque de ressources humaines pouvant les accompagner au plan de la maintenance des équipements de production moderne et maîtrisant les aspects du marché. Pour pallier cette situation, Bagrépôle a créé l'institut de formation en développement rural (IFODER) pour 'mettre à la disposition des investisseurs agri-

coles des ouvriers et des techniciens qualifiés'. Cette perspective présente des intérêts en termes de création d'emplois pour des jeunes ouvriers et cadres. Toutefois, l'on pourrait s'interroger sur la stabilité d'un tel personnel sur le site de Bagré pôle. Une alternative complémentaire serait de favoriser un modèle de partenariat acteur privé national et producteurs familiaux spécialisés à travers la pratique. Dans ce modèle, la maîtrise du support (terres notamment) et des techniques de production relèveraient des exploitants. Dans le cadre d'un pôle de croissance comme Bagré, cela impliquerait l'octroi de grandes superficies à des professionnels agricoles émergents parfois des exploitations de type familial. Cela reste à construire pour assurer un partenariat gagnant-gagnant. Ce modèle peut marcher tant dans les pôles de croissance que dans les terres de terroirs (même non aménagés) mais où la maîtrise foncière familiale est bien gouvernée pour éviter le bradage des terres. La loi 34-2009 offre des pistes de sécurisation des terres des ménages pour les protéger de ventes 'désordonnées' qui pourraient porter préjudice à des modèles de partenariat secteur privé et producteurs familiaux.

Pour mémoire, d'autres acteurs du secteur privé ont évoqué des précédents non concluants en matière de contrats de production dans le cadre du Programme Sassakawa Global 2000. Dans cette expérience, des opérateurs du secteur privé ont fourni des intrants (semence, engrais) aux producteurs et devaient en retour bénéficier de produits en qualité et en quantité à des périodes données. Cette relation directe aurait été sapée par des intermédiaires qui ont su apporter du cash aux producteurs à des moments difficiles. Ils ont réussi parfois à enlever une partie des productions qui ne sont plus arrivées au contractant qui a financé en amont, la production.

Pour le moment l'essentiel des productions faites à Bagrépôle est le fruit du travail des exploitations familiales installées et accompagnées dans les périmètres aménagés. En dehors des périmètres aménagés le transfert du savoir-faire acquis contribue assurément à renforcer les productions sur les terres de terroir. La majorité des exploitants familiaux, adhérents de l'union des coopératives de transformateurs de riz bénéficie d'un marché local d'écoulement de leur production et de revenus supplémentaires liés aux ventes réalisées par leurs coopérateurs et leur union. L'exploitant familial de Bagré membre d'une coopérative de transformation se trouve ainsi impliqué dans une petite ou moyenne chaîne de valeurs 'locale' qui lui permet une vente organisée de sa production et des ristournes comme 'coopérateurs'. Cela concerne également l'union des étuveuses de riz qui se spécialise dans la mise sur le marché d'un produit spécifique avec une meilleure valeur ajoutée.

Par contre, peu d'informations précises sont disponibles sur l'apport[8] des grands exploitants agroindustriels dans les productions totales de Bagré pôle. Dans ce sens, l'expérience des producteurs pilotes agroindustriels installés sur les 300 ha ne semble pas avoir fait l'objet d'une capitalisation conséquente pour en tirer les enseignements nécessaires. Une telle capitalisation aurait pu servir de cadre d'analyse pour l'aménagement en perspective de 12 712 ha dont 9 922 ha (soit 78%) exclusivement

[8] La question a été posée entre autres à l'équipe de Bagrépôle mais est restée sans réponse.

réservés aux investisseurs de type agroindustriel ou de type agrobusiness du secteur privé national ou international. Ceux-ci seront sélectionnés par une procédure d'appel d'offre lancée en Avril 2012, et dont les résultats n'ont pas été rendus publics avant la rédaction de ce rapport. Les critères de sélection de cet appel d'offre sont essentiellement basés sur les caractéristiques administratives, juridiques et financières des entreprises postulantes. La « contribution à la sécurité alimentaire » ne compte que pour 4 points, sur les 100 points attribués à la notation de chaque dossier déposé lors de l'appel d'offre[9]. Les entreprises qui seront sélectionnées se verront attribuer des baux d'une durée allant de 18 à 99 ans, la durée du bail étant négociable directement avec Bagré pôle et dépendant du montant de l'investissement promis. Le montant des loyers à verser seront négociés au cas pas cas avec les entreprises. L'ensemble des investisseurs choisis bénéficiera de mesures incitatives importantes, et en partie négociables au cas par cas, notamment en matière tarifaire, douanière et fiscale.

L'absence de leçons apprises à travers l'expérience des exploitants pilotes du pôle de croissance de Bagré, et la mise en place de cet appel d'offre soulèvent une réflexion sur la pertinence des réformes en cours pour favoriser l'investissement privé au Burkina. Cela reste jusque là une orientation claire à travers les engagements pris par le Burkina. Tout en restant ouvert au besoin des réformes il semble nécessaire d'analyser quelques risques liés aux engagements pris par le Burkina.

3. Risques liés aux engagements du Burkina dans le cadre de la NASAN

Le cadre de coopération en appui à la NASAN au Burkina Faso promeut un modèle d'investissement libéral conforme avec l'orientation de la SCADD de 2011-2015 qui vise une accélération de la croissance du PIB de 10% en moyenne annuelle avec le secteur privé comme moteur de cette croissance. Pour favoriser l'installation notamment d'acteurs du secteur privé international, l'amélioration du climat des affaires reste un axe de réforme considéré comme indispensable par l'Etat burkinabé et ses partenaires du G8. Cela fait du reste partie des mesures principales conditionnant l'implication de tout pays dans le partenariat avec le G8. Pour satisfaire à cette mesure d'amélioration du climat des affaires, le Burkina est engagé dans un certain nombre de réformes dont l'élaboration[10] d'un code de l'investissement agricole.

En lien avec le code en cours d'élaboration, trois types ou domaines de risques ont été analysés dans le cadre de la présente étude dont celui relatif au modèle

[9] Voir les formats de dossiers sur le site de Bagrépôle :
http://bagrepole.com/IMG/pdf/demande_de_propositions_2_final.pdf et
http://bagrepole.com/IMG/pdf/demande_de_propositions_1_final.pdf

[10] Cf. Rapport général des travaux de lancement de l'élaboration du code de l'investissement agricole ; septembre 2013 (+ 12 notes thématiques). Il s'agit de documents de travail qui alimentent le code de l'investissement agricole en perspective.

d'exploitation agroindustrielle promu dans un environnement d'exploitation surtout de type familial. Il existe également un risque de déséquilibre entre les avantages accordés aux privés internationaux pour créer des richesses et des retombées pour le pays et les populations locales. Enfin un troisième niveau de risques sera analysé par rapport aux droits fonciers sur les terres de terroir dits non aménagés.

3.1. Risque de promotion de l'exploitation agro-industriel au détriment de l'exploitation familiale

La nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition est élaborée au Burkina dans un contexte marqué par un appel à la modernisation du secteur agricole pour une amélioration des performances du secteur agricole. Dans ce contexte, une orientation forte s'exprime en faveur d'un 'nouveau' type d'exploitation agricole qui se distingue de l'exploitation familiale, toujours souvent considérée comme une simple exploitation de subsistance. ce « nouveau » type d'exploitation agricole est présenté comme une entreprise agricole performante avec une meilleure productivité génératrice d'emplois en milieu rural. Ce type d'exploitation est notamment promu dans les pôles de croissance tel que Bagrépôle. Il fait partie du premier axe de la SCADD intitulé « développement des piliers de la croissance accélérée » en lien avec la promotion des pôles de croissance. Il est pertinent d'œuvrer à améliorer les performances des activités du secteur agricole (agriculture, élevage, foresterie, pêche, faune, etc.).

Dans ce sens, la promotion d'un profil nouveau d'exploitation agricole peut contribuer à booster le secteur. Toutefois, une telle approche devrait partir de l'existant ou tout au moins en le prenant suffisamment en compte. Dans le contexte du Burkina (et plusieurs autres pays sahéliens) l'exploitation agricole de type familial reste une réalité qui n'est pas opposée à l'entreprenariat, ni au profit financier ou au marché. A titre d'exemple, le Burkina est parmi les plus grands pays exportateurs de coton en Afrique et la filière cotonnière reste entièrement le fait d'exploitations familiales qui ont développé des capacités de production. Le cadre de coopération du G8 en appui à la NASAN du fait de sa mise en cohérence avec les axes du PNSR prend en compte l'exploitation familiale et d'entreprise agricole à travers plusieurs objectifs des axes d'action. Toutefois, à travers le concept de sécurisation des investissements privés, l'on note un risque de distinguer l'exploitation familiale de l'exploitation privée agricole. Cette distinction entre exploitation familiale et entreprise agricole est du reste mentionnée dans la stratégie nationale de développement de l'entreprenariat agricole (SNDEA) à l'horizon 2015. Cette distinction induit que l'exploitation familiale n'est pas un modèle d'entreprise. Une telle perception est véhiculée à travers des concepts réducteurs du type exploitation familiale = exploitation de subsistance = petite exploitation.

Dans les faits, des études montrent que des exploitations familiales fonctionnent comme des entreprises familiales orientées sur le marché et le profit tout en restant

adaptées aux réalités sociales et environnementales du milieu rural. En outre c'est au niveau de ces exploitations de type familial que l'on retrouve la majorité des femmes productrices agricoles (individuellement et/ou collectivement) avec une contribution non négligeable à la sécurité alimentaire. La promotion d'un modèle d'exploitation ne devrait pas se faire au détriment d'un autre ; et le risque d'opposer l'exploitation familiale à l'entreprenariat agricole a été relevé lors de l'atelier de lancement des travaux d'élaboration du code de l'investissement agricole. L'atelier a recommandé entre autres, que le code de l'investissement agricole concilie « exploitation industrielle » et « exploitation familiale ». L'une des notes thématiques dans le cadre de l'élaboration du code de l'investissement agricole aborde le statut de l'exploitation agricole. Elle soulève l'absence de définition de l'exploitation agricole et esquisse des propositions qui reflètent une opposition de deux systèmes de pensée. Elles distinguent voire opposent 'l'exploitation familiale' et 'l'entreprise agricole'.

3.2. Risques relatifs aux avantages fiscaux et douaniers

L'objectif de la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition est présenté de façon suffisamment attirante : «accélérer le flux de capitaux privés en faveur de l'agriculture en Afrique, accroître l'utilisation des nouvelles technologies et d'autres innovations qui peuvent contribuer à augmenter la productivité agricole durable, et réduire les risques supportés par les collectivités et les économies vulnérables ». L'atteinte de cet objectif passe par la création d'un environnement propice aux investissements, formalisé dans l'engagement de l'Etat burkinabé de « favoriser le climat des affaires ».

Cet engagement a donné lieu à une série de réformes suite à l'adoption du cadre de coopération de la NASAN. Un nouvel organisme public directement rattaché à la Présidence du Faso, l'agence de promotion des investissements du Burkina Faso, a été créé par décret en Mars 2013 avec l'objectif de mettre en œuvre l'ensemble de la stratégie d'attraction des investissements étrangers dans le pays. Quelques mois plus tard, en Juin 2013, la loi de l'orientation de l'investissement a été adoptée, et stipule entre autres qu'un code sectoriel dédié aux investissements agricoles devra être adopté. Ce code des investissements agricoles est en cours d'élaboration, mais nous avons pu avoir accès aux documents préparatoires réalisés pour définir ses grandes orientations. En outre, une loi portant sur les « mesures incitatives en faveur des investisseurs de Bagré pôle » a été adoptée en Mai 2013.

La loi de l'orientation des investissements de Juin 2013 consacre le principe déclaratif de l'investissement en lieu et place de l'autorisation préalable qui prévalait jusque là. Les promoteurs désireux d'effectuer un investissement au Burkina Faso n'ont donc plus l'obligation légale d'obtenir un agrément technique de l'Etat burkinabé. La loi portant sur les « mesures incitatives en faveur des investisseurs de Bagrépôle », quant à

elle, définit les avantages douaniers, tarifaires et fiscaux qui seront accordés aux futurs investisseurs privés.

Encadré n° 3 *: Avantages accordés aux futurs investisseurs privés de Bagrépôle, définis par la loi portant sur les « mesures incitatives en faveur des investisseurs de Bagrépôle (Mai 2013)*

Avantages accordés aux investisseurs pendant la phase d'investissement :

Droit de douane et taxe cumulé de 7,5% sur les biens importés et destinés à l'exploitation ;
Régime d'admission temporaire sous réserve du respect de la réglementation en vigueur pour les machines, véhicules et équipements professionnels ;
exonération de la fiscalité intérieure sur les acquisitions de biens, services et travaux de toute nature destinés exclusivement à la réalisation du projet ;
exonération pour les impôts indirects tels que :

- de l'impôt sur les sociétés ;
- du Minimum forfaitaire de perception (MFP).
- de la Contribution des patentes ;
- de l'impôt sur les revenus des créances ;
- de la Taxe des biens de mainmorte (TBM) ;
- de la Taxe patronale d'apprentissage.

Avantages accordés aux investisseurs pendant la phase d'exploitation :

Exonération totale des droits et taxes sur les biens et services produits ou transformés sur le site de Bagré ;
Exonération totale de l'impôt sur les sociétés pendant les sept premières années et au taux réduit de 12,5 % de la huitième à la douzième année ;
Exonération totale pendant les sept premières années :

- du Minimum forfaitaire de perception (MFP) ;
- de la Contribution des patentes ;
- de la Taxe des biens de mainmorte (TBM) ;
- de la Taxe patronale d'apprentissage ;
- de l'impôt sur les revenues des valeurs mobilières

Le code de l'investissement agricole, quant à lui, est encore en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent rapport. Néanmoins, les notes préparatoires qui définissent les grandes orientations du code ont été mises à notre disposition et prévoient des avantages fiscaux et douaniers pour les gros investisseurs dans le secteur agricole. Ces avantages pourraient être calqués sur les avantages accordés aux investisseurs bénéficiant des régimes spéciaux définis dans le cadre de la loi du 4 Juin 2012 sur le régime fiscal et douanier spécial, et qui s'appliquent déjà aux gros investisseurs ayant avec l'Etat une convention d'une durée minimale de 10 ans, et s'engageant sur des investissements d'au moins 25 milliards de Francs CFA (soit au moins 38 millions d'euros) (Cf. encadré ci-dessous).

Encadré n° 4 *: Avantages accordés aux investisseurs bénéficiant du régime spécial, et pouvant inspirer le code de l'investissement agricole en cours d'élaboration*

Avantages qui pourraient être accordés aux investisseurs pendant la phase d'investissement

- exonération de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), des droits de douane et autres prélèvements perçus à l'importation des biens et services destinés à la réalisation du projet, à l'exclusion de la redevance statistique, du prélèvement communautaire (PC) et du Prélèvement communautaire de solidarité.
- exonération de la fiscalité intérieure sur les acquisitions de biens, services et travaux de toute nature destinés exclusivement à la réalisation du projet.

Avantages qui pourraient être accordés aux investisseurs pendant la phase d'exploitation

- acquittement des droits et taxes de douane au taux cumulé de 7,5% sur tous les biens et services importés dans le cadre du projet pendant toute la durée de la convention ;
- exonération totale des droits et taxes de douane sur les exportations des biens et services produits ou transformés dans le cadre du projet ;
- exonération totale pendant les sept premières années :
  - de l'impôt sur les sociétés ;
  - du Minimum forfaitaire de perception (MFP) ;
  - de la Contribution des patentes ;
  - de la Taxe des biens de mainmorte (TBM) ;
  - de la Taxe patronale d'apprentissage ;
  - 'de l'impôt sur les revenues des valeurs mobilières.

De l'application de l'impôt sur les sociétés (IS) au taux de 15% au bénéfice imposable à partir de la huitième année jusqu'à la douzième année. La durée totale des avantages accordés doit coïncider avec celle de la convention.

W. F. ZONGO, juillet 2013

Il est tout à fait compréhensible de favoriser des investissements qui génèrent de la richesse et des emplois. Toutefois, il faudrait s'assurer que la richesse créée bénéficie aussi au pays en contrepartie des avantages accordés. L'une des notes thématiques relatives aux droits et responsabilités des investisseurs mentionne « *qu'il n'existe pas un équilibre entre les droits et les responsabilités des investisseurs* ». Dans la perspective d'inciter l'investissement privé (international notamment), les droits accordés dont des avantages fiscaux et douaniers sont déclinés de façon plus large, et exhaustive que les responsabilités. Ce risque demeure dans les documents d'élaboration du code de l'investissement agricole où la libéralisation est magnifiée comme le facteur qui permettrait une réelle promotion du secteur agricole. A cet effet, une des notes thématiques alimentant le code en élaboration mentionne ce qui suit : « L'expérience a montré que si une bonne stratégie est développée autour d'un secteur, cela peut contribuer grandement à le booster. L'exemple typique au Burkina vient du secteur

minier qui a pris son envol après les réformes opérées au début des années 2000 notamment l'adoption du code minier de 2003 beaucoup plus libéral ». L'exemple du secteur minier qui aurait « pris son envol au Burkina » soulève de nombreuses questions dont celle de l'équilibre entre les bénéfices réels des compagnies et ce qui revient au Burkina et aux populations locales. C'est à ce niveau qu'il existe aussi un certain risque à créer dans le secteur agricole des faveurs pour les investisseurs notamment internationaux sans en contrepartie assurer des retombées proportionnelles ou au moins significatives pour le pays.

3.3. Risque de fragilisation des droits fonciers ruraux sur les terres de terroir

Une des mesures incitatives pour favoriser l'investissement des acteurs du secteur privé national et international concerne la sécurisation de leurs investissements dans le secteur agricole. La terre rurale se trouve au centre de cette préoccupation avec la question des modalités d'accès sécurisés. Le régime foncier en cours (loi 34-2009) offre la possibilité aux populations locales d'établir des attestations de possession foncière rurale (APFR) en nom individuel ou collectif qui leur donne des droits fonciers permanents transmissibles par héritage. L'APFR est cessible à titre onéreux ou gratuit. Dans le cadre de l'élaboration du code de l'investissement agricole en cours, une note thématique relative à « l'accès à la terre et le régime foncier » (juillet 2013) propose l'encadrement des transactions foncières pour éviter que la détention de l'APFR ne produise l'effet contraire de la sécurisation des ventes légales de terre. Il est proposé « d'adopter et appliquer des règles qui limitent les superficies à hypothéquer par une famille ou par tout individu détenteur d'une attestation de possession foncière rurale ». Par contre la même note propose plus loin « d'adopter et appliquer des règles qui instituent la possibilité de la délivrance directe du titre foncier. Cette délivrance devant se faire sur les terres non aménagées de l'Etat et des collectivités territoriales. Et ce, en vue de leur aménagement et leur mise en valeur effectifs par les exploitants agricoles à but lucratif ».

Cette proposition soulève deux questions : D'une part que représentent en réalité les terres non aménagées de l'Etat et des collectivités ? D'autre part qu'est-ce qu'une terre aménagée ? Les terres de terroirs existantes relèvent toutes de maîtrises foncières traditionnelles et font donc partie potentiellement de terres collectives familiales ou individuelles qui n'ont pas encore fait l'objet d'APFR. Le risque encouru est de voir l'Etat ou les collectivités faciliter l'accès direct à un titre foncier aux « exploitants agricoles à but lucratif ». A titre illustratif, dans la province de la Sissili, des élites nationales engagées comme 'nouveaux acteurs' agricoles, ont acquis des superficies sur lesquelles ils ne respectent pas les règles de défriche comme par exemple le nombre de pieds d'arbres à préserver par hectare. Enfin même sur des terres non aménagées de l'Etat ou des collectivités l'on pourrait se demander pourquoi l'exploitant agricole à but lucratif devrait pouvoir accéder directement à un titre foncier ? Ce qui im-

porte c'est qu'il/elle bénéficie de délais suffisants pour tirer profit des investissements réalisés. Cela ne requiert pas l'appropriation définitive de la terre rurale à exploiter. Cette orientation du code d'investissement agricole comporte un risque évident de perte de patrimoine foncier pour l'Etat et pour les collectivités, voire celui d'un accaparement des terres aux dépends des populations rurales.

Ces risques d'accaparement et de concentration des terres liés à la mise en œuvre des réformes engagées dans la cadre de la NASAN révèlent en outre une grande incohérence entre les différentes initiatives du G8. Lors du sommet de Lough Erne en 2013, les Etats du G8 adoptaient la « Land Transparency Initiative » (LTI), ou « Initiative pour la Transparence Foncière ». Son objectif était pour l'essentiel la mise en œuvre réelle des Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces Directives Volontaires adoptées par le Comité pour la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) en Mai 2012, visent justement à sécuriser l'ensemble des droits fonciers existants, formels ou informels, pour lutter contre les accaparements de terres. Au Burkina Faso, les Etats-Unis sont les chefs de fil du G8 pour l'Initiative Transparence Foncière et l'appui à la mise en œuvre des Directives Volontaires. Cette contradiction pose la question du risque de la multiplication des initiatives avec des impacts parfois contradictoires et incohérents au niveau du G8. Il convient alors de rappeler que le CSA constitue la seule instance multilatérale légitime en matière de sécurité alimentaire. Les Etats Africains comme les Etats du G8 ayant adopté les Directives Volontaires, l'application de celles-ci devrait constituer le préalable nécessaire à toute autre initiative parallèle ayant des implications foncières.

Conclusion

L'action de suivi de la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été entreprise au Burkina comme une opportunité à saisir pour accélérer et accroître le flux de capitaux privés dans le secteur agricole. L'élaboration du cadre de coopération s'est déroulée dans un contexte de pression de temps qui a limité un processus de concertation des différents acteurs notamment ceux de la société civile. Il s'y ajoute que la célérité de montage du cadre de coopération n'a visiblement pas permis une appropriation suffisante des enjeux liés à la mobilisation des financements du secteur privé.

Cela reste perceptible à travers des attentes créées et non satisfaites au niveau des acteurs du privé national qui escomptaient des facilités d'accès aux financements externes (en relation avec le privé international). La mobilisation des flux financiers du secteur privé suscitait une forte attente au niveau de l'Etat mais qui pour le moment reste non effectif. Le cadre de coopération en lien avec les axes du PNSR demeure pour le moment plus un document qui aide à reloger les financements de la coopéra-

tion bilatérale et multilatérale. Il fonctionne surtout comme un instrument d'alignement des financements des PTF dans les orientations politiques agricoles du Burkina. C'est certes un acquis, mais ne correspond pas à la fonction annoncée de mobilisation de fonds additionnels en appui à la sécurité alimentaire et la nutrition, ni au niveau des PTF, encore moins celui des investisseurs privés internationaux.

Par rapport aux acteurs du secteur du secteur privé international, il est clair que l'après élaboration du cadre de coopération n'a pas été accompagné d'actions conséquentes de négociation pour passer des lettres d'intention à des véritables accords de financement. Au fil du temps, il est à craindre que les acteurs du privé international ne réorientent leurs centres d'intérêts vers d'autres pays. Le cadre institutionnel favorable à leur intervention est toujours en chantier (code de l'investissement agricole et les terres aménagées de Bagrépôle). Le risque demeure que les réformes en perspective pour attirer ces acteurs internationaux ne créent des mesures incitatives qui ne soient pas équilibrées avec des retombées pertinentes pour le pays et les populations rurales pauvres.

Malgré les lacunes mentionnées dans l'élaboration et le suivi de l'initiative, l'existence du cadre de coopération en lien avec les axes et sous-programmes du PNSR offre une certaine base pour animer de façon annuelle un dialogue sur les politiques et les programmes d'action du Burkina en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Ce cadre de suivi annuel devra davantage expliciter la mise en œuvre des engagements de l'Etat et des partenaires du G8 et discuter de fonds additionnels en soutien à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Le suivi devra être vigilant sur la motivation des acteurs du secteur privé international et l'analyse de la balance entre les avantages fiscaux et douaniers qui leur seront accordés et les retombées de leurs investissements pour le Burkina. Dans ce sens, les pôles de croissance (avec Bagré Pôle comme référence) devraient faire l'objet d'un suivi spécifique pour apprécier l'effectivité ou non de leur rôle de moteur de croissance économique. Ce suivi devra prendre en compte de façon explicite l'analyse des différents acteurs ruraux qui y sont actifs pour rapprocher les contributions des exploitations familiales avec celles des grandes exploitations agroindustrielles. Les organisations de la société civile pourraient initier un protocole de suivi d'indicateurs spécifiques de la NASAN pour contribuer à soutenir le dialogue national sur la recherche de solution à la sécurité alimentaire et la nutrition. Le suivi des indicateurs de la NASAN devrait être envisagé avec notamment les membres du comité de suivi des pôles de croissance et du cadre de dialogue sectoriel.