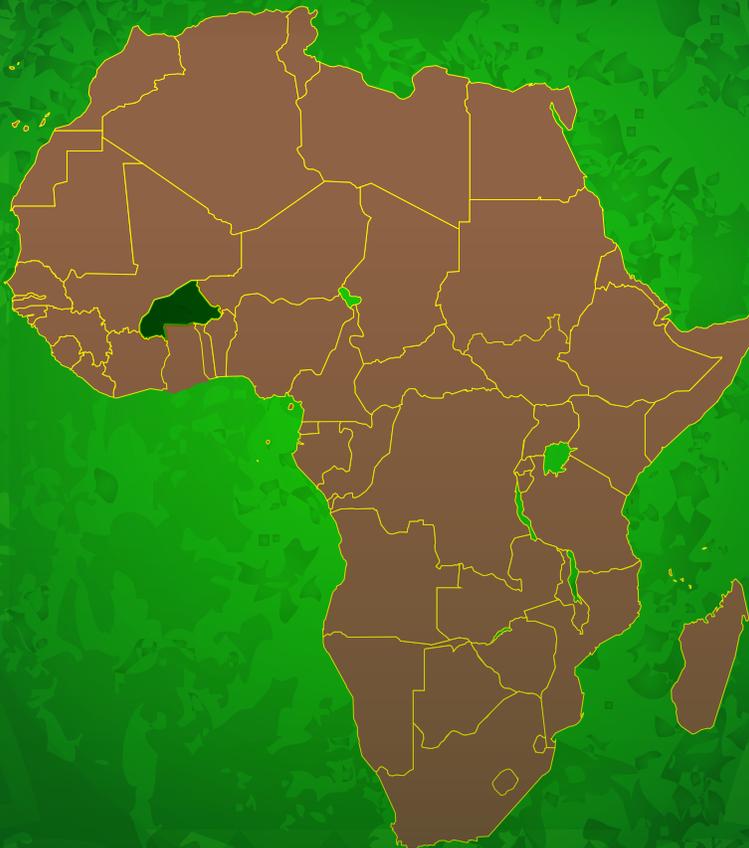




BURKINA FASO

EVALUATION DES PROCESSUS DE REVUE CONJOINTE DU SECTEUR AGRICOLE

Promouvoir la responsabilité mutuelle par des processus de revue et de dialogue complets, inclusifs et
techniquement robustes



BURKINA FASO

EVALUATION DES PROCESSUS DE REVUE CONJOINTE DU SECTEUR AGRICOLE

Promouvoir la responsabilité mutuelle par des processus de revue et de dialogue
complets, inclusifs et techniquement robustes

Septembre 2014

PAGE DE GARDE

Cette revue a bénéficié de la facilitation de Pascal Ilboudo, secrétaire permanent de Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (CPSA) et elle n'aurait pas pu être réalisée dans les délais sans l'implication active de Sibiri Parkouda et de Prosper Ouedraogo respectivement chef de département suivi et évaluation des politiques du secteur rural et chargé d'étude dans ledit département. Pour avoir guidé et facilité l'accès aux informations aux membres de l'équipe, les remerciements s'adressent également aux membres du comité de pilotage de la revue et à l'ensemble des acteurs interviewés.

Sur le plan méthodologique, la revue a été conduite selon le canevas défini par les experts d'IFPRI et du ReSAKSS conformément au principe de la responsabilité mutuelle adoptée par l'Union Africaine et le NEPAD. Une sensibilisation sur ce principe, assurée par Mbaye YADE, coordonnateur du ReSAKSS Afrique de l'Ouest (AO), a permis l'adhésion des acteurs nationaux au processus. Les remerciements vont aussi à Africa Lead qui a assuré l'animation de l'atelier de validation de ce rapport par la mise à disposition d'une personne ressource en l'occurrence Aliou Boly.

Enfin, la rédaction de ce rapport est le fruit d'un travail d'équipe composé de Christophe YAMEOGO, consultant pour cette étude, de Ismaël Fofana et Sunday Odjo respectivement coordonnateur et expert du bureau IFPRI Afrique de l'ouest et du centre et de Maurice Taondyande chargé de suivi/évaluation au ReSAKSS AO qui a assuré la coordination du travail.

TABLE DES MATIÈRES

Page de Garde	1
Table des Matières	2
Tableaux	4
Graphiques	5
Encadrés	5
Sigles et Abréviations	6
Introduction	8
1. Principaux Engagements en Faveur du Secteur Rural	9
2. État et Qualité du Processus de Revue Sectorielle au Burkina	11
2.1. Composition et Fonctionnement du Cadre Sectoriel de Dialogue	11
2.2. Processus d'Élaboration et Contenu de la Revue du Secteur Rural.....	12
2.3. Recommandations Découlant de la Revue et Mécanismes de Mise en Œuvre	13
2.4. Forces, Faiblesses de la Revue Actuelle, et Propositions d'Amélioration	15
2.4.1. Participation Effective des Acteurs Non Étatiques	15
2.4.2. Amélioration des Termes de Référence de la Revue	17
2.4.3. Analyses Stratégiques pour Une Prise de Décision Mieux Éclairée	17
2.4.4. Processus d'Élaboration du Rapport de la Revue	19
3. Examen des Politiques	19
3.1. L'inventaire des Politiques et Stratégies du Secteur Rural pré-PNSR.....	19
3.1.1. De 1990 à 2000	19
3.1.2. De 2000 à 2010	20
3.1.3. De 2010 à Nos Jours.....	20
3.2. Cohérence, Alignement, et Couverture Adéquate des Politiques	21
3.3. Planification, Suivi/Évaluation, et État de Mise en Œuvre des Politiques	23
4. Revue Institutionnelle	26
4.1. Le Paysage Institutionnel de Mise en Œuvre du PNSR	26
4.1.1. Les Acteurs Étatiques	26
4.1.2. Les Acteurs Non Étatiques	27
4.2. La Coordination des Actions du PNSR par les Institutions Gouvernementales	27
4.3. La Participation des Acteurs Non Étatiques (ANE) à la Formulation et à la Mise en Œuvre des Politiques et des Programmes	28

4.4. Alignement Institutionnel avec le PNSR et Vides Institutionnels	30
4.5. Les Capacités Institutionnelles dans la Mise en Œuvre des Politiques.....	31
4.6. La Coordination entre les Partenaires au Développement	32
4.7. Alignement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) avec les Politiques et les Programmes Nationaux.....	32
5. Examen des Principaux Engagements Financiers et Non Financiers.....	35
5.1. Mise en Œuvre des Engagements Financiers dans le Cadre du PNSR.....	35
5.1.1. Gouvernement.....	35
5.1.2. Les Donateurs	37
5.1.3. Mise en Œuvre Global du PNSR sur la Période 2011–2013	38
5.2. Mise en Œuvre des Engagements Financiers dans le Cadre de la NASAN	38
5.2.1. Les Donateurs	38
5.2.2. Le Secteur Privé.....	39
5.3. Mise en Œuvre des Engagements Non Financiers de l'État dans le Cadre du PNSR et de la NASAN	41
5.3.1. État de Mise en Œuvre du Dispositif Institutionnel de Gouvernance du PNSR.....	41
5.3.2. Réformes Institutionnelles et Renforcement des Capacités	42
6. Situation de Reference et Performance du Secteur Agricole	45
6.1. Revue de la Performance du Secteur de l'Agriculture.....	45
6.1.1. Production Végétale	46
6.1.2. Maîtrise de l'Eau	46
6.1.3. Élevage, Pêche, et Foresterie.....	47
6.1.4. Commerce Agricole.....	48
6.2. Revue du Progrès Fait en Matière de Résultats de Développement.....	49
7. Synthèse et Recommandations.....	51
Références.....	54
Bibliographie	54
Annexe	55

TABLEAUX

Tableau 2.1: Tableau comparatif entre la revue actuelle et la revue sectorielle conjointe	15
Tableau 2.2: Proposition d'amélioration du canevas du rapport de la revue actuelle	17
Tableau 3.1: Synthèse de l'examen des politiques.....	24
Tableau 4.1: Synthèse de la revue institutionnelle.....	32
Tableau 5.1: Engagements financiers pour la mise en œuvre du PNSR en milliards de FCFA.....	34
Tableau 5.2: Engagements financiers du Gouvernement (en milliards de FCFA).....	35
Tableau 5.3: Engagements financiers des donateurs (en milliards de FCFA)	35
Tableau 5.4: Mise en œuvre des engagements financiers pour le PNSR (en milliards de FCFA)	36
Tableau 5.5: État de la mise en œuvre des engagements financiers des donateurs dans le cadre de la NASAN en FCFA	37
Tableau 5.6: Mise en œuvre des engagements du secteur privé dans le cadre de la nouvelle alliance	38
Tableau 5.7: Mise en œuvre des mesures de réformes contenues dans la NASAN	41
Tableau 6.1: Progrès fait dans l'atteinte des cibles du sous-secteur de la production végétale	43
Tableau 6.2: Progrès fait dans l'atteinte des cibles relatives à la maîtrise d'eau.....	44
Tableau 6.3: Progrès fait dans l'atteinte des cibles des sous-secteurs de l'élevage, de la pêche, et de la foresterie.....	45
Tableau 6.4: Progrès fait dans l'atteinte des cibles relatives au commerce agricole.....	46
Tableau 6.5: Progrès fait dans la réalisation des cibles résultats de développement.....	47
Tableau A.1: Liste des personnes rencontrées	55
Tableau A.2: Coût du PNSR	55
Tableau A.3: Tableau comparatif entre les pratiques préconisées de la RCSA et les pratiques actuelles et actions à entreprendre	56
Tableau A.4: Plan d'action pour l'élaboration de la revue sectorielle conjointe (RCSA) du secteur rural 2014.....	56
Tableau A.5: Inventaire des politiques et état de leur mise en œuvre dans le sous-secteur de la production végétale et de la sécurité alimentaire.....	58
Tableau A.6: Inventaire des politiques et état de leur mise en œuvre dans le sous-secteur de l'élevage	59
Tableau A.7: Inventaire des politiques et état de leur mise en œuvre dans le sous-secteur de l'eau, environnement, et ressources naturelles	59
Tableau A.8: Principales mesures de réforme prises entre 2011 et 2013 pour la mise en œuvre	60

Tableau A.9: État de mise en œuvre des engagements du Gouvernement dans le cadre de la nouvelle alliance.....	65
---	----

GRAPHIQUES

Figure 4.1: Présentation schématique de la coordination des politiques sectorielles agricoles pilotée par le Gouvernement.....	29
--	----

Figure 5.1: Évolution des dotations budgétaires des MDR sur ressources internes (en milliards de FCFA)	36
--	----

ENCADRÉS

Encadré 4.1: Cas de la transformation des produits agricoles	30
--	----

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANE	Acteurs non étatiques
APCN	Agence de planification et de coordination du NEPAD
CSD	Cadre sectoriel de dialogue
CSD/DR-SA-EV	Cadre sectoriel de dialogue développement rural, sécurité alimentaire et environnement
COP	Comité d'orientation et de pilotage
CTI	Comité technique interministérielle
CUA	Commission de l'Union Africaine
DGB	Direction générale du budget
DCEI	Direction de la coordination et l'évaluation des investissements
DGESS	Direction générale des études et des statistiques sectorielles
ECOWAP	ECOWAS Agriculture Policy
IFPRI	International Food Policy Research Institute
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MDR	Ministère en charge du développement rural
MEAHA	Ministère de l'Eau et des Aménagements hydro agricoles
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MRAH	Ministère des Ressources animales et halieutiques
MRSI	Ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation
NASAN	Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition
NEPAD	New Partnership for Africa Development
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisation de producteurs agricoles
OSC	Organisation de la société civile
PASA	Programme d'ajustement du secteur agricole
PAU	Politique agricole de l'Union

PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique
PN-AEPA	Programme national eau potable et assainissement
PNSR	Programme national du secteur rural
PTF	Partenaires techniques et financiers
ReSAKSS	Système régional d'analyse stratégique et de gestion des connaissances
RCSA	Revue sectorielle conjointe
SCADD	Stratégie de croissance accélérée de développement durable
SDR	Stratégie de développement rural
SP/CPSA	Secrétariat permanent de coordination des politiques sectorielles agricoles
SONAGESS	Société nationale de gestion des stocks de sécurité alimentaire
TEC	Tarif extérieur commun
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

INTRODUCTION

Dans le cadre du processus de mise en œuvre du Programme détaillé de développement de l'Agriculture Africaine (PDDA) dont la déclinaison nationale est le PNSR, la commission de l'Union africaine (CUA) et l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (APCN) ont adopté un Cadre de responsabilité mutuelle édictant les principes de la revue mutuelle.

La revue conjointe du secteur agricole (RCSA) constitue un instrument clé de soutien à la responsabilité mutuelle. Elle est une part intégrale de la transition vers la planification et la mise en œuvre de la politique fondée sur des données probantes. En particulier, la RCSA sert de plateforme pour la revue collective et inclusive de l'efficacité des politiques et des institutions dans le secteur rural, de même que l'évaluation du niveau de réalisation des investissements et de la performance globale du secteur. Il permet aux acteurs étatiques et aux acteurs non étatiques de se tenir mutuellement responsables par rapport au respect des promesses et des engagements pris au niveau du Pacte-PDDAA, du PNSR et autres accords de coopération tels que ceux de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (Nouvelle Alliance). En permettant à une vaste gamme d'acteurs d'avoir une idée et d'influencer l'ensemble des politiques et des priorités du secteur, la RCSA sert d'outil de gestion et d'appui politique en vue de la planification, la programmation budgétaire, la mise en œuvre et le suivi-évaluation commun des programmes et actions de développement de l'agriculture.

À cet effet, un groupe initial de sept pays, dont le Burkina Faso, a été ciblé pour évaluer et améliorer les pratiques nationales existantes en matière de revue sectorielle. C'est dans ce cadre que la présente étude d'évaluation de la revue du secteur rural est élaborée. Supervisée par le SP/CPSA avec l'assistance technique du ReSAKSS et d'IFPRI, elle vise à apporter des orientations pour l'amélioration de la revue actuelle afin de la rendre conforme à la revue sectorielle conjointe.

Elle est structurée en sept parties:

1. Une introduction qui rappelle les principaux engagements du Gouvernement et des acteurs non étatiques en faveur du secteur rural;
2. L'état et la qualité du processus de revue du secteur rural;
3. Un examen global des politiques affectant le secteur rural;
4. La revue des institutions;
5. L'examen des principaux engagements financiers et non financiers;
6. La performance du secteur agricole; et
7. La synthèse et les recommandations en conclusion.

1. PRINCIPAUX ENGAGEMENTS EN FAVEUR DU SECTEUR RURAL

Pour permettre de relever les défis de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et de la réduction de la pauvreté tout en respectant les engagements pris au plan international, notamment dans le cadre du PDDAA, le gouvernement a adopté en 2012 le Programme National du Secteur Rural (PNSR). Ce programme d'investissement constitue le cadre unique de planification de la mise en œuvre de l'action publique en matière de développement rural. Le processus d'élaboration a été itératif, inclusif et participatif, impliquant les acteurs étatiques et non étatiques.

Au plan institutionnel, l'élaboration et la mise en œuvre du PNSR couvrent l'action directe de cinq départements ministériels qui sont: (1) le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (2) le ministère des Ressources animales et halieutiques (3) le ministère de l'Environnement et du Développement durable, (4) le ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement, et (5) le ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation.

Prenant en compte les potentialités et les contraintes des différents sous-secteurs du secteur rural, le PNSR s'est articulé autour de cinq axes prioritaires se déclinant sur treize sous-programmes. En référence au document du PNSR, les cinq axes prioritaires se présentent comme suit:

- Axe 1: Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires;
- Axe 2: Augmentation des revenus des populations rurales;
- Axe 3: Développement durable des ressources naturelles;
- Axe 4: Amélioration de l'accès à l'eau potable et du cadre de vie; et
- Axe 5: le développement du partenariat entre les acteurs du monde rural.

En outre, l'approche programme¹ et son corollaire de budget-programme accompagnent le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PNSR. Le coût global du PNSR est de 1 377 milliards de FCFA sur la période de 2011–2015.

L'engagement de Maputo, l'adoption de la Politique agricole (PAU) de l'UEMOA et de l'ECOWAP/PDDAA, le pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du PNSR et la Nouvelle alliance sur la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) sont les principaux engagements pris par le Burkina Faso pour soutenir son secteur agricole.

L'ECOWAP/PDDAA et la PAU sont des orientations politiques pour la conception et la mise en œuvre des politiques agricoles dans les espaces CEDEAO et UEMOA et le PNSR s'y est référé. En Afrique de l'Ouest, l'ECOWAP est, le cadre d'opérationnalisation du PDDAA adopté en 2003 à Maputo où les chefs d'État et de gouvernements africains se sont engagés à consacrer au moins 10% des ressources publiques à l'agriculture afin de favoriser une croissance agricole de 6% par an.

¹ Elle est un cadre commun de planification, d'exécution budgétaire et de suivi/évaluation. Elle adopte le principe de la gestion axée sur les résultats. De ce fait, elle répond entièrement aux principes du PDDAA. L'approche programme est opérationnalisée par le budget-programme qui s'appuie sur un cadre de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT). Dans l'approche programme, l'aide publique au développement doit s'opérer à travers l'aide budgétaire globale, l'aide budgétaire sectorielle et également l'aide projet. Cependant, cette dernière doit être rationalisée au maximum et être temporaire en se fixant pour objectif le développement de capacités au niveau de l'administration pour assurer la relève.

Outre le PNSR évoqué ci-dessus, le Burkina Faso et ses partenaires du G8 ainsi que le secteur privé national et international se sont engagés dans un cadre de coopération dénommée Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (NASAN). Ce cadre de coopération est un cadre d'opérationnalisation du PNSR. Les engagements politiques pris par le gouvernement du Burkina Faso dans le cadre de la NASAN s'articulent autour des objectifs attachés aux trois premiers axes du PNSR, à savoir (1) l'amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaire, (2) l'augmentation des revenus des populations rurales, et (3) le développement durable des ressources naturelles.

Les objectifs suivants forment la base des engagements du gouvernement: (1) promouvoir une accessibilité intégrée des populations vulnérables aux intrants agricoles et aux circuits de commercialisation et de transformation des produits agricoles tout en améliorant leur capacité de résilience, (2) développer les périmètres irrigués et créer les conditions de leur gestion durable à travers une révision des règles de gestion et d'utilisation de l'eau, (3) créer un climat d'investissement sécurisant pour les investisseurs privés, et (4) faciliter l'accès à la terre et son utilisation productive sécurisée. Au total, dix mesures accompagnent les différents objectifs. Pour la mise en œuvre de ces objectifs, plusieurs activités concrètes sont définies et en cours d'exécution (voir Tableau A.1 en annexe). Des évaluations périodiques et des revues de l'avancement de l'exécution de ces mesures sont réalisées. Les signataires de l'engagement sont: (1) l'État du Burkina Faso, (2) les partenaires techniques et financiers, et (3) le secteur privé national et international.

Pour ce qui concerne le financement, la quasi-totalité des engagements des partenaires techniques et financiers est centrée sur les différentes conventions de financement en cours de réalisation dans les projets et programmes. On note quelques cas d'engagements en formulation. Il s'agit du projet de sécurité alimentaire de l'Agence française de développement d'une valeur de 25 milliards et d'un financement (non encore affecté) de 9 milliards de la coopération allemande. Les acteurs du secteur privé ont préparé et signé des lettres d'intention qui décrivent leurs intentions d'investissements.

2. ÉTAT ET QUALITÉ DU PROCESSUS DE REVUE SECTORIELLE AU BURKINA

Le processus participatif dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement amorcé à la fin des années quatre-vingt-dix avec l'élaboration du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) s'est renforcé au fil du temps même s'il existe encore des insuffisances à lever. La consultation des parties prenantes est solidement ancrée dans les processus politiques au Burkina Faso. C'est ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de croissance et de développement durable (SCADD), un Cadre sectoriel de dialogue « développement rural, sécurité alimentaire et environnement » (CSD/DR-SA-EV) a été mis en place. Il assure le suivi de la mise en œuvre du volet « Développement rural » de la SCADD qui est le PNSR. Une revue à mi-parcours et une revue annuelle de la mise en œuvre du PNSR alimentent le cadre. Il existe d'autres cadres de dialogue à savoir la Journée nationale du Paysan qui se tient chaque année; les conseils d'administration des secteurs ministériels (CASEM), les états généraux de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et la revue conjointe du programme national eau potable et assainissement.

Dans la suite, nous nous focalisons sur le cadre sectoriel de dialogue « développement rural, sécurité alimentaire et environnement » (CSD/DR-SA-EV) et la revue qui l'alimente. Le fonctionnement de ce cadre de dialogue, le processus d'élaboration de la revue du secteur rural, les mécanismes de mise en œuvre des recommandations, ainsi qu'une analyse comparative entre la revue en cours et la revue sectorielle conjointe telle que préconisée par l'UA et le NEPAD seront examinés dans les sections suivantes.

2.1. Composition et Fonctionnement du Cadre Sectoriel de Dialogue

Environ 80 membres composent le CSD/DR-SA-EV. Il est structuré de la façon suivante:

1. Des départements de pilotage et de soutien des ministères du Développement rural (MDR) à savoir les cabinets ministériels, les secrétariats généraux, les DAF et DRH;
2. Du secrétariat permanent de coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA);
3. Du secrétariat technique national de la SCADD;
4. Des secrétariats permanents et exécutifs, agences sur des problématiques spécifiques du secteur rural (sécurité alimentaire, développement durable, promotion des produits forestiers non ligneux ...);
5. Des directions de planification et du suivi/évaluation des MDR;
6. Des directions techniques des MDR;
7. Des directions d'autres ministères en appui au secteur rural ;
8. Des collectivités territoriales;
9. Des partenaires techniques et financiers (PTF) du secteur rural;
10. Des organisations de la société civile;
11. Des organisations professionnelles agricoles; et
12. Du secteur privé agricole et de l'industrie agro-alimentaire.

Le Cadre sectoriel de dialogue (CSD) devrait être mis en place par un arrêté interministériel qui précise sa composition, ses attributions, son organisation et son fonctionnement. Cependant, le réaménagement

institutionnel intervenu en janvier 2013 mettant en place quatre ministères du développement rural au lieu de trois s'est traduit par l'adoption tout au long de l'année 2013 de nouveaux organigrammes dont les décrets d'adoption n'ont été tous disponibles qu'en fin d'année. Par conséquent, l'arrêté interministériel réglementant le fonctionnement du Cadre Sectoriel de Dialogue (CSD) est en cours d'élaboration. Toutefois, le CSD est fonctionnel suivant ses missions définies par le dispositif de suivi de la SCADD.

La présidence des séances du CSD est assurée par les ministres et assistée par un secrétariat technique composé du SP/CPSA, des Directions générales des études et des statistiques sectorielles des MDR, du Secrétariat permanent du Conseil national pour l'environnement et le développement durable et du Secrétariat technique de la SCADD. Des groupes thématiques sont constitués pour mener une réflexion approfondie sur des problématiques concernant un ou plusieurs programmes du PNSR et d'assurer la programmation et le suivi/évaluation des actions et mesures de réforme issues des différentes concertations. Chaque groupe thématique est composé d'acteurs étatiques et non étatiques ainsi que des PTF. Ces groupes au nombre de quatre sont (1) Productions agro-sylvo-pastorales, halieutiques, et fauniques; (2) Sécurité alimentaire et économie rurale; (3) Développement durable et sécurité foncière; et (4) Pilotage et soutien.

2.2. Processus d'Élaboration et Contenu de la Revue du Secteur Rural

Les travaux préparatoires pour l'élaboration du rapport de la revue durent environ 3 semaines. Le groupe de rapporteurs du cadre sectoriel de dialogue composé du SP/CPSA et des cinq Directions générales des études et des statistiques sectorielles (DGESS) des ministères du Développement rural (MDR) est chargé de la production du rapport. Le chef de file de ce groupe de rédaction est assuré par le SP/CPSA qui coordonne l'élaboration du rapport. Les travaux préparatoires de la revue en 2013 ont suivi le processus suivant:

1. Élaboration des TdR par le SP/CPSA (chef de file du groupe de rédaction) précisant les objectifs, les activités à mener avec le calendrier de réalisation et les coûts;
2. Lancement du processus d'élaboration avec les membres du groupe de rédaction, les PTF et les acteurs non étatiques (ANE);
3. Élaboration des rapports sous sectoriels (MASA, MEDD, MRAH, MEAHA et MRSI) par leur DGESS;
4. Synthèse et mise en cohérence des rapports sous-sectoriels par le groupe de rédaction (SP/CPSA et DGESS);
5. Finalisation du rapport provisoire par le groupe de rédaction (SP/CPSA et DGESS);
6. Tenue de la session du CSD pour la validation du rapport; et
7. Finalisation du rapport et sa transmission au ministère de l'Économie et des Finances.

Le rapport de la revue est structuré comme suit: (1) Introduction; (2) Cadre des politiques et stratégies; (3) Cadre institutionnel, organisationnel et législatif; (4) Rappel des principales actions et mesures programmées l'année passée, Contexte d'exécution des programmes; (5) État d'exécution des programmes; (6) État de mise en œuvre des recommandations de la dernière revue; et (7) Programmation glissante des actions et réformes pour les trois prochaines années. L'état d'exécution des programmes est élaboré suivant la nomenclature du PNSR à savoir treize sous-programmes structurés en actions.

2.3. Recommandations Découlant de la Revue et Mécanismes de Mise en Œuvre

Au cours de la revue 2013 du PNSR, environ 40 actions et 30 mesures de réforme ont été programmées sur la période 2014-2017. Cette programmation capitalise les différentes recommandations issues de tous les cadres de dialogue existants. Il s'agit de: (1) la Journée nationale du Paysan qui se tient chaque année, (2) des Conseils d'administration des secteurs ministériels (CASEM), (3) des états généraux de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, et (4) du cadre de coopération du G8 pour l'appui à « la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition » au Burkina Faso.

L'ensemble de ces actions² et réformes peuvent se résumer comme suit:

1. **L'accès aux facteurs de production et aux services:** Élaboration de stratégies d'approvisionnement en intrants et en équipements agricoles, création d'une centrale d'achat des médicaments vétérinaires, révision de la stratégie d'appui-conseil.
2. **La maîtrise de l'eau et la gestion foncière sur les aménagements:** Élaboration d'une politique nationale d'aménagement hydraulique, élaboration des schémas d'aménagements et de gestion de l'eau des bassins hydrographiques, adoption d'un cadre de politique de réinstallation sur les périmètres aménagés, révision des règles de gestion et d'utilisation de l'eau agricole.
3. **Facilitation de l'accès aux financements:** Création de fonds de développement agricole et de développement de l'entrepreneuriat agricole, mise en place des mécanismes d'appui-conseil des PMI/PME du secteur rural.
4. **Facilitation de la commercialisation des produits agricoles:** Création d'un organisme de commercialisation et de stabilisation des produits du cru pour l'exportation, restructuration de la Société nationale de gestion des stocks de sécurité alimentaire (SONAGESS) pour prendre en compte la stabilisation des prix des produits agricoles.
5. **Création d'un climat d'investissement sécurisant pour les exploitations familiales et les investisseurs privés:** Élaboration d'un code d'investissement spécifique au secteur agricole, mise en œuvre de la loi portant régime foncier rural et ses décrets d'application.
6. Adoption d'un projet de loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, halieutique et faunique.
7. **Gestion de l'environnement et des ressources naturelles:** Diffusion de la politique de développement durable, évaluation et mise à l'échelle d'une stratégie de réalisation d'ouvrages d'assainissement et implication des collectivités territoriales, dotation des communes d'un système fonctionnel de gestion de déchets solides, mise en place d'un instrument financier qui intègre le fonds d'intervention pour l'environnement et le fonds national pour le climat.
8. **Sécurité alimentaire et nutritionnelle et résilience des ménages:** Réviser le cadre général de coopération État-Partenaires en matière de sécurité alimentaire, élaborer et opérationnaliser la politique nationale de sécurité alimentaire, renforcer le dispositif de coordination de la sécurité alimentaire, renforcer le dispositif de ciblage des zones et des ménages vulnérables, renforcer le dispositif de contrôle de salubrité et de qualité des denrées alimentaires animales, mettre en place un fonds d'assurance agricole.

² Nous avons retenu quelques actions seulement.

Si les actions s'inscrivent aisément dans le processus de mise en œuvre des sous-programmes du PNSR, les mesures de réforme nécessitent cependant l'élaboration ou la mise à jour de politiques et la mise en place de nouvelles institutions pour leur mise en œuvre. Par le passé, les réformes se faisaient dans le cadre des conditionnalités des bailleurs de fonds pour les appuis budgétaires ou le financement des projets. Négociées de façon isolée avec chaque bailleur, elles devenaient complexes et parfois contradictoires. En outre, le Gouvernement n'avait pas une bonne lisibilité d'ensemble cohérente de la direction générale des réformes à entreprendre. Pour pallier cela, un cadre paritaire État-partenaires a été mis en place pour la conduite de ces réformes. Il a pour objectif de rendre transparent, participatif et efficient l'adoption des réformes dans le secteur rural permettant une traçabilité des réformes et l'imputabilité des responsabilités et des résultats aux acteurs et structures concernés. Ce cadre s'insère dans les cadres existants en matière de revue de la SCADD et donc du PNSR, mais également de dialogue entre le Gouvernement et les donateurs. Il a été adopté en novembre 2013 la matrice de réformes à élaborer et à mettre en œuvre sur la période 2013–2020. Son pilotage sera assuré par le dispositif institutionnel suivant:

1. Le CSD/DR-SA-EV est chargé de donner des orientations sur la fixation des mesures, de valider les rapports de mise en œuvre de la matrice et d'approuver les matrices révisées.
2. Un Comité permanent de suivi présidé par le SP/CPSA et comprenant les cinq DGESS des ministères en charge du secteur rural, trois représentants des acteurs non étatiques (OPA, OSC, Secteur privé) et le représentant des chefs de file des PTF du secteur rural. Il est chargé de proposer la matrice de mesures, de suivre la mise en œuvre auprès des structures compétentes, d'élaborer le rapport de mise en œuvre des mesures, d'organiser et d'assurer le secrétariat des échanges menés au sein du CSD/DR-SA-EV et préparer les documents techniques nécessaires aux discussions du cadre général d'appui budgétaire.
3. Les structures responsables ou chefs de file des mesures auront pour rôles de (i) préparer pour chaque mesure de réforme la fiche signalétique ou feuille de route dont un modèle est joint en annexe et (ii) rédiger un rapport annuel de mise en œuvre des mesures de réformes assorti d'une évaluation d'impact.
4. La cellule en charge des réformes a pour mission de piloter l'ensemble du processus d'élaboration, de priorisation, et de suivi de la mise en œuvre des mesures de réformes. Son rôle sera essentiellement: (i) d'animer et coordonner l'ensemble du processus de priorisation, d'élaboration et de mise en œuvre ; (ii) d'organiser la validation des documents et des modifications finales avant la transmission au Gouvernement pour adoption ; (iii) de consolider et capitaliser les résultats des différentes concertations régionales et nationales ainsi que toutes autres contributions; (iv) de mobiliser et gérer les fonds nécessaires à la conduite du processus; (v) de s'assurer de la participation et de l'implication de toutes les parties prenantes à la concertation; (vi) d'initier ou conduire périodiquement, en collaboration avec les structures nationales compétentes, des revues générales du secteur rural à l'aide d'instruments performants.
5. La cellule en charge des réformes rend compte au Comité permanent chargé des réformes. Afin de faciliter sa mission, au niveau décentralisé, la cellule pourrait avoir des répondants dans chaque structure membre du Comité. Cette équipe aura la charge de répercuter les messages et d'exécuter les directives du comité permanent, de faciliter l'organisation des concertations et la participation des acteurs de leurs domaines de représentation.

2.4. Forces, Faiblesses de la Revue Actuelle, et Propositions d'Amélioration

Le processus d'élaboration de la revue actuelle et son contenu sont les critères que nous utiliserons pour l'apprécier par rapport à la revue sectorielle conjointe telle que préconisée par l'UA et le NEPAD et faire des propositions pour son amélioration.

Les organes mis en place pour l'élaboration de la revue du secteur rural et la pratique recommandée par l'UA et le NEPAD sont similaires. Le comité de pilotage de la revue est assuré par le secrétariat technique du CSD qui regroupe les structures gouvernementales. Les PTF et les acteurs non étatiques (ANE) sont également conviés aux réunions du secrétariat technique. Le groupe de travail (GT) composé du SP/CPSA et des DGESS assure la coordination des activités pour l'élaboration de la revue. Concernant les termes de référence (TdR), ils sont élaborés par le GT et soumis à l'appréciation du secrétariat technique. Quant aux ressources financières pour la conduite de la revue, elles sont mobilisées conjointement par l'État et les PTF. Enfin, le niveau de dialogue politique est satisfaisant lors du CSD et un dispositif pérenne de planification et de suivi/évaluation des mesures de réforme est chargé de faciliter la mise en œuvre de l'ensemble des réformes issues de ce dialogue.

2.4.1. Participation Effective des Acteurs Non Étatiques

Toutefois, comme indiqué dans le Tableau 2.1, malgré la définition du cadre organisationnel, le niveau de participation des ANE et des PTF dans l'élaboration du rapport de la revue est peu satisfaisant. Tout d'abord, l'élaboration des TdR par le GT n'implique pas les PTF et les ANE alors que leur participation lors de cette étape de la revue est cruciale pour le respect du principe de la responsabilité mutuelle. En effet, c'est lors de l'élaboration des TdR que les différentes parties prenantes qui ont pris des engagements pour la mise en œuvre du PNSR et dans le cadre de la NASAN s'accordent sur les points de ces engagements qui seront évalués. En outre, la soumission de ces TdR au secrétariat technique par le GT qui aurait permis de corriger cette lacune souffre de la faible participation des ANE et PTF. Deux actions sont nécessaires pour remédier à cette situation. Dans un premier temps, le GT doit être élargi aux responsables désignés des PTF et des ANE (société civile, organisations de producteurs agricoles, secteur privé) lors de l'élaboration des TdR et pour la suite du processus. Aussi, bien que les PTF et les ANE soient conviés aux travaux du secrétariat technique, il est préconisé de les inclure formellement dans le groupe. Ensuite, la sensibilisation pour leur participation effective aussi bien au GT qu'au secrétariat technique est nécessaire.

TABLEAU 2.1: TABLEAU COMPARATIF ENTRE LA REVUE ACTUELLE ET LA REVUE SECTORIELLE CONJOINTE

Pratique Préconisée par UA NEPAD	Pratique Correspondant au Burkina Faso	Appréciation de la Pratique Actuelle	Commentaires/Pratique Actuelle
Mise en place d'un comité de pilotage restreint (CPR) multi-acteurs (État+chefs de file: PTF+OPA+OSC+secteur privé)	Groupe de travail (SP/CPSA+DGESS)	Jaune	Les textes ne prévoient pas la participation des ANE et les PTF pour le moment.
Mise en place d'un secrétariat (institution étatique)	SP/CPSA	Vert	Le secrétariat/coordination de la revue actuelle est assuré par le SP/CPSA.
Élaboration des TdR généraux ou note conceptuelle par le CPR ; élaboration des TDR spécifiques pour les études devant alimenter la revue	Les TdR sont proposés par le groupe de travail et soumis à l'appréciation du secrétariat technique	Jaune	Les TdR sont élaborés actuellement par le SP/CPSA. La revue actuelle ne fait pas l'objet d'études spécifiques.

Pratique Préconisée par UA NEPAD	Pratique Correspondant au Burkina Faso	Appréciation de la Pratique Actuelle	Commentaires/Pratique Actuelle
Contenu des TdR: canevas standard+ engagements spécifiques à évaluer+ études spécifiques à conduire+définition des responsabilités	Les TdR portent sur l'évaluation de la matrice des activités prévues lors de la revue passée et	Jaune	Le contenu des TdR ne prend pas en compte les ANE et les PTF et se limite à la partie étatique. Les études spécifiques ne sont pas réalisées par manque de
Mobilisation des ressources pour la conduite de la revue	La revue est conjointement financée par l'État et les PTF	Jaune	Il manque des ressources pour couvrir toutes les dimensions de la revue. Les ressources additionnelles sont attendues des PTF pour approfondir la revue par la réalisation d'études spécifiques.
Amendement des TdR par un groupe élargi multi-acteurs (État, PTF, ANE)	Les TdR sont amendés par le secrétariat technique du CSD qui regroupe l'ensemble des acteurs	Jaune	Les acteurs non étatiques (ANE) et les PTF sont impliqués dans le secrétariat technique mais leur participation est faible.
Élaboration du rapport de la revue par l'ensemble des acteurs selon les rôles consignés dans les TdR	C'est le groupe de travail (SP/CPSA+DGESS) qui élabore le rapport de la revue	Jaune	Responsabilité mutuelle non encore assumée par les PTF et les ANE.
Mise en place d'une cellule technique multi-acteurs dotée d'expertise nécessaire pour la revue des rapports produits		Rouge	Pas de revue externe du rapport.
Tenue de la réunion de la revue sectorielle conjointe (plénière, petits groupes, visite de terrain, etc.). Dialogue politique de haut niveau devant découler sur des mesures de réformes et actions à implémenter	CSD/DR-SA-EV	Jaune	Le cadre sectoriel de dialogue joue ce rôle et le niveau de dialogue politique est satisfaisant. Pas de visite de terrain, pas de travaux de groupe.
Élaborer un aide-mémoire des recommandations et mise en place d'un comité de suivi de leurs mises en œuvre (de préférence un comité existant et qui se réunit régulièrement)	Existence de recommandations et d'un comité de suivi	Vert	Un cadre de planification et de suivi des mesures de réforme est adopté et piloté par un dispositif organisationnel (CSD, comité permanent, structure responsable, cellule en charge des réformes). Instaurer la signature tripartite (État, PTF ANE).

Source: La présente étude.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

2.4.2. Amélioration des Termes de Référence de la Revue

Une fois leur participation acquise, il faut ensuite améliorer le contenu des TdR. Tandis que la revue actuelle est un rapport global de suivi de la mise en œuvre du PNSR et des actions et mesures de la matrice de performance³ de la SCADD et réalisée par les acteurs étatiques sans indexation des responsabilités des différents groupes d'acteurs, le respect du principe de responsabilité mutuelle nécessite l'évaluation des engagements de l'ensemble des parties prenantes. Les points de ces engagements doivent être précisés dans les TdR. Ils peuvent porter sur les engagements financiers et non financiers pour la mise en œuvre du PNSR, les engagements dans le cadre de la NASAN, la programmation budgétaire annuelle des programmes et projets sur ressources internes et externes et ils doivent surtout inclure les mesures et actions de la matrice sectorielle de performance élaborée lors de la revue passée. Pour qu'il puisse en être ainsi, les responsabilités des groupes d'acteurs doivent être clairement situées au moment de l'élaboration de la matrice. Le suivi des engagements financiers doit permettre une désagrégation des dépenses publiques par axe et sous-programme du PNSR afin de veiller au respect de la planification initiale des investissements. Il est préconisé de mener une revue des dépenses publiques (RDP) pour alimenter ce volet de la RCSA. Il faudra toutefois programmer la RDP suffisamment à l'avance.

2.4.3. Analyses Stratégiques pour Une Prise de Décision Mieux Éclairée

Outre le suivi des engagements des différentes parties prenantes qui n'est pas encore effectif, le contenu de la revue peut respecter le canevas minimal proposé par IFPRI/ReSAKSS (voir Tableau 2.2) tout en prenant en compte celui proposé pour le suivi de la SCADD. Une telle approche est nécessaire si l'on ne veut avoir à conduire une revue sectorielle conjointe différente de la revue du secteur rural pour le pilotage de la SCADD dont le canevas est fixé.

TABLEAU 2.2: PROPOSITION D'AMELIORATION DU CANEVAS DU RAPPORT DE LA REVUE ACTUELLE

Canevas Recommandé	Pratique Correspondant au Burkina Faso	Appréciation de la Pratique Actuelle	Pratique Actuelle/Commentaires
Description de l'environnement ou contexte	Pris en compte	Vert	Réalisée mais prendre en compte l'environnement macro-économique.
Description des politiques, programmes, cadres réglementaires et d'orientation, institutions et processus de mise en œuvre	À approfondir	Jaune	Prendre en compte les approches d'interventions des acteurs dans le secteur rural.
Suivi des engagements financiers	Sommaire	Rouge	Il est fait de façon sommaire dans le programme 1.5 alors qu'il est très important. Suivre les ressources internes et externes suivant les sous-programmes du PNSR. Calculer le ratio de Maputo.
Suivi des engagements non financiers (mesure de réformes et actions)	Réalisé	Vert	Ce sont les actions par sous-programmes et les mesures de réformes. C'est le cœur du rapport actuellement.

³ La matrice de performance du secteur rural, élaborée à partir des référentiels de planification du secteur rural, est l'instrument principal du dialogue sectoriel sur la SCADD. Elle est constituée (1) de mesures et actions dont la mise en œuvre devrait apporter un changement majeur ou une contribution substantielle pour le développement du secteur, (2) d'un tableau d'indicateurs de performance pour le secteur rural pouvant donner les résultats ou avancées majeurs, et (3) des définitions des mesures/actions/indicateurs contenus dans la matrice décrivant les objectifs, les activités, les coûts, les sources, les méthodes de calcul.

Résultats ou performances du secteur agricole	Partiellement réalisé	Jaune	Fait de façon sporadique. Utiliser le cadre de résultats du PNSR.
Suivi des résultats de développement (pauvreté, sécurité alimentaire et nutritionnelle, etc.)	Partiellement réalisé	Jaune	Utiliser le cadre de résultats du PNSR.
Lien entre investissements et croissance agricole	Non réalisé	Rouge	Non analysé.
Lien entre croissance et réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire	Partiellement réalisé	Jaune	Méthodologie et modèle à améliorer.
Recommandations et programmation	Réalisé	Vert	Fait de façon satisfaisante.

Source: La présente étude.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

Le canevas IFPRI/ReSAKSS suit la logique du modèle "Structure, Conduite et Performance"⁴ où la Structure représente dans notre cas les politiques et institutions de mise en œuvre des investissements agricoles. Ce volet de la revue est capital car il conditionne le succès des efforts en faveur du secteur rural. Une attention particulière doit être portée aux mécanismes d'opérationnalisation des politiques. La prépondérance de l'approche projet dans les appuis extérieurs nécessite des études sur l'efficacité de cette dernière.⁵ La conduite représente les efforts financiers et non financiers des différentes parties prenantes dont l'importance du suivi est soulignée ci-dessus. Quant à la performance qui est la conséquence de la structure et de la conduite, elle indique dans notre cas les performances du secteur agricole et l'impact sur les conditions de vie des ménages. Bien que le suivi des performances soit fait dans la revue actuelle, il nécessite un approfondissement car il doit épouser le cadre de résultats du PNSR.

Enfin, des liens entre d'une part la structure et la conduite et d'autre part la performance doivent être établis. Des analyses approfondies pour établir le lien entre les investissements publics et la croissance agricole et l'impact de la croissance sur la pauvreté et la sécurité permettront de mesurer l'efficacité du PNSR. Des outils tels que le modèle à effet de seuil,⁶ le modèle d'équilibre général calculable, le modèle multi-marché, les analyses d'impact à partir d'enquêtes auprès des exploitations agricoles, des études économétriques, etc. peuvent être utilisés pour mener ces analyses. Le réseau d'analyse stratégique et de gestion de connaissances (SAKSS) en cours de construction pour renforcer le suivi/évaluation et la planification stratégique du PNSR pourrait être mis à contribution. Le noyau technique de ce réseau est constitué de l'institut de statistique et de la démographie, des DGESS⁷ des MDR, de la DGB/MEF, de la DCEI/DGEP et des centres de recherche (département socio-économie de l'INERA, CEDRES, CAPES). Ce réseau pourra bénéficier d'appuis techniques de la coordination régionale des SAKSS (ReSAKSS), d'IFPRI, d'autres institutions ou de personnes ressources.

Il est nécessaire de compléter le canevas minimal développé ci-dessus par des études spécifiques qui ne sont pas réalisées dans la revue actuelle. La résolution de certains goulots d'étranglement nécessite des analyses stratégiques pour permettre la prise de décisions. Aussi, comme prévu dans le dispositif de suivi/évaluation de la SCADD, il est

⁴ C'est un modèle d'économie industrielle pour l'analyse des performances des entreprises.

⁵ Voir IV.7 sur cette question

⁶ Le modèle à effet de seuil est nécessaire pour estimer l'impact de la segmentation des interventions dans le secteur rural selon l'approche projet (voir 4.7 pour plus de détails).

⁷ Notons que la DGESS/MASA a développé un modèle d'équilibre général calculable qui peut être mis à profit.

important de mener des évaluations périodiques de certaines réformes et investissements afin de guider la planification de nouvelles orientations. La liste indicative des thèmes ci-dessous peut faire l'objet d'études spécifiques au regard des problématiques actuelles du développement rural au Burkina Faso:

1. Profil des projets et programmes sur la période 2005–2014;
2. Étude de l'impact des projets selon la problématique de l'effet de seuil;
3. Profil de la transformation agro-alimentaire au Burkina Faso;
4. Étude sur la demande du mil et du sorgho et dérivés;
5. Étude sur la commercialisation et la transformation des produits maraîchers;
6. Étude sur la consommation du lait locale dans les zones urbaines; et
7. Étude de l'impact du régime de change du FCFA sur les performances de l'agriculture.

2.4.4. Processus d'Élaboration du Rapport de la Revue

Pour ce qui est du processus d'élaboration du rapport de la revue, bien qu'il repose principalement sur les structures de suivi évaluation des ministères du développement rural, il doit impliquer les ANE et les PTF. Des rôles spécifiques définis de commun accord doivent leur être confiés. Ces rôles peuvent être la supervision conjointe des travaux de la revue, la réalisation de certaines études spécifiques ou de certaines parties du rapport.

Notons pour terminer que les visites de terrain des investissements réalisés par l'ensemble des acteurs lors de la tenue du cadre sectoriel de dialogue ainsi que l'endossement des recommandations et décisions par l'ensemble des parties prenantes sont à promouvoir pour un ancrage solide du principe de la responsabilité mutuelle.

Tableau A.2 en annexe résume les principaux points traités dans cette section. Il est accompagné par une proposition de plan d'action pour le renforcement de la revue actuelle afin qu'elle soit conforme à la revue sectorielle conjointe.

3. EXAMEN DES POLITIQUES

3.1. L'inventaire des Politiques et Stratégies du Secteur Rural pré-PNSR

Du fait de l'importance du secteur agricole dans l'économie burkinabè, le développement rural a toujours été au centre des politiques nationales. Une prolifération de politiques, de stratégies, de programmes et plans d'action a caractérisé l'effort public en faveur de l'agriculture. Les politiques pré-PNSR peuvent être scindées en trois périodes: de 1990 à 2000, de 2000 à 2010, et de 2000 à nos jours.

3.1.1. De 1990 à 2000

Suite à l'élaboration de la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA) par le Gouvernement en 1992, le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA), a été adopté. Il visait: (1) le désengagement de l'État de la sphère de la production, de la transformation et de la commercialisation et du recentrage de l'administration sur ses missions régaliennes d'orientation politique et stratégique, d'appui/conseil, de suivi/évaluation, de contrôle et réglementation; (2) le renforcement de la déconcentration des services agricoles au niveau régional et local; (3) l'émergence d'organisations paysannes et professionnelles aptes à assumer certaines fonctions relevant jadis de

l'État; et (4) instaurer l'approche participative à tous les niveaux. Le PASA est le socle des politiques agricoles depuis l'avènement de la libéralisation économique. Sa vision est le cadre d'orientation de toutes les politiques en faveur du secteur agricole. S'inscrivant dans la vision du PASA, la première politique post-ajustement en faveur de l'agriculture, le Document d'orientations stratégiques (DOS) et son Plan stratégique opérationnel (PSO) seront élaborés en 1998. L'accroissement de la production agricole et des revenus des exploitations agricoles et l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages étaient les objectifs essentiels. Au cours de la même année, la Politique Nationale Forestière (PNF) a été adoptée pour mettre en évidence l'importance des sous-secteurs forêts, faune et pêche. La Politique et Stratégie en matière d'Eau (PSE) a été adoptée au cours de la même période.

La libéralisation du secteur de l'élevage interviendra avec l'élaboration de la note d'orientation du gouvernement pour l'élaboration du Programme d'investissement du secteur de l'élevage (PAPISE) en 2000.

Pendant la même décennie, le sommet mondial de Rio jeta les bases des politiques et programmes pour la gestion durable des ressources naturelles et le sommet mondial sur l'alimentation jeta celles sur la sécurité alimentaire.

3.1.2. De 2000 à 2010

En 2002, la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD) a été adoptée avec pour but de proposer un cadre fédérateur et d'harmoniser les méthodes et les approches des différents projets et programmes visant le développement des communautés rurales de base. Elle opérationnalise dans le secteur rural, la politique nationale de décentralisation entamée en 1996. L'année suivante, une politique d'orientation pour l'ensemble du secteur rural sera adoptée. La Stratégie de développement rural (SDR) ainsi élaborée fut le cadre d'opérationnalisation du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté dans le secteur rural.

Entre 2003 et 2010, on assistera à une prolifération de politiques, programmes et plans d'action sectoriels. C'est le cas de la Stratégie nationale de développement et de gestion des ressources halieutiques, adopté en 2003 et dont l'objectif global était de contribuer durablement à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire. Il s'agit également du Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) qui visait à contribuer à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau du pays.

En 2006, le Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement (PN-AEPA) fut adopté ainsi que le Programme Décennal d'Action pour l'environnement et le Cadre de Vie (PDA/ECV) avec pour objectif global de réduire à l'horizon 2015 les tendances à la dégradation de l'environnement et promouvoir la contribution du secteur de l'environnement à l'économie nationale

En 2007, la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR), la Politique Nationale en matière d'Environnement (PNE) et la Politique et Stratégie Nationales d'Assainissement (PSNA) furent adoptées. Au cours de cette période, plusieurs autres documents de politiques, de stratégies ainsi que des plans d'action ont été adoptés.

3.1.3. De 2010 à Nos Jours

En 2010, la Politique Nationale de Développement durable de l'Élevage (PNDEL) a été adoptée. Elle vise à l'horizon 2025 « un élevage compétitif et respectueux de l'environnement ».

Aussi, à la faveur de l'ECOWAP/PDDAA et de la nouvelle politique nationale adoptée en 2010, à savoir la SCADD, le Programme national du secteur rural (PNSR) sera élaboré et adopté en 2012 comme outil d'opérationnalisation de ces politiques, de la SDR et toutes les autres politiques. Il fédère les principaux programmes et plans d'action de la SDR et des autres politiques et devient donc un cadre programmatique unique du secteur rural. Il n'y a donc pas

d'innovations politiques dans le PNSR. On peut toutefois souligner la mise en exergue de certaines problématiques insuffisamment traitées dans les politiques passées. Il s'agit de l'accès au crédit, de la transformation des produits agricoles et du développement de l'entrepreneuriat agricole.

Par contre, il y a des actions dans le PNSR qui nécessitent une relecture de leurs politiques d'orientation ou la définition de nouvelles politiques. C'est ainsi que dans le cadre de la coopération de la NASAN, il est demandé au gouvernement de réviser: (1) la stratégie nationale de sécurité alimentaire pour prendre en compte la politique de nutrition, (2) la politique de gestion des aménagements hydro-agricoles, et (3) la politique de gestion foncière sur les aménagements. Aussi de nouvelles politiques pour piloter les problématiques de la résilience et la gestion des risques agricoles doivent être élaborées. Enfin, l'élaboration d'un code des investissements spécifiques au secteur agricole doit poser les bases d'une attraction du secteur privé dans l'agriculture et le développement de l'entrepreneuriat agricole.

3.2. Cohérence, Alignement, et Couverture Adéquate des Politiques

Du début des années quatre-vingt-dix à maintenant, on dénombre une quarantaine de politiques et programmes sectoriels dans le secteur rural (voir Tableaux 4.1, 5.1, et 5.2). L'ensemble de ces documents tirent leurs fondements de quatre politiques d'orientations rurales à savoir (1) la lettre de politique de développement agricole élaboré en 1992, et (2) le document d'orientation stratégique (1998), la lettre de politique de développement rural décentralisé (2002) et la stratégie de développement rural (2003). Ces politiques d'orientation se réfèrent elles aussi aux politiques nationales: soit le programme d'ajustement structurel (1991) pour ce qui de la LPDA, la lettre de politique de développement humain (1995) pour le DOS et la LPDRD et le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté pour la SDR. Les contextes régional et international sont pris en compte dans les politiques nationales ainsi que leurs déclinaisons dans le secteur rural. Le PNSR fédère l'ensemble des programmes des politiques sectorielles et se veut le cadre unique programmatique dans le secteur rural. Comme indiqué ci-dessus, il opérationnalise donc les grandes orientations dans le secteur rural. Ainsi on peut affirmer que les politiques et programmes dans le secteur rural connaissent un niveau satisfaisant de cohérence et d'alignement avec les politiques d'orientations rurales, nationales, régionales et internationales. Le nombre élevé de documents de politiques qui peut traduire apparemment des insuffisances de planification et de vision de long terme s'explique par la multiplicité des problématiques qui touchent le secteur agricole et rural et leurs constantes évolutions. La vingtaine de politiques dans le sous-secteur eau & assainissement et ressources naturelles traduit la plupart du temps l'application des conventions internationales sur la gestion durable des ressources naturelles.

Toutefois, les documents de politiques sectorielles ont une faible synergie entre eux; les aspects d'intégration et de thématiques communes ne sont pas abordés en assurant les interactions évidentes ou nécessaires (aménagements pastoraux, hydro-agricoles et forestiers, gestion des terres, intégration agriculture, élevage et environnement). Le PNSR qui aurait pu corriger cette insuffisance n'a pas adopté cette démarche. Son nombre élevé de sous-programmes (treize au total) traduit une absence de synergie entre les départements ministériels en charge du développement rural. Toutefois, les projets de développement tentent de remédier à cela en adoptant une vision intégrée des problèmes dans leur conception et mise en œuvre. Cependant, la faible capitalisation des expériences des projets explique la persistance de cette insuffisance dans l'élaboration des politiques. En outre, bien que ne contredisant pas la vision globale des politiques d'orientation, les objectifs de certaines politiques sectorielles opérationnelles ne sont pas souvent alignés avec ces dernières.

Quant à la couverture adéquate des problèmes de développement rural par les politiques, on peut noter que leur grand nombre traduit un souci constant de recherche de solutions qui entravent le développement agricole et rural. Le niveau de couverture de la plupart des problématiques révélées est satisfaisant.

On remarque toutefois que les politiques sont principalement axées sur la résolution des goulots d'étranglement qui limitent l'accroissement de la productivité de l'agriculture. L'approche chaîne de valeur pour une meilleure prise en compte des questions de commercialisation et de transformation des produits agricoles afin d'élargir les débouchés est insuffisamment traitée dans les politiques. La structuration du PNSR atteste cette orientation centrée sur l'offre puisque qu'il est composé de quatre sous-programmes sur l'amélioration de la productivité agricole et pastorale, quatre sur la gestion des ressources naturelles, 2 sur l'eau potable et l'assainissement, un sur la sécurité alimentaire et un sous-programme transversal sur le développement des chaînes de valeur. Si l'on tient compte du fait que les ressources naturelles sont des actifs pour la production, alors 8 sous-programmes sur douze sont orientés vers l'offre. Une mise en œuvre efficace du sous-programme sur le développement des chaînes de valeur nécessite une forte coordination avec les sous-programmes sur l'offre agricole alors qu'une structuration du PNSR en filières aurait résolu ce problème.

Dans les efforts de développement des chaînes de valeur, on constate que sur une dizaine de plans d'action sur les filières agro-pastorales⁸ élaborés durant la décennie 2000, seule la filière riz bénéficie d'importants soutiens de la part de l'État et des donateurs. Quelques actions sont menées pour le développement des filières manioc et sésame par la coopération allemande. Des efforts de la part de l'État au cours de ces dernières années pour le développement de la transformation du lait et de l'offre de viande pour l'exportation sont à souligner aussi. Toutefois, ils demeurent insuffisants au vu de la hausse continue des importations de produits laitiers et de la prépondérance des exportations du bétail sur pieds vers les pays côtiers. Soulignons que les différents projets de développement réalisent des investissements qui participent au développement des filières mais ils sont trop fragmentés et manquent de priorisation. Malgré l'importance relative des dépenses réalisées, ce saupoudrage ne permet pas d'atteindre la masse critique d'efforts indispensables à l'émergence de filières à base sociale large capable de tirer la plupart des agriculteurs de leur situation de pauvreté comme les filières mil et sorgho. Ces deux spéculations faisaient 58% des superficies totales cultivées sur la période 2010-2013 et leurs débouchés sont compromis du fait de la faiblesse de leurs transformations en produits adaptés aux modes de consommation urbaine.

Toujours sur le plan de la couverture adéquate des politiques, la politique nationale de microfinance doit être revue. En effet, cette politique mise en œuvre actuellement par le trésor public est beaucoup orientée sur la réglementation du secteur et n'aborde pas les problématiques spécifiques au monde agricole. Une politique sectorielle rurale est donc nécessaire dans ce domaine. Des actions ponctuelles menées par les projets sur le terrain sont à capitaliser pour la conception d'une telle politique. Il en est de même pour la politique de désenclavement des zones de production en lien avec les routes secondaires et les pistes rurales.

Notons enfin que les politiques macroéconomiques pénalisent fortement le développement de l'agriculture. Certains aspects de la politique fiscale en lien avec les taxes sur certains facteurs importés tels que les accessoires des machines agricoles, la matière première pour la fabrication des équipements agricoles, les intrants agricoles, etc. sont en contradiction avec les politiques de modernisation et d'intensification de l'agriculture. En effet, les intrants agricoles par exemple sont inscrits dans la Catégorie 1 du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA et à ce titre leur importation au Burkina Faso en provenance de pays hors UEMOA doit être frappée de diverses taxes fiscales et parafiscales, dont la combinaison peut atteindre environ 10% de la valeur CAF. Cette situation aboutit naturellement au renchérissement des coûts de ces produits lors de la vente aux producteurs. L'exonération de la

⁸ Riz, céréales, fruits et légumes, tubercules, oléagineux, niébé, lait, porc, petits ruminants, bétail/viande de bovin, aviculture traditionnelle.

TVA pour tous les intrants, équipements agricoles et de transformation sera un atout important pour l'intensification agricole.

En outre la politique de change de l'UEMOA ne cadre pas avec le niveau de développement de la région. L'arrimage fixe à une monnaie forte qu'est l'Euro pénalise les exportations de la région vers les zones dollar et favorise les importations en provenance de ces zones. Les filières d'exportation telles que le coton, le sésame deviennent moins compétitives tandis que le riz local, les produits laitiers, l'industrie du textile, les exportations de viande et d'animaux sur pieds des pays sahéliens vers les pays côtiers de la région subissent de plein fouet les importations extra-régionales du fait d'un taux de change \$/FCFA inférieur au taux correspondant aux fondamentaux de nos économies. Ce ne sont pas les seuls effets qui désalignent la politique de change avec les politiques agricoles. En effet, la substitution des produits locaux par les produits importés en milieu urbain dans certains pays de l'Afrique de l'Ouest (Taondyandé et Yade, 2012) du fait de la politique de change pro-importation montre que l'agriculture est en train de perdre ses parts de marché en milieu urbain et ne réalisera pas les performances escomptées. Il y a aussi l'ouverture des marchés de la zone UEMOA et la protection de ceux des pays développés (sous plusieurs formes) qui produit les mêmes effets d'autant plus que le Tarif extérieur commun de l'UEMOA sur les produits alimentaires est l'un des plus bas parmi les pays en développement (Taondyandé, 2012).

3.3. Planification, Suivi/Évaluation, et État de Mise en Œuvre des Politiques

La planification des politiques s'est améliorée au cours des deux dernières décennies. Les objectifs des politiques élaborées ont été chiffrés quand cela était possible et la plupart d'entre elles prévoient des dispositifs de suivi/évaluation depuis l'avènement des politiques de lutte contre la pauvreté à la fin des années quatre-vingt-dix. Pour ce qui est de l'établissement de la situation de référence et du suivi des progrès, il y a peu de problèmes pour les indicateurs pouvant être renseignés par le système statistique national qui fonctionne assez bien. L'enquête permanente agricole (EPA) qui a démarré en 1993 a été conduite de façon régulière jusqu'à présent et les enquêtes sur les conditions de vie des ménages, les comptes macroéconomiques et d'autres statistiques sont disponibles à différentes fréquences.⁹

Cependant, le suivi effectif de la mise en œuvre des politiques connaît d'énormes difficultés. En effet, les faibles capacités de suivi des services des ministères du Développement rural (MDR) au niveau décentralisé comme au niveau central conjuguées avec l'inflation institutionnelle et combinées à la multiplicité des projets de mise en œuvre des politiques pilotés principalement par les donateurs rend difficile la tâche de suivi. Selon Hourticq et al. (2012), les projets ont des méthodes différentes de rapportage de leurs activités et le calcul de certains indicateurs au niveau national devient quasiment impossible. Néanmoins, l'adoption d'une nomenclature unique des activités sur le secteur rural en décembre 2013 pourrait contribuer à la résolution de ce problème si elle est appliquée par l'ensemble des parties prenantes. Cela explique en partie le non-fonctionnement du dispositif de suivi de la stratégie de développement rural élaborée en 2003. De faibles capacités organisationnelles et de management de l'équipe de coordination, l'absence de motivation et de responsabilisation des acteurs du dispositif par sa formalisation expliquent aussi cet échec. Toutefois, celui du PNSR en cours a capitalisé les expériences du passé et les mesures nécessaires ont été prises pour son fonctionnement. Il est à son quatrième rapport (2 rapports annuels et deux rapports à mi-parcours) avec toutefois la nécessité d'améliorer la qualité du suivi/évaluation. Néanmoins, le suivi/évaluation du PNSR reste pour le moment un processus piloté principalement par les structures étatiques et

⁹ Il convient de noter que l'enquête de suivi du cheptel est pratiquement inopérante. La plupart des indicateurs de performances de l'élevage sont estimés à partir de paramètres zootechniques.

des efforts d'implication des PTF et des ANE sont nécessaires pour le rendre conjoint conformément aux principes de la responsabilité mutuelle (voir chapitre 2).

L'évaluation des politiques reste le parent pauvre du processus de développement de l'agriculture au Burkina Faso. Bien qu'elle soit faite au niveau des projets de mise en œuvre, l'évaluation globale des politiques sectorielles et d'orientation n'existe quasiment pas. Des politiques récentes ne tiennent pas toujours compte des leçons tirées des précédentes du fait de l'absence d'évaluation.

Quant à la mise en œuvre effective des politiques, trois points importants sont à souligner. Premièrement, des efforts importants sont faits pour la mise en place du cadre institutionnel pour l'opérationnalisation des politiques. L'administration burkinabè est assez active dans l'élaboration des textes réglementaires régissant les interventions publiques dans le secteur rural.¹⁰ Entre 2011 et 2013, une quarantaine de mesures de réforme ont été adoptées pour la mise en œuvre du PNSR (voir Tableau A.5 en annexe). Cependant, le grand nombre de ces textes rend difficile leur mise en œuvre effective. La visibilité et la lisibilité de ces textes restent à renforcer. Certains de ces textes ne sont pas connus par les PTF et les ANE et même par certains acteurs étatiques et cela limite ainsi leur mise en œuvre. L'élaboration et la mise à jour régulière d'un système d'information accessible sur les documents de politiques et textes d'opérationnalisation est nécessaire. En outre, comme cela a été mentionné dans le chapitre 2, le dispositif organisationnel pour la planification, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des mesures de réformes réglementaires en vue de l'exécution du PNSR adopté en novembre 2013 par l'ensemble des parties prenantes devrait permettre une application effective des textes adoptés. Enfin, la systématisation de la pratique de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques adoptées pourrait améliorer le degré d'opérationnalisation de celles-ci.

Deuxièmement, au regard de la prolifération des projets, de la prévalence de leurs caractères multidimensionnelles et des ressources financières dépensées,¹¹ on peut affirmer que les politiques sont globalement mises en œuvre. Cependant, la conception des projets laissée à la discrétion des partenaires au développement ne garantit pas à priori une mise en œuvre équilibrée des différentes politiques sectorielles. À titre illustratif, le sous-secteur de l'élevage est sous-financé en termes absolus et relatifs à sa part dans la valeur ajoutée agricole. Le caractère non contraignant des documents de politiques, conjugué parfois à un manque de légitimité¹² de certains d'entre eux renforcent cette situation.

Enfin, le recadrage de l'État vers ses missions régaliennes n'a pas été accompagné par les ressources humaines appropriées. Depuis l'adoption du PAS en 1991, les recrutements des cadres et agents ont été suspendus ou réduits, malgré le poids du secteur agricole dans l'économie nationale. En outre, la faible rémunération, l'insuffisance des moyens de travail démotivent rapidement le personnel des MDR (au niveau central et décentralisé) qui migre vers d'autres secteurs. La capitalisation et la pérennisation de l'action publique souvent nécessaires pour produire les effets et impacts souhaités deviennent difficiles. Les partenaires au développement en contournant les faibles capacités opérationnelles de l'administration par la création des projets n'aident pas à la construction d'une administration forte capable de conduire des politiques de développement.¹³ Ils accentuent plutôt le problème du

¹⁰ Notons toutefois que les décrets d'application de certaines lois prennent beaucoup de temps et influent donc négativement sur la mise en œuvre des activités qui y sont attachées.

¹¹ Comparativement à la part des dépenses publiques dans la valeur ajoutée agricole, le Burkina Faso se situe dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (Hourticq et al 2012).

¹² Certains programmes ou plans d'action élaborés ne sont pas adoptés en conseil des ministres.

¹³ Il faut noter cependant que quelques bailleurs inscrivent le principe de renforcement de l'administration dans leurs interventions.

fait du débauchage des agents de l'État par les projets. Un dialogue constructif entre l'État et les donateurs basé sur des études d'évaluation des approches de mise en œuvre des projets pourrait favoriser l'émergence de solutions adéquates. Enfin, les capacités des acteurs non étatiques censés assurer la relève sont faibles et handicapent ainsi la mise en œuvre des politiques.

L'ensemble de ces points est résumé dans les dernières colonnes des Tableaux A.5 à A.7 en annexe.

TABLEAU 3.1: SYNTHÈSE DE L'EXAMEN DES POLITIQUES

Rubrique	Appréciation	Commentaire
Cohérence des politiques	Jaune	Politiques fiscales non favorables à la modernisation de l'agriculture. Le TEC de l'UEMOA est complexe et pénalise plus les fabricants d'équipements agricoles et de transformation; les intrants aussi ne sont pas défiscalisés
Alignement des politiques avec le PNSR	Jaune	Régime de change pro-importation et décourageant les exportations; Nécessité de réguler la libéralisation des importations extra-régionales pour la création des chaînes de valeurs au niveau régional
Qualité de la planification et de l'état de mise en œuvre des politiques	Jaune	Progrès réalisés depuis le PNSR mais persistance de la multiplicité des cadres de planification et de mise en œuvre des politiques liée à la prépondérance de l'approche projet La mise en œuvre est satisfaisante pour ce qui est de la traduction réglementaire des politiques; Prépondérance des projets pour la mise en œuvre des politiques dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des donateurs; Avec pour conséquence la faiblesse des capacités des structures étatiques centrales et déconcentrées ainsi que les collectivités territoriales dans l'opérationnalisation et le suivi/évaluation des politiques;
Couverture adéquate des politiques	Jaune	Nécessité de politiques (1) de microfinance spécifique au secteur agricole, et (2) transformation; Faible application de l'approche chaîne de valeur Intégrer les actions de désenclavement des zones de production dans le PNSR

Source: Présente étude.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

4. REVUE INSTITUTIONNELLE

4.1. Le Paysage Institutionnel de Mise en Œuvre du PNSR

L'élaboration et la mise en œuvre du PNSR se veulent participatives et inclusives, impliquant donc les acteurs étatiques et non étatiques qui se trouvent à la fois aux niveaux national (central) et régional (déconcentré). L'inventaire des différentes institutions impliquées permet de bien connaître et apprécier le paysage institutionnel du PNSR.

4.1.1. Les Acteurs Étatiques

Les acteurs étatiques impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du PNSR proviennent des départements ministériels chargés du développement du secteur rural et de ceux comportant des domaines transversaux en lien avec le secteur rural. Ce sont:

- Les départements ministériels chargés du développement du secteur rural
 - Le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA)
 - Le ministère des Ressources animales et halieutiques (MRAH)
 - Le ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD)
 - Le ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement (MEAHA)
 - Le ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation (MRSI)
- Les départements ministériels comportant des domaines transversaux
 - Le ministère de l'Économie et des Finances (MEF)
 - Le ministère de la Promotion de la Femme et du Genre (MPFG)
 - Le ministère des Infrastructures, du Transport et du Désenclavement (MITD)
- Les structures clés

En se basant sur les différents départements ministériels chargés du développement du secteur rural, les institutions clés impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des stratégies se présentent comme suit:

- Les Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS)
- Les Directions Centrales et principalement les Directions Générales (DG)
- Les Directions Régionales (DR)
- Des institutions spécifiques telles:
 - Le Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA)
 - Le Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire (SE-CNSA)
 - Le Secrétariat Permanent du Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable (SP/CONNED)
 - L'Institut National de l'Environnement et de Recherches Agricoles (INERA)

Au niveau des départements ministériels couvrant des domaines transversaux en lien avec le secteur rural, on peut noter:

- La Direction Générale du Budget (DGB)
- Le Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Genre (SP/CONAP/Genre)

Notons que l'architecture institutionnelle est incomplète. Les responsables des sous-programmes ne sont pas encore nommés conformément au principe de l'approche programme. Ce vide pénalise la mise en œuvre du PNSR car certains PTF ne veulent pas s'engager sans ces derniers.

4.1.2. Les Acteurs Non Étatiques

Les acteurs non étatiques comprennent les partenaires techniques et financiers (PTF), les organisations de la société civiles (OSC), les organisations professionnelles agricoles (OPA) et le secteur privé. À ce niveau, les institutions clés sont les suivantes:

- Les Partenaires techniques et financiers (chef de fil);
- Le Secrétariat Permanent des ONG (SPONG);
- La Confédération Paysanne du Faso;
- Les Chambres d'Agriculture;
- La fédération nationale des industries agro-alimentaire du Burkina (FIAB); et
- Les collectivités territoriales.

4.2. La Coordination des Actions du PNSR par les Institutions Gouvernementales

La coordination des actions du PNSR au sein des institutions gouvernementales est caractérisée par la présence d'un centre de décision, une structure de coordination dotée d'instruments de pilotage et de suivi-évaluation. Ces instances fonctionnent avec l'implication des partenaires techniques et financiers, de la société civile, des ONG, des collectivités territoriales, des OPA et des acteurs du secteur privé aussi bien au niveau central que déconcentré.

Pour assurer une coordination efficace de la mise en œuvre des actions du PNSR, le gouvernement du Burkina Faso a responsabilisé la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (CPSA) avec un Secrétariat Permanent, le SP/CPSA mis en place depuis 2000. Cheville ouvrière de cet organe national de coordination, le SP/CPSA est une structure administrativement rattachée au cabinet du ministre chargé de l'agriculture, mais au plan de son fonctionnement, il intervient sur l'ensemble des départements ministériels concernés par le développement rural, notamment les Ministères chargés de l'Eau, des Aménagements Hydrauliques et de l'Assainissement, des Ressources animales et halieutiques, de l'Environnement et du Développement durable, de la Recherche scientifique et de l'Innovation.

L'action de coordination du SP/CPSA implique également les institutions spécifiques venant des départements ministériels œuvrant dans des domaines transversaux en lien avec le secteur rural. Ce sont le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère de la Promotion de la Femme et du Genre et le Ministère des Infrastructures, des Transports et du Désenclavement. Cette instance de coordination des politiques sectorielles avec son secrétariat permanent, le SP/CPSA est particulièrement importante pour la fédération des réflexions

stratégiques et la mise en cohérence des actions dans l'exécution des programmes du PNSR. La mission essentielle du SP/CPSA se décline entre autres sur:

- La coordination de l'élaboration, de la mise en cohérence, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des politiques et stratégies sectorielles agricoles et particulièrement du PNSR;
- La promotion de la concertation entre les acteurs et les partenaires autour des questions du développement rural; et
- La participation à la réalisation d'études et d'analyses prospectives du développement rural et de la mise en œuvre des réformes dans ce secteur.

Il faut ajouter à cela, la présence de différents cadres formels de concertation entre acteurs du PNSR.

Le SP/CPSA dispose de capacités pour délibérer et planifier ces activités en relation avec sa mission. Cependant, l'évaluation des capacités de cette instance de coordination laisse apparaître des insuffisances dans les trois principaux domaines ci-après:

- *Le domaine des ressources humaines:* Les ressources humaines sont en nombres insuffisants et certains profils (spécialistes) manquent. Le personnel est peu motivé, entraînant une mobilité constante défavorable à la qualité attendue des prestations;
- *Le domaine des ressources matérielles:* Le SP/CPSA souffre d'une insuffisance d'équipements divers indispensables à l'accomplissement optimal de sa mission. Il s'agit essentiellement de véhicules, d'ordinateurs portables et de bureaux, etc.; et
- *Le domaine des ressources financières:* Le SP/CPSA connaît une insécurité financière quasi-permanente, ce qui influe sur son fonctionnement optimal. La réalisation des programmes annuels s'en trouve handicapée. Le PFC/PNSR qui finance la mise en œuvre de la feuille de route du PNSR a des limites par rapport aux besoins de fonctionnement général du SP/CPSA.

Il faut enfin noter le dysfonctionnement des instances régionales (CR/CPSA), faute de moyens.

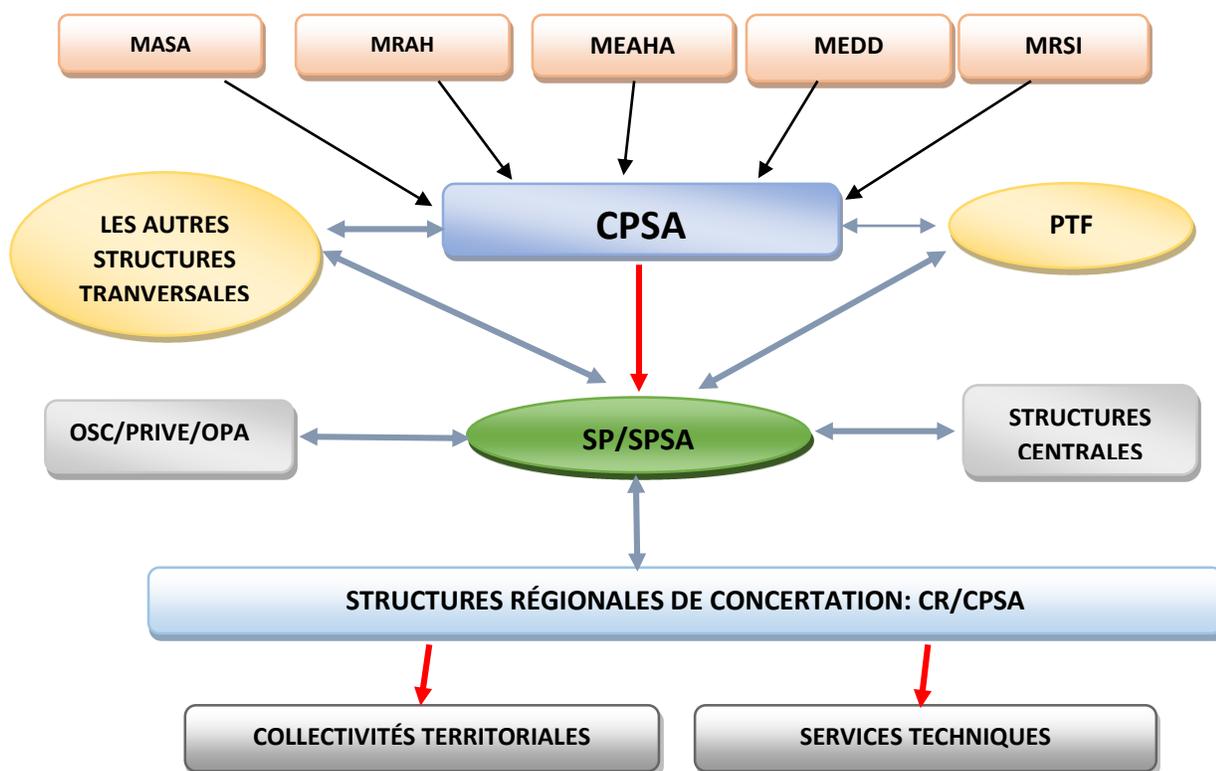
Au plan budgétaire, un arbitrage à travers une concertation au niveau de l'ensemble des ministères concernés permettra d'exploiter les complémentarités et les synergies en vue d'une meilleure coordination de l'exécution du budget dans le cadre de la mise en œuvre du PNSR. Ce type de coordination est peu satisfaisant en ce moment.

4.3. La Participation des Acteurs Non Étatiques (ANE) à la Formulation et à la Mise en Œuvre des Politiques et des Programmes

Des instances et organes sont disponibles pour permettre la participation des acteurs non étatiques à la formulation des politiques et des programmes. Dans le cas du PNSR, on peut noter l'instance de pilotage du dispositif de suivi-évaluation avec le comité d'orientation et de pilotage (COP) et le comité technique interministériel (CTI). En dehors de cette instance qui inclue les ANE, il faut indiquer les différents cadres de concertation ad hoc et informels qui, pour des exercices d'élaboration de politiques et de programmes pilotés par l'instance gouvernementale—SP/CPSA—ou par les responsables des sous-secteurs tels que les DGESS, impliquent les ANE. D'autres instances formelles existent tel que le cadre sectoriel de dialogue du développement rural, sécurité alimentaire et environnement (CSD/DR-SA-EV) avec un secrétariat technique, le cadre de concertation des partenaires du développement rural (CCPDR), les collèges des groupes d'acteurs spécifiques dont les ANE. Toutefois, les ANE (à l'exception du secteur privé) n'ont pas été associés au processus de la NASAN.

Il faut cependant reconnaître que tous ces organes formels et informels connaissent de sérieux problèmes de fonctionnement. Sur le plan de l'efficacité de la contribution des ANE à la formulation des politiques et des programmes et à leur mise en œuvre, des efforts restent à faire. Généralement, certains ANE sont tardivement impliqués aux débats. D'autre part, ils ne disposent pas souvent à temps des informations fiables leur permettant une préparation sérieuse des débats. Par ailleurs, la circulation de l'information entre les structures gouvernementales responsables d'élaboration des politiques et de leur exécution et les ANE n'est pas partout efficace faute de stratégie performante de communication. Les ANE ne disposent pas de moyens suffisants pour des concertations internes préparatoires aux débats. Enfin, les outils d'opérationnalisation ne connaissent pas une appropriation suffisante au niveau des ANE. Il faut néanmoins signaler les progrès constants observés au niveau des OPA qui ont amélioré leur maîtrise des processus de dialogue politiques avec une contribution de qualité reconnue.

FIGURE 4.1: PRESENTATION SCHEMATIQUE DE LA COORDINATION DES POLITIQUES SECTORIELLES AGRICOLES PILEE PAR LE GOUVERNEMENT



SIGLES ET LEGENDE

- MASA:** ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire
- MRAH:** ministère des Ressources animales et halieutiques
- MEAHA:** ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement
- MEDD:** ministère de l'Environnement et du Développement durable
- MRSI:** ministère de la Recherche scientifique et de l'Innovation
- PTF:** Partenaires Techniques et Financiers
- OPA:** Organisation professionnelle agricole
- OSC:** Organisation de la Société Civile
- CR/CPSA:** Comité Régional de Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles

- ↔ Relations fonctionnelles
- Relations hiérarchiques

Pour assurer une contribution de qualité des ANE au dialogue en matière de formulation des politiques et des programmes et à leur mise en œuvre (participation efficace aux revues, suivi-évaluation, décisions au niveau des instances de pilotage, divers ateliers liés à la mise en œuvre des programmes, etc.), il faut:

1. Le développement d'initiatives internes au niveau des ANE pour mutualiser et renforcer les bonnes pratiques et les expériences en matière de dialogue politique avec le gouvernement,
2. Le renforcement des capacités en élargissant et en approfondissant les connaissances des ANE sur les enjeux nationaux et internationaux qui influencent les décisions et les politiques de développement du secteur agricole,
3. Une contribution à l'amélioration de leur capacité financière pour permettre la prise en charge des coûts liés à la préparation de leur participation au dialogue politique, et
4. Le renforcement optimal de l'appropriation des outils d'opérationnalisation des politiques par les ANE.

4.4. Alignement Institutionnel avec le PNSR et Vides Institutionnels

Sur le plan des textes, les différents organes de mise en œuvre du PNSR connaissent leur rôle et l'étendue de leurs compétences. Les différents acteurs tels que l'État, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles agricoles, le secteur privé, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers sont impliqués dans le processus de mise en œuvre. À l'analyse, il n'existe pas de domaines clairement mentionnés dans le PNSR qui ne soit pas pris en compte par une institution. Vu sous cet angle, il n'existe pas de vide institutionnel au niveau de la mise en œuvre du PNSR.

Cependant, il existe des insuffisances institutionnelles concernant certaines politiques et stratégies particulièrement déterminantes pour le succès du secteur rural et relevant d'autres départements ministériels. C'est le cas du désenclavement des zones de production, de la transformation et la commercialisation des produits agricoles (Encadré 4.1). En effet, bien que pris en compte dans la définition du PNSR et effectivement mis en œuvre par les départements ministériels en charge du développement rural, il n'existe pas de mécanismes institutionnels entre ces derniers et les ministères de tutelle de ces politiques pour assurer une synergie dans la planification et leurs mises en œuvre.

ENCADRE 4.1: CAS DE LA TRANSFORMATION DES PRODUITS AGRICOLES

La problématique de la transformation des produits agricoles fait partie des missions du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA). Les actions en appui à l'agro-industrie prises par ce ministère sont orientées principalement vers le secteur formel et les filières d'exportation et ne prennent pas assez en compte la micro-transformation informelle des produits agricoles en milieu rural, semi-urbain et urbain. Les ministères en charge du développement rural ayant compris le rôle crucial de la valorisation des produits agricoles initient des actions pour le développement de la transformation. C'est pourquoi, le ministère des Ressources animales appuie maintenant la réalisation de mini-laiteries et qu'une agence de valorisation des produits forestiers non ligneux et des directions de promotion de l'entrepreneuriat agricole et de développement des chaînes de valeur ont été créées respectivement au ministère de l'Environnement et du Développement durable et au ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire. Par ailleurs, le thème de la XVII^e journée du paysan porte sur la transformation agro-alimentaire. Malheureusement, l'intégration de cette nouvelle mission à des ministères traditionnellement orientés vers les questions de l'offre agricole ne se fait pas sans problème. Outre la correction à apporter à l'inadéquation des qualifications en ressources humaines, les dispositifs institutionnels de ces ministères doivent être complétés. La création d'une plateforme pour une collaboration étroite entre les ministères en charge du développement rural et le MICA est à promouvoir.

En outre, pour la mise en œuvre des engagements en matière d'investissements dans le cadre de la NASAN, il manque une interface de dialogue entre d'une part le secteur privé national et international et d'autre part le Gouvernement. La création d'une plateforme de dialogue tripartite (État-donateurs-secteur privé) travaillant en synergie avec les cadres actuels de dialogue entre le Gouvernement et le secteur privé (Conseil présidentiel pour l'investissement, rencontre secteur privé-gouvernement, chambre du commerce et de l'industrie) pourrait résoudre ce problème. En outre, il est peut-être recommandé de détacher quelques cadres en charge de l'investissement du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat au profit du SP/CPSA afin de renforcer ses capacités sur les problématiques de l'entrepreneuriat dans le secteur agricole.

4.5. Les Capacités Institutionnelles dans la Mise en Œuvre des Politiques

Dans le point relatif à la mise en œuvre des politiques, les capacités des institutions à tous les échelons ont été analysées. Il ressort que les acteurs étatiques et non étatiques connaissent des contraintes et des faiblesses multiformes dans leur contribution à la mise en œuvre des politiques. Les insuffisances sont souvent liées aux ressources humaines, matérielles et financières. Il faut aussi ajouter les lourdeurs administratives et financières, dans la gestion, la passation des marchés, les insuffisances organisationnelles particulièrement au niveau des acteurs non étatiques.

D'une manière générale, les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques connaissent des faiblesses dans les domaines en lien avec l'analyse des stratégies, la gestion et le suivi-évaluation des programmes, la planification/programmation des investissements, le leadership, la gestion des connaissances et leur diffusion, la gouvernance et le développement organisationnel.

Il faut relever les graves insuffisances constatées au niveau des services déconcentrés qui manquent souvent du minimum pour accomplir leur mission. Si dans le processus de mise en œuvre du PNSR des dispositions ne sont pas prises pour le renforcement des capacités opérationnelles de ces structures, il est certain qu'elles n'apporteront pas grand-chose en termes de résultats attendus de ce processus.

À ces difficultés, il faut ajouter la récurrence des changements institutionnels qui érode constamment leurs capacités. C'est la prolifération des structures et des départements ministériels qui a débouché à la définition de 13 sous programmes pour la mise en œuvre du PNSR. En effet, ces sous-programmes ont été taillés sur la base des missions des différentes structures des quatre ministères en charge du développement rural. Cet effectif pléthorique de sous programmes posera des difficultés dans la coordination qui reste indispensable à la prise en compte des aspects transversaux.

Pour faire face efficacement à la responsabilité des acteurs concernés par la mise en œuvre des politiques et particulièrement du PNSR, il est nécessaire que les contraintes ci-dessus mentionnées soient progressivement levées. Outre les efforts pour accroître le niveau d'équipement en matériel et en ressources financières des institutions impliquées, le renforcement des capacités de leurs ressources humaines à travers des formations fondées sur les faiblesses techniques identifiées est indispensable. Il est aussi nécessaire de rationaliser la création des départements ministériels et les structures techniques pour une mise en œuvre efficace des politiques.

4.6. La Coordination entre les Partenaires au Développement

Dans le cadre de leur participation au processus politique dans les domaines agricole et alimentaire, les partenaires au développement sont bien organisés à l'interne en vue de répondre efficacement aux attentes du gouvernement. C'est ainsi qu'un cadre de concertation est en place et des réunions périodiques sont tenues à chaque fois que de besoins pour coordonner les points de vue sur les différents dossiers politiques et stratégiques. Un chef de file des PTF est en place et fonctionne de façon tournante. Des consultations sont également faites surtout par le chef de file lorsque les PTF doivent se prononcer sur certaines questions d'importance nationale. Les différentes rencontres et les consultations leur permettent de réaliser des analyses conjointes, de partager les avis, de mutualiser leurs capacités et surtout de partager les informations et les connaissances sur les politiques et les enjeux nationaux qui entourent les problématiques du développement du secteur agricole. Des sous-groupes thématiques sont en formation pour mieux appréhender et approfondir certaines questions d'intérêt particulier. Les PTF ont une bonne communication interne qui permet une fluidité de la circulation de l'information. Nous pouvons donc dire que la coordination entre les PTF fonctionne et leur contribution au processus politique est particulièrement appréciée par le gouvernement.

Ces efforts appréciables et reconnus en matière de concertation et de partage de l'information entre PTF n'entraînent pas la suppression automatique des divergences dans les méthodes d'intervention généralement inscrites dans des conventions peu flexibles. La complexité de cette situation est exacerbée par la multiplicité des projets et programmes. Bien que leur nombre ait diminué au cours de ces dernières années, on dénombre toujours une soixantaine de projets dans le secteur rural en 2012-2013.

L'approche programme, le principe de l'aide budgétaire et le panier commun semblent être une solution à ces faiblesses, mais encore faut-il que les conditions et les mécanismes pour y parvenir trouvent la compréhension et l'adhésion des différents partenaires sous l'impulsion d'un leadership fort de l'État.

4.7. Alignement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) avec les Politiques et les Programmes Nationaux

L'état des lieux de l'alignement des partenaires techniques et financiers (PTF) avec les politiques et les programmes nationaux montrent que des efforts appréciables sont consentis et des progrès significatifs sont constatés à ce niveau. La dynamique engagée autour de l'opérationnalisation de l'approche programme dans le cadre de la mise en œuvre du PNSR est un facteur favorable à ce processus d'alignement. Toutefois, certains partenaires trouvent le système de pilotage assez complexe. Ils pensent que l'existence du SP/CPSA est une bonne opportunité pour la coordination du suivi et l'évaluation, mais des contraintes liées à la multitude des institutions et leur instabilité fragilisent l'action du SP/CPSA qui connaît également des insuffisances en ressources humaines notamment de spécialistes dans certains aspects de son domaine d'intervention.

- **L'alignement des PTF sur les objectifs du PNSR:** Le PNSR étant un cadre couvrant assez exhaustivement les besoins d'investissements nécessaires au développement du secteur rural, les appuis des PTF sont généralement orientés vers les objectifs du PNSR. Par contre, leur efficacité peut être faible du fait d'une multiplicité des modalités de mise en œuvre.
- **L'alignement en matière d'allocation des fonds:** L'absence ou l'insuffisance de convergence vers des systèmes et méthodes de planification harmonisée et orientée sur des budgets-programme véritablement opérationnels pour tous, n'a pas permis pour l'instant, un alignement efficace des PTF en termes d'actions de mise en œuvre du PNSR et d'allocation de ressources financières.

- **L'harmonisation des modalités de mise en œuvre:** Si sur le plan des stratégies et des objectifs, les actions des PTF s'inscrivent bien dans le cadre des orientations du PNSR et de la politique nationale de développement économique nationale comme la SCADD, il faut reconnaître cependant que sur le plan opérationnel, les projets et programmes des partenaires se poursuivent conformément aux conventions signées avec le gouvernement. Dans le domaine du secteur rural, seul le programme PN-AEPA est financé par des appuis budgétaires. Certains partenaires attendent toujours la mise en place par le gouvernement de mécanismes plus clairs de la mise en œuvre du PNSR. Si l'on convient que les différents programmes et projets sont censés s'inscrire dans la dynamique d'opérationnalisation des actions retenues par le PNSR, il est alors nécessaire de créer les conditions pour la réalisation de la cohérence des actions de ces projets et programmes (alignement) avec celui-ci. La concertation et la coordination sont insuffisantes pour permettre une harmonisation des approches de mise en œuvre.

En outre, la durabilité des résultats des projets est compromise si la relève n'est pas assurée par les structures déconcentrées des MDR. Les projets doivent veiller à renforcer les capacités des institutions étatiques pour la pérennisation des actions. Certains bailleurs ont intégré cette problématique en orientant leurs modalités d'intervention dans ce sens. Aussi, la fragmentation des interventions en plusieurs petits ou moyens projets discontinus peut ne pas permettre d'atteindre le seuil d'intervention nécessaire pour avoir l'impact escompté.

Tout en accélérant la réalisation des conditions favorables à la planification opérationnelle et à l'exécution concertée et coordonnée des différents sous-programmes du PNSR, il est indiqué de réaliser une cartographie des différents projets en cours qui permettra leur meilleure connaissance et surtout leurs liens clairs avec le PNSR, les stratégies et politiques du secteur rural. Cette cartographie des projets permettra également d'analyser les différenciations en termes d'objectifs des programmes, d'allocation des fonds, de modalités de mise en œuvre, d'indicateurs pour mesurer le progrès, de période d'élaboration, etc. Aussi, est-il possible d'établir un partenariat entre le SP/CPSA et un centre de recherche pour questionner l'impact des projets. Au lieu de focaliser la question de l'alignement sur l'appui budgétaire, ces types d'études permettront d'élargir le champ des connaissances pour faire avancer le dialogue avec les bailleurs en vue de trouver les modalités d'intervention plus efficaces.

Enfin, les principaux constats de cette revue institutionnelle sont consignés dans le Tableau 4.1.

TABLEAU 4.1: SYNTHÈSE DE LA REVUE INSTITUTIONNELLE

Rubrique	Appréciation	Commentaire
Dispositif institutionnel de mise en œuvre du PNSR	Jaune	Inflation institutionnelle avec 4 MDR; Les responsables des sous-programmes ne sont encore nommés
Coordination entre les institutions gouvernementales	Jaune	Faible coordination entre MDR pour exploiter leurs complémentarités; Pas d'arbitrages budgétaires en communs Le cadre de dialogue connaît des dysfonctionnements au niveau régional; Capacités financières et humaines de l'instance de coordination limitée (SP/CPSA)
Participation des ANE	Jaune	Participation satisfaisante, mais OSC non impliquées dans la NASAN; Faibles capacités des ANE pour une participation efficace au dialogue politique
Alignement institutionnel avec le PNSR	Jaune	Compétences, et institutions à créer ou renforcer pour mieux prendre en compte la question de la transformation et du partenariat public-privé
Capacités institutionnelles	Jaune	Faibles capacités opérationnelles des structures déconcentrées pourtant chevilles ouvrières de la mise en œuvre du PNSR
Coordination entre les PTF	Jaune	Des progrès réalisés; mais; flexibilité limitée par les conventions entre PTF et Gouvernement; absence (ou faible) de mandat des PTF au niveau local pour discuter parfois
Alignement des PTF	Jaune	Alignement satisfaisant par rapport aux objectifs du PNSR, mais fragmentation des investissements en petits projets entraînant un problème de seuil

Source: Présente étude.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

5. EXAMEN DES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS FINANCIERS ET NON FINANCIERS

Le PNSR et la NASAN sont les engagements à évaluer dans cette partie.

Le coût global du PNSR sur la période 2011–2015 est chiffré à 1376,8 milliards de FCFA (cf. A1 en annexe). Les promesses de financement du PNSR issues du business meeting s'élèvent à 847,3 milliards soit 61,5% du montant requis. Environ 40% de cette promesse de financement sera assuré par les ressources de l'État (y compris les appuis budgétaires globaux et sectoriels), 46% par les bailleurs de fonds, 10% par le secteur privé, et 4% par les ONG et les organisations de la société civile (Tableau 5.1).

Ajoutons que le passage à l'approche programme comme cadre de planification et d'exécution budgétaire est un engagement du Gouvernement dans le pacte afin de favoriser une mise en œuvre efficace du PNSR.

TABLEAU 5.1: ENGAGEMENTS FINANCIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PNSR EN MILLIARDS DE FCFA

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
État	46,4	62,4	70,9	72,8	73,5	326,1
Ressources extérieures	145,0	105,0	68,8	44,4	27,6	390,9
ONG/OSC		7,0	9,4	9,3	9,8	35,6
Secteur privé		16,3	22,0	21,7	23,0	83,0
OPA/Bénéficiaires		2,3	3,1	3,1	3,3	11,9
Gap à rechercher	0,0	39,5	140,5	158,6	191,0	529,5

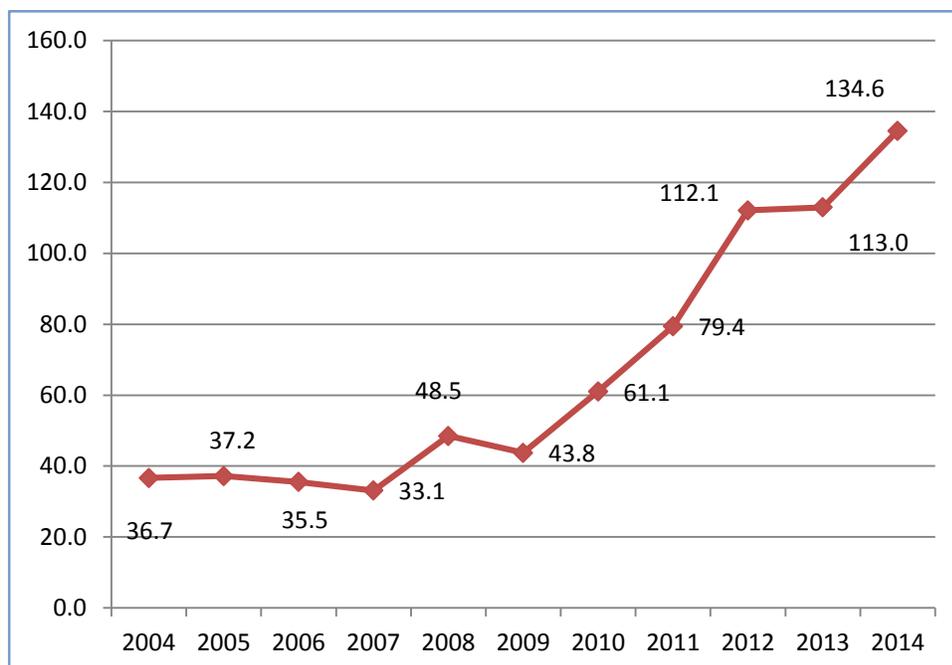
Source: PNSR (2012).

5.1. Mise en Œuvre des Engagements Financiers dans le Cadre du PNSR

5.1.1. Gouvernement

Le budget sur ressources internes allouées au secteur rural a connu une hausse continue au cours de ces dernières années. D'une moyenne de 37 milliards de FCFA en 2004-2007, il est passé à 51 milliards en 2008–2010 avant d'atteindre 110 milliards en 2011–2014. Cette augmentation substantielle qui commence en 2008 à l'occasion de la flambée des prix des produits alimentaires s'est renforcée à partir de 2011. Sur la période 2011-2014, l'intention de soutien au secteur rural de la part du gouvernement dépasse de 74% son engagement dans le pacte du PNSR. Un ensemble d'événements explique cet effort de programmation en faveur du secteur rural. On pourrait l'imputer à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA avec l'élaboration du PNSR et la signature du pacte de sa mise en œuvre en juillet 2010, à l'adoption de la SCADD en décembre 2010 qui positionne le secteur agricole comme pilier de cette stratégie et surtout à l'onde de choc de 2008 qui marque le retour des politiques de subvention en intrants et équipements au profit des agriculteurs. Notons toutefois qu'il n'y pas de problème technique à imputer les budgets et les dépenses des MDR à la mise en œuvre du PNSR étant donné qu'il n'y a pas d'activités hors PNSR menées par ces ministères.

FIGURE 5.1: ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES DES MDR SUR RESSOURCES INTERNES (EN MILLIARDS DE FCFA)



Source: Nos calculs à partir des données de la direction générale du budget (DGB).

S'agissant des dépenses effectivement réalisées, soulignons que le niveau de l'exécution du budget sur ressources internes est élevé. Il a été de 114%¹⁴ sur la période 2004-2010 avant de baisser à 90%¹⁵ sur la période 2011-2013. Ainsi donc, à l'instar du budget, les dépenses effectives sur ressources internes suivent une courbe ascendante en passant de 39 milliards en 2004-2007 à 60 en 2008-2010 et à 91 milliards en 2011-2013. Ce niveau d'investissement public est au-dessus des attentes consignées dans le pacte du PNSR en termes de mobilisation des ressources internes. En effet, pour un engagement de 180 milliards sur la période 2011-2013, l'appui de l'État au secteur rural a été de 273 milliards sur ladite période, soit un dépassement de 52%. Les bonnes performances économiques¹⁶ ayant favorisé une bonne mobilisation des recettes propres de l'État ainsi que la volonté politique pourraient expliquer l'importance du soutien public à l'agriculture. Les appuis budgétaires du fait de leur fongibilité sont à prendre en compte aussi. En effet, ils étaient de 110 milliards de FCFA en moyenne en 2005-2007 et atteignent maintenant la barre de 200 milliards depuis 2009.

¹⁴ Notons toutefois que ce taux est gonflé artificiellement par la réalisation de dépenses non programmées dans les lois de finances initiales et qui ne sont pas prises en compte dans les lois de finances rectificatives. Ces dépenses effectuées au titre de la section "dépenses communes interministérielles" portent généralement sur les contreparties de l'État pour les projets qui démarrent au cours de l'exercice budgétaire, les cas d'urgence (catastrophes climatiques, foyers d'insécurité alimentaire non prévus...), les subventions à la filière cotonnière (surcoûts des intrants, baisse du cours du coton...) et les initiatives ad hoc du gouvernement. En excluant ces dépenses, le taux d'exécution s'établit à 90,5%.

¹⁵ Ce taux d'exécution réaliste a été obtenu grâce à l'amélioration de la programmation budgétaire durant ces dernières années, précisément le dégraissage de la section "dépenses communes interministérielles."

¹⁶ Le taux de croissance économique a été de 7% en moyenne sur la période 2009-2013.

Cependant, l'importance du volume des dépenses n'indique rien sur sa qualité, notamment son efficience allocative conformément à l'esprit du PNSR. La désagrégation de ces dépenses suivant les sous-programmes du PNSR s'avère indispensable.¹⁷

**TABLEAU 5.2: ENGAGEMENTS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT
(EN MILLIARDS DE FCFA)**

Rubrique	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2014
Engagement PNSR	46,4	62,4	70,9	72,8	73,5	252,6
Programmation	79,4	112,1	113,0	134,6		439,1
Dépenses effectives	79,9	97,1	96,0			

Source: Nos calculs à partir des données de la DGB et de la DCEI.

5.1.2. Les Donateurs

L'évaluation des engagements financiers des donateurs dans la mise en œuvre est une opération délicate en ce sens qu'il n'y pas eu de nouvelles promesses de financement lors de la signature du pacte. La programmation de leurs financements contenue dans le pacte du PNSR est issue des conventions en cours sur la période 2011–2015. Ainsi les 391 milliards mentionnés dans le Tableau 5.3 ne sont pas une promesse de financement, mais un acquis. La promesse de financement vient plutôt du business meeting tenu en mars 2012 où les bailleurs se sont engagés à apporter de ressources additionnelles à hauteur de 250 milliards. Ainsi le montant global de leurs engagements (conventions en cours + promesse) s'élève à 641 milliards soit 46,6% du coût total du PNSR.

On note un faible niveau d'exécution budgétaire des dépenses sur ressources externes qui est de 57% seulement sur la période 2011–2013. L'harmonisation et la simplification des procédures d'exécution des marchés sont nécessaires pour élever le niveau d'absorption des ressources. Malgré la supériorité des montants programmés aux engagements, le faible taux d'absorption des ressources a entraîné un taux de respect des engagements de 60%¹⁸ seulement sur la période 2011–2013.

**TABLEAU 5.3: ENGAGEMENTS FINANCIERS DES DONATEURS
(EN MILLIARDS DE FCFA)**

Rubrique	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011–2013
Conventions en cours (1)	145,0	105,0	68,8	44,4	27,6	318,8
Promesse ¹⁹ (2)	0,0	0,0	83,4	83,4	83,4	83,4
Engagement (1+2)	145,0	105,0	152,2	127,8	111,0	402,2
Programmation budgétaire	174,4	143,4	111,6			429,3
Mise en œuvre	79,8	92,3	72,3			244,4

Source: Nos calculs à partir des données de la DGB et de la DCEI.

¹⁷ Le temps alloué à cette étude n'a pas permis ce travail de désagrégation.

¹⁸ Il est tout à fait possible que ce taux soit supérieur, car certains projets de certains bailleurs comme l'Union européenne sont mis en œuvre à travers des associations et des ONG et ne sont donc pas captés par le système d'information de la DCEI.

¹⁹ L'absence de planning de la promesse tenue lors du business meeting nous a amenés à la répartir à parts égales sur la période restante.

5.1.3. Mise en Œuvre Globale du PNSR sur la Période 2011–2013

Le niveau d'absorption des ressources totales programmées pour la mise en œuvre du PNSR s'élève à 71% sur la période 2011–2013. Sur 582 milliards requis, 517 milliards ont pu être mobilisés par l'État et les donateurs pour la mise en œuvre du PNSR, soit un taux de mise en œuvre de 70%. Il faut noter que ce taux est sous-estimé puisque nous n'avons pas eu d'informations sur les contributions des ONG/OSC, du secteur privé et des OPA/Bénéficiaires. L'ensemble de leurs engagements représente environ 10% du coût total du PNSR. Notons enfin que l'absence de données sur les dépenses publiques totales n'a pas permis l'évaluation de l'engagement de Maputo. Cependant, cet engagement est toujours respecté par le Burkina Faso et l'augmentation importante des ressources publiques allouées au secteur rural (hausse de 25% en moyenne par an en 2011–2013) pourrait entraîner une hausse considérable du ratio (Tableau 5.4).

TABLEAU 5.4: MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS POUR LE PNSR (EN MILLIARDS DE FCFA)

Rubrique	2011	2012	2013	Total 2011–2013
Engagement	191,4	167,4	223,1	581,9
Programmation budgétaire	253,8	255,5	224,5	733,8
Mise en œuvre	159,7	189,4	168,3	517,4
Coût total du PNSR	191,4	232,4	314,8	738,7

Source: Nos calculs à partir des données de la DGB et de la DCEI.

5.2. Mise en Œuvre des Engagements Financiers dans le Cadre de la NASAN

Le cadre de coopération tripartite État donateurs du G8-secteur privé de la NASAN comporte trois volets. Le premier porte sur les mesures de réformes à entreprendre par le gouvernement pour (1) faciliter l'accès des populations vulnérables aux intrants agricoles et aux circuits de commercialisation et de transformation des produits agricoles tout en améliorant leur capacité de résilience, (2) créer les conditions d'une gestion durable de la ressource en eau dans le respect de la stratégie de gestion intégrée des ressources en eau déclinée dans le PNSR, (3) créer un climat d'investissement sécurisant pour les investisseurs privés nationaux et internationaux, et (4) faciliter l'accès sécurisé à la terre. Le deuxième volet porte sur l'engagement financier des donateurs pour appuyer ces réformes et les actions permettant d'atteindre les objectifs qu'elles visent. Enfin, le dernier volet porte sur les promesses d'investissement du secteur privé national et international dans le secteur agricole.

Nous évaluerons dans cette partie le niveau de mise en œuvre des engagements financiers des donateurs ainsi que les promesses d'investissement du secteur privé.

5.2.1. Les Donateurs

La plupart des engagements financiers des partenaires du G8 consignés dans la NASAN ne sont pas des financements additionnels, mais sont constitués des conventions de financement des cadres de coopération qui étaient en cours. À l'exception de l'Allemagne qui a respecté son engagement à hauteur de 74%, tous les pays signataires ont atteint ou dépassé le taux²⁰ de 100%. Le dépassement du taux d'exécution de 100% pour certains

²⁰ Notons que le niveau de mise en œuvre est obtenu en additionnant les ressources allouées aux projets en exécutions à celles destinées aux projets en formulation.

donateurs traduit des engagements initiaux à minima. Pour le cas de la coopération française, le Programme de Sécurité Alimentaire dans les régions Est, Sahel et Centre Nord en cours de formulation sur requête du Gouvernement explique le taux de mise en œuvre de 151%. La situation du Japon semble indiquer que le cadre de coopération dans le secteur rural était quasiment "vierge" au moment de la signature de la NASAN. Ces cas mettent en exergue la faible prévisibilité de l'aide au développement (Tableau 5.5).

TABLEAU 5.5: ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES DONATEURS DANS LE CADRE DE LA NASAN EN FCFA

Pays	Engagement	Exécution	Formulation	Mise en Œuvre	Taux Mise en Œuvre
Allemagne	33,7	9,2	15,6*	24,8	74%
États Unis	77,8**	63,1	14,7	77,8	100%
UE	47,2	47,2	0,0	47,2	100%
France	20,0	5,2	24,9	30,1	151%
Japon	0,2	6,9	3,1	10,0	4035%
Total	178,9	131,6	58,4	190,0	106%

Source: Nos calculs à partir SP/CPSA [2014] «situation de la mobilisation des financements par les partenaires du G8 »

*Ce montant inclut une programmation de 6,6 milliards. Cependant, le financement est acquis et l'identification du sous-secteur bénéficiaire se fera d'ici octobre 2014.

**Contrairement au document de la NASAN qui inclut tous les investissements réalisés par le MCA, nous avons retenu seulement son volet agricole.

5.2.2. Le Secteur Privé

Selon le chef de file des PTF dans le cadre de la NASAN, le suivi de la mise en œuvre des engagements du secteur privé²¹ s'est limité au privé national faute d'interlocuteur précis pour le secteur privé international. La dernière revue de la NASAN (avril 2013) indique que sur les 10 sociétés nationales ayant signé l'engagement, le montant des investissements acquis s'élève à 5,65 milliards de FCFA (Tableau 5.6). Quatre n'avaient pas démarré leurs projets par manque de financement. En outre, l'insuffisance des terres à Bagrépôle²² limite la mise en œuvre des projets. En effet, sur un besoin d'environ 25 000 ha, 17 000 ha sont disponibles. Le rapport Grow Africa 2012-2013 sur le Burkina Faso souligne les goulots d'étranglement suivant:

1. Le coût élevé des investissements et les problèmes d'accès au financement;
2. La fiscalité contraignante du secteur agricole;
3. Le coût élevé de l'énergie;
4. Les difficultés d'accès aux marchés;
5. La forte fluctuation des prix des produits agricoles; et

²¹ Notons que les acteurs privés avaient cru au départ que la NASAN ainsi que l'initiative d'appui Grow Africa allaient leur permettre d'accéder aux financements des bailleurs du G8.

²² Bagrépôle a pour vocation la constitution d'un pool d'activités (production, transformation, services, etc.) autour de l'aménagement hydro-agricole le plus vaste du Burkina, à savoir Bagré dans la région du Centre Est. Il sera organisé suivant le modèle pôle de croissance. La Banque mondiale et l'État sont les principaux bailleurs.

6. Le manque de personnel qualifié dans l'agriculture.

Certains facteurs limitants ci-dessus seront pris en compte dans le code d'investissements du secteur rural en cours d'élaboration. Aussi, le fonds d'appui à l'entrepreneuriat agricole en cours de mise en œuvre avec l'appui du fonds koweïtien et d'autres projets pourront faciliter les investissements du secteur privé. Notons que les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude ont relevé la faible qualité du dialogue entre le ministère de l'Agriculture et les acteurs privés. Le SP/CPSA qui est chargé de dialogue n'est visiblement pas outillé pour ce type de problématique. Un détachement de cadres de la direction des investissements du ministère de l'Industrie et du Commerce au profit du SP/CPSA est une solution envisageable.

TABLEAU 5.6: MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU SECTEUR PRIVE DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE ALLIANCE

Nom de la Société	Intention	Montant Investit (en millions FCFA)	Description de l'investissement Réalisé	Difficultés
Agence Deli Internationale	Création d'une unité moderne de transformation de bissap d'un coût global de 1,3 milliard de FCFA			Difficultés d'obtention des financements
Union Conannet des Étuveuses de Riz de Bagré	Construction d'un magasin de stockage de riz et achat d'équipement d'une valeur de 80 millions			Taux d'intérêt très élevés du crédit; insuffisance de formation des femmes membres
EBT-Trading SARL	Création d'une exploitation agricole sous forme de joint-venture avec une entreprise du nord d'une valeur de 450 millions de FCFA	100	Acquisition des terres d'une superficie de 100 ha estimée à 100 millions de FCAF	Lenteur du traitement de la demande d'accès à la terre dans la zone de Bagré
Groupe VELEGDA SARL	Création d'une exploitation de 600 ha de riz et implantation d'une unité de décorticage de riz à Bagré d'un montant de 1 milliard	3500 dont 1100 sur emprunt bancaire	3500 millions dont 1100 sur emprunt bancaire	Lenteur du traitement de la demande d'accès à la terre dans la zone de Bagré
Société burkinabè des corps gras	Mise en place d'une usine de production d'huile de palme et de savon évalué à 5 milliards.		Réalisation des études ; acquisition des terrains et construction de bâtiments; confection des cuves de stockage et acquisition des équipements pour l'huilerie	Difficultés pour la mobilisation du financement restant
Société agro-pastorale et de service	Extension, diversification et modernisation de son unité de production et de commercialisation de la volaille et de ses sous-produits	600	Acquisition de: 1 couvoir, 1 broyeur, 2 torrificateurs, 3 magasins de stockage, 24 poulaillers et 1 poussinière, le tout estimé à 600 millions	Climat défavorable; faibles compétences en santé des volailles; fiscalité élevée; difficultés d'accès au crédit
SAREPTA S.A	Installation d'une unité de production d'huiles alimentaires et de ses dérivés (tourteaux et savons)	1250	Section de presse de 40 tonnes par jour d'oléagineux section de pressage de 5 tonnes par jour; section de production de savon de lessive estimée à 1250 milliards	Manque de financement pour l'acquisition de la raffinerie, du laboratoire et d'une unité de production d'emballages
Pro-agro	Aménagement de 100 ha pour la production de pomme de terre estimé à 2,6 milliards FCFA	100	Aménagement d'environ 50 ha et construction de magasin et de chambres froides à 100 millions	Difficultés d'obtention des terres à Bagré; difficultés d'obtention des financements
Pickou export	Production de sésame et de niébé sur une superficie de 20 000 ha	100	Démarrage des activités avec l'exploitation de 500 ha estimé à 100 millions	Difficultés d'obtention des financements

Nom de la Société	Intention	Montant Investit (en millions FCFA)	Description de l'investissement Réalisé	Difficultés
Société d'exploitation des produits alimentaires	Modernisation et diversification de l'activité à travers 3 composantes: (i) Production d'aliments et de compléments nutritionnels (ii) Composante confiserie (iii) Composante spiritueux			Difficultés d'obtention des financements

Source: BURKINA FASO & G8 [2013] «Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition au Burkina Faso»

5.3. Mise en Œuvre des Engagements Non Financiers de l'État dans le Cadre du PNSR et de la NASAN

Dans le cadre du PNSR, la mise en place des dispositifs institutionnels pour sa gouvernance et son opérationnalisation ainsi que le renforcement des capacités pour le bon fonctionnement de ces dispositifs sont les engagements non financiers de l'État. Les dispositifs institutionnels pour la gouvernance de la NASAN sont les mêmes que ceux du PNSR et les réformes politiques et institutionnelles contenues dans cet engagement tripartite (État-bailleurs-secteur privé) viennent appuyer l'opérationnalisation du PNSR.

5.3.1. État de Mise en Œuvre du Dispositif Institutionnel de Gouvernance du PNSR

La gouvernance du PNSR est assurée par des organes de pilotage et de coordination. Comme mentionné ci-dessus (cf. 4.1), ces organes sont mis en place. Le comité d'orientation et de pilotage (COP) se réunit deux fois par an tandis que le Comité Technique Interministériel (CTI) se concertent plus fréquemment. En revanche, les comités régionaux de coordination (CRC/PNSR) ne sont pas réellement opérationnels. La coordination de l'ensemble du PNSR est assurée par le SP/CPSA.

Le cadre sectoriel de dialogue sur le développement rural, la sécurité alimentaire et l'environnement (CSD/DRSA-EV) institué pour le suivi et le dialogue sectoriels pour la mise en œuvre de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) complète le dispositif de gouvernance du PNSR. Il est également fonctionnel puisqu'une revue à mi-parcours et une revue annuelle des performances du secteur rural alimentent ce cadre depuis deux ans.

Le dispositif institutionnel pour le suivi/évaluation du PNSR qui sert d'input pour ces cadres de pilotage et de dialogue politique est également conçu et adopté. La création des Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS) dans tous les ministères à partir de la fusion des directions des statistiques sectorielles et des directions des études et de planification, ayant pour mission le suivi/évaluation des activités dans chaque ministère est un atout institutionnel majeur dans l'opérationnalisation du dispositif de suivi/évaluation du PNSR. Les revues sur le secteur rural réalisées dans le cadre du CSD/DRSA de la SCADD témoignent de la fonctionnalité de ce dispositif. Toutefois, il nécessite un renforcement aussi bien au niveau central qu'au niveau décentralisé. Certaines composantes de ce dispositif sont inefficaces du fait du manque de moyens financiers, humains ainsi que des insuffisances méthodologiques. Si l'enquête agricole pour l'estimation de la production céréalière et des autres cultures pluviales est relativement fiable, celles destinées au suivi des cultures maraîchères, de l'élevage et de la pêche sont défailtantes, voire inopérantes.²³ Aussi, la production des statistiques administratives découlant du suivi des activités sur le terrain présente de grandes lacunes. Notons que ce problème

²³ La dernière enquête sur le cheptel date de 2003, celle sur le maraîchage de 2011 et 2008 pour la pêche.

résulte d'une faible capacité opérationnelle des services déconcentrés des ministères du Développement rural pour le suivi de la multitude des interventions des projets et programmes dans ces ministères.

5.3.2. Réformes Institutionnelles et Renforcement des Capacités

Outre la mise en place du dispositif organisationnel pour la gouvernance du PNSR, la conduite des réformes institutionnelles pour sa bonne exécution est une tâche qui incombe à l'État selon le pacte. Il s'agit de la mise en place du cadre réglementaire, de la fiscalité, d'un code des investissements spécifique, et de la facilitation des arrangements institutionnels à mettre en place pour garantir un accès sécurisé aux terres (y compris les terres aménagées), l'accès aux intrants et équipements et autres services (financement, commercialisation). Notons aussi que l'approche programme et la décentralisation de l'exécution budgétaire conformément aux textes en vigueur sont des réformes budgétaires que l'État doit entreprendre dans la mise du PNSR.

5.3.2.1. Réformes de la gestion budgétaire: mise en œuvre de l'approche programme

L'approche programme est en cours de mise en œuvre. Les activités des MDR sont organisées sous forme de programme (19 au total). Ils ne suivent cependant pas la structuration des sous-programmes du PNSR, mais sont une bonne amorce pour la suite. En outre, la définition et l'adoption de la nomenclature des activités sur le secteur rural permettant d'harmoniser le langage sont un atout pour la conception des budgets-programme. Cependant, l'inscription des programmes des MDR dans la loi de finances suit toujours l'approche du budget-moyen sans que l'on puisse faire un lien entre les dotations budgétaires et les objectifs par programme. Les faibles capacités dans la traduction des objectifs des programmes en activités et également de la traduction budgétaire de ces activités limitent la mise en œuvre de l'approche programme. Des guides pour le costing des activités doivent être élaborés. Aussi des études d'évaluation ex ante et ex-poste de l'impact des différents types d'investissements publics peuvent permettre de faire la liaison entre les objectifs et les activités à conduire. Toutefois, il faudra éviter de tomber dans une tentation de rationalisation excessive de l'action publique qui risque d'échouer au vu de l'insuffisance des statistiques que requièrent ces types d'analyse et des difficultés de modélisation du monde rural liées à sa complexité. Des approches pragmatiques et holistiques sont à promouvoir.

Ajoutons que les difficultés de mise en œuvre de l'approche programme ne sont pas simplement techniques. L'un de ces principes est de désigner des responsables de programme tout en leur accordant les prérogatives nécessaires pour la mise en œuvre efficace de leurs programmes. Cela passe par la désignation de ces responsables et une délégation de crédit à ces derniers. Aussi, la responsabilisation des structures déconcentrées régionales dans l'exécution budgétaire pour la mise en œuvre effective de la gestion axée sur les résultats est un principe important de l'approche programme. Toutefois, ces réformes avancent difficilement. Hormis le programme eau et assainissement, il n'y a pas de délégation de crédit d'investissement au niveau des régions et ces dernières n'ont reçu que 28%²⁴ des dépenses de fonctionnement (hors salaires) des MDR pour la mise en œuvre et le suivi des activités. Il est clair que cette décentralisation préconisée nécessite un programme de renforcement des capacités à l'endroit des directions régionales, mais il y a des résistances au niveau du ministère de l'Économie et des Finances. La faible volonté politique est certainement le facteur le plus limitant.

5.3.2.2. Les réformes politiques et réglementaires pour l'opérationnalisation du PNSR

Par le passé, le manque de cadre de pilotage de ces dernières a été un handicap majeur. La plupart des réformes découlant des conditionnalités des bailleurs pouvaient rentrer en contradiction les unes avec les autres et il y avait une faible lisibilité et visibilité de celles-ci. Ces lacunes ont été corrigées par la mise en place du cadre paritaire État, partenaires et acteurs non étatiques pour la conduite des mesures de réforme (cf. chapitre 2 pour plus de détails).

²⁴ Notons cependant un léger progrès, car ce ratio était de 25% en 2004-2011 selon la dernière revue des dépenses publiques.

L'ensemble des réformes est planifié pour la période 2013-2020 et comprennent celles de la NASAN. L'état de la mise en œuvre des mesures politiques dans le secteur réalisé en février 2014 par le SP/CPSA dans le cadre du suivi des engagements de la NASAN montre un bon niveau de mise en œuvre des réformes (voir Tableau A.6 en annexe). Sur 23 mesures de réforme pour la mise en œuvre de la NASAN (Tableaux 5.7), 11 soit environ 50% sont réalisés. Les réformes restantes sont toutes en cours de mise en œuvre avec un bon niveau d'exécution.

Cependant, comme cela a été souligné précédemment, l'adoption des politiques et réformes institutionnelles fait partie des points forts de l'administration. C'est leur opérationnalisation qui a été peu efficace par le passé. On peut espérer que la situation changera avec la mise en place du dispositif institutionnel de suivi de ces réformes. En outre, l'agenda des futures revues sectorielles conjointes pourra être étoffé par des études de mise en œuvre et d'impact de ces réformes.

TABLEAU 5.7: MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE REFORMES CONTENUES DANS LA NASAN

Mesure de Réformes et Actions	Échéance	État de Mise en Œuvre
Mesure 1. Diversifier les stratégies d'approvisionnement et de distribution en intrants agricoles et de commercialisation/ transformation		
Faciliter la participation du secteur privé dans l'exécution des marchés d'engrais	12/2012	
Réviser la législation semencière dans le but de définir clairement le rôle du secteur privé dans la sélection, la production et la diffusion de semences certifiées	12/2014	
Mettre en place un dispositif facilitant le seul ciblage des petits producteurs éligibles, y compris les femmes, devant bénéficier de subventions temporaires sur les intrants agricoles	04/2013	
Assurer le contrôle de la qualité des intrants par le renforcement en ressources humaines, matérielles et financières des structures nationales compétentes	12/2014	
Mettre en œuvre les recommandations prioritaires issues des études et stratégies actualisées de développement des filières porteuses et de niches du PNSR (maïs, niébé, sésame, riz...)	12/2013	
Mesure 2. Développer des outils de résilience et de gestion des risques agricoles		
2.1. Pérenniser le système national d'information sur la sécurité alimentaire	12/2014	
2.2. Augmenter les capacités de stockage primaire des produits vivriers afin de participer à l'atténuation de la volatilité des prix agricoles	12/2012	
2.3. Institutionnaliser un système de filets sociaux adaptés aux différents types de bénéficiaires.	12/2013	
2.4. Tester des produits d'assurance agricole (assurance climat, assurance agricole, etc.)	12/2013	
2.5. Vulgariser l'assurance volontaire de la CNSS et développer des produits de protection sociale adaptés au secteur agricole	12/2013	
Mesure 3. Adopter et opérationnaliser une politique nationale de sécurité alimentaire (PNSA) en cohérence avec le PNSR et les politiques nationales de nutrition (PNN) et de protection sociale (PNPS)	12/2013	
Mesure 4. Aménager / réhabiliter 18 500 ha de périmètres irrigués et 35 000 ha de bas-fonds		
4.1. Aménager et réhabiliter 18500 ha de périmètre irrigués		
4.2. Aménager/réhabiliter 35000 ha de bas-fonds		
4.3. Aménager/réhabiliter des périmètres maraîchers		
4.4. Construire des ouvrages de mobilisation des ressources en eau (7000 puits maraîchers, 105 boullis, 10000 bassins de captage et/ou de collecte des eaux de ruissellement, des forages manuels partout où cela est possible		
Mesure 5. Adopter et vulgariser un cadre de politique de réinstallation dans les périmètres aménagés prenant en compte tous les types d'exploitants, petits et grands		
5.1. Capitaliser les actions pilotes en cours en matière réinstallation dans les périmètres aménagés	12/2013	

Mesure de Réformes et Actions	Échéance	État de Mise en Œuvre
5.2. Élaborer et diffuser un cadre national de politique de réinstallation dans les périmètres aménagés	12/2013	
Mesure 6. Réviser les règles de gestion et d'utilisation de l'eau agricole		
6.1. Adopter et diffuser les cahiers de charges généraux pour l'aménagement, l'occupation et l'exploitation des terres aménagées par l'État ou les collectivités territoriales	12/2012	
6.2. Expérimenter la mise en place d'organisations d'usagers de l'eau agricole, en vue de prendre en charge les questions d'entretien et de maintenance des réseaux d'irrigation ainsi que le service de l'eau	12/2012	
Mesure 7. Améliorer l'efficacité et la transparence dans les procédures commerciales et douanières pour les produits agricoles		
7.1. Adopter une loi visant à établir un cadre juridique approprié pour la promotion de la médiation comme un mécanisme de règlement non juridictionnel des différends		
7.2. Élaborer et adopter un code des investissements spécifique pour le secteur agricole		
7.3. Mettre en place une agence nationale de métrologie pour assurer la normalisation et le contrôle de qualité nécessaires à l'accompagnement des acteurs de l'agro-alimentaire		
7.4. Améliorer l'efficacité des procédures douanières en adoptant des mesures à court terme visant à réformer les procédures de dédouanement (sur la base des recommandations d'un audit)		
Mesure 8. Faciliter l'accès aux financements pour les acteurs intervenant dans les différents maillons des chaînes de valeurs des filières agricoles		
8.1. Créer un fonds de promotion des investissements privés au profit des petites et moyennes entreprises agricoles		
8.2. Travailler avec les banques et les IMF pour la création de nouveaux produits financiers pour l'agriculture, tels que les crédits de campagne, le portage, le warrantage, etc.		
8.3. Mettre en œuvre des mesures visant à renforcer les capacités des institutions financières pour faciliter l'accès aux femmes à des financements pour la création d'entreprises agricoles et le financement de fonds de roulement		
Mesure 9. Mettre en œuvre la loi n° 034 - 2009 /AN du 16 juin 2009 portant régime foncier en milieu rural et ses décrets d'application, pour aboutir à moyen terme à la délivrance d'attestations de possessions foncières (APF) dans des terroirs villageois		
9.1. Assurer le fonctionnement du comité national de sécurisation foncière en milieu rural (CONA/SFR) et des treize (13) comités régionaux de sécurisation foncière en milieu rural (CORE/SFR) qui ont été créés		
9.2. Mettre en place et faire fonctionner des services fonciers ruraux (SFR) dans les 302 communes rurales		
9.3. Mettre en place les commissions foncières villageoises dans les villages des 302 communes		
Mesure 10. Élaborer des procédures transparentes pour l'accès aux terres dans les périmètres aménagés par l'État ou les collectivités territoriales, démarquer, enregistrer les terres déjà aménagées et délivrer des documents sur les droits d'utilisation des terres dans l'ensemble des périmètres aménagés, y compris pour les femmes		

Source: Notre synthèse à partir SP/CPISA [2014] «Point de la mise en œuvre des mesures politiques dans le secteur rural »

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

6. SITUATION DE RÉFÉRENCE ET PERFORMANCE DU SECTEUR AGRICOLE

Ce chapitre porte sur l'analyse des performances du secteur agricole entre les périodes 2008–2010 et 2011–2013 comparativement aux objectifs visés par le PNSR en 2015. L'analyse est divisée en deux parties; une première portant sur les résultats du secteur agricole et une deuxième sur les résultats de développement (impact).

6.1. Revue de la Performance du Secteur de l'Agriculture

Le PNSR vise un taux annuel de croissance agricole de 10,7% en moyenne au cours de la période 2011–2015. Cet objectif équivaut à un doublement de la performance du secteur par rapport à la période précédente (2008–2010). Le Tableau 6.1 montre que sur la période 2011–2013 le secteur a entamé une progression vers cet objectif de croissance malgré un ralentissement en 2013. Entre 2011 et 2013, la croissance moyenne du secteur s'est améliorée de 16,5% par rapport à la période 2008–2010 et le secteur se trouve à 58,3% de la cible visée. Les performances respectives des différents sous-secteurs agricoles sont analysées ci-après.

TABLEAU 6.1: PROGRÈS FAIT DANS L'ATTEINTE DES CIBLES DU SOUS-SECTEUR DE LA PRODUCTION VÉGÉTALE

Indicateur (mesure)	Référence	Objectif Final	Niveau Actuel	
	2008–2010	2015	2013	2011–2013
Croissance du secteur agricole* (%)	5,4	10,7	3,3	6,2
Taux de croissance de la production végétale* (%)	7,5	16,6	3,2	7,0
Taux d'accroissement des productions céréalières* (%)	10,4	5,0	-1,0	4,8
Taux d'autosuffisance céréalière (%)	92,0	130,0	86,1	88,8
Taux de couverture des besoins en riz (%)	29,7	53,0	29,2	33,9
Taux d'accroissement de la production du coton* (%)	3,3	5,0	26,2	13,0
Taux d'accroissement des productions de rente* (%)	22,8	17,1	7,1	3,2
Rendement du mil (t/ha)	0,8	1,2	0,8	0,8
Rendement du sorgho (t/ha)	1,0	1,5	1,0	1,0
Rendement du riz en pluvial (t/ha)	1,5	2,4	1,4	1,5
Rendement du riz en irrigué (t/ha)	3,9	6,0	3,6	3,4
Rendement du maïs en pluvial (t/ha)	1,5	3,0	1,7	1,7
Rendement du maïs en irrigué (t/ha)	3,6	6,5	3,9	4,0
Rendement du sésame (t/ha)	0,6	1,1	0,7	0,7
Rendement du coton (t/ha)	1,2	1,2	1,2	1,2

Source: Nos calculs à partir de DGEP/MEF, DGESS/MASA, INSD et PNSR (2012).

Taux de croissance annuel moyen de la période 2011–2015.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

6.1.1. Production Végétale

Le sous-secteur de la production végétale a conservé son rythme de croissance entre les périodes 2008–2010 et 2011–2013. Toutefois, la production céréalière a décéléré de 53,2% tandis que la production cotonnière a été multipliée par quatre. Plus d'efforts sont requis en termes d'amélioration des rendements pour faciliter le progrès vers l'objectif de croissance de la production végétale. Sur la période 2011–2013, les rendements des différentes céréales sont à 50%–70% des cibles visées et la production végétale se trouve à 42,3% de la cible de croissance définie pour ce sous-secteur. Le taux d'autosuffisance céréalière n'a pratiquement pas changé, mais le taux de couverture des besoins en riz s'est amélioré de 14,1% comparativement à la moyenne 2008–2010. Pour atteindre les objectifs du PNSR, les taux d'autosuffisance alimentaire devraient s'améliorer de 41,3% et ceux de couverture des besoins en riz de 78,5% par rapport aux moyennes 2008–2010.

Contrairement au coton, les autres cultures de rente (le sésame, le soja, l'arachide et le niébé) ont dans l'ensemble vu leur croissance décélérer de 85,6% par rapport au rythme moyen de la période 2008–2010. Il faut quintupler leur croissance actuelle pour atteindre la cible poursuivie en 2015.

6.1.2. Maîtrise de l'Eau

Contrairement à la faible progression des cibles de croissance et des rendements culturaux, des progrès notables ont été enregistrés dans la maîtrise de l'eau. Les documents consultés n'indiquent pas la cible du PNSR relative au pourcentage de superficies agricoles totales à aménager à l'horizon 2015, mais ils définissent les aménagements additionnels à réaliser. On peut noter dans le Tableau 6.2 que ce taux s'est accru de 0,5 point en 2013 par rapport à son niveau en 2010. Les superficies aménagées en maîtrise totale d'eau ont augmenté de 17,1% et celles des bas-fonds de 91,7%. Mais à ce rythme, le PNSR se trouve aujourd'hui à 80,9% de la cible de maîtrise totale d'eau et seulement à 8,3% de la cible d'aménagement de bas-fonds. Par ailleurs, le taux de mise en valeur des aménagements a progressé de 14,3% entre 2010 et 2013, ce qui amène le PNSR à 88% de la cible visée en 2015. La part de la production céréalière irriguée dans la production céréalière totale a enregistré une progression modeste. Cette part s'est accrue de 19,0% entre 2010 et 2013 et n'a atteint que 27,3% de la cible définie.

TABLEAU 6.2: PROGRÈS FAIT DANS L'ATTEINTE DES CIBLES RELATIVES A LA MAÎTRISE D'EAU

Indicateur (mesure)	Référence	Objectif Final	Niveau Actuel
	2010	2015	2013
Superficie aménagée/Superficie totale (%)	1,2	–	1,7
Superficies aménagées en maîtrise totale d'eau (ha)	38000	55000	44500
Superficie des bas-fonds aménagés (ha)	27000	62000	51748
Taux de mise en valeur des aménagements (%)	77,0	100	88,0
Part des productions céréalières irriguées dans la production céréalière totale (%)	3,4	15,0	4,1

Source: Nos calculs à partir de DGESS/MASA et PNSR [2012].

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

Il faut retenir de ce qui précède que les actions futures de mise en œuvre du PNSR devront augmenter le rythme des aménagements additionnels de bas-fonds et accroître la production de céréales irriguées.

6.1.3. Élevage, Pêche, et Foresterie

La croissance du sous-secteur de l'élevage s'est accélérée de 65,1% entre les périodes 2008–2010 et 2011–2013. Avec une croissance moyenne de 4,0% sur la période 2011–2013, le sous-secteur se situe à 45,1% de la cible de croissance qui lui est définie. Le Tableau 6.3 indique que l'accélération de la croissance est obtenue sans amélioration des productivités pondérales. Il faut remarquer que le PNSR vise à améliorer la productivité pondérale des bovins de 15 points par rapport à la moyenne de la période 2008–2010. De même, il est espéré que les taux de croissance des productivités pondérales des ovins s'améliorent de 1 point de pourcentage, ceux des caprins de 2 points de pourcentage et ceux des porcins de 9 points de pourcentage. Un progrès vers ces cibles de productivité devrait aider à rapprocher davantage le sous-secteur de son objectif de croissance.

TABLEAU 6.3: PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'ATTEINTE DES CIBLES DES SOUS-SECTEURS DE L'ÉLEVAGE, DE LA PÊCHE, ET DE LA FORESTERIE

Indicateur (mesure)	Référence	Objectif Final	Niveau Actuel	
	2008–2010	2015	2013	2011–2013
Croissance du secteur agricole (%)	5,4	10,7	3,3	6,2
Élevage				
Taux de croissance du sous-secteur de l'élevage (%)	2,4	8,8	3,7	4,0
Productivité pondérale des bovins (kg/carcasse)	113,0	128,0	113,0	113,0
Taux de croissance de la productivité pondérale des caprins (%)	8,0	10,0	8,0	8,0
Taux de croissance de la productivité pondérale des ovins (%)	9,0	10,0	9,0	9,0
Taux de croissance de la productivité pondérale des porcins (%)	24,0	33,0	24,0	24,0
Pêche et Foresterie				
Taux de croissance des sous-secteurs forestier, faunique et halieutique (%)	5,2	13,5	3,7	4,1
Quantité de poisson produite (tonnes)	15000*	35000	20300**	
Taux de couverture des besoins en poissons (%)	26,3	50,0	23,2	22,3

Source: Nos calculs à partir de DGESS/MRAH, DGEP/MEF, INSD et PNSR [2012].

* La référence indiquée est la quantité de poissons produite en 2010.

** Le niveau actuel indiqué est observé en 2012 pour le taux de couverture des besoins en poissons.

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

La croissance d'ensemble des sous-secteurs forestier, faunique et halieutique a décéléré de 21,2% entre les périodes 2008–2010 et 2011–2013. Ces sous-secteurs se trouvent à 30% de la cible de croissance qui leur est assignée. Toutefois, le sous-secteur halieutique semble s'en tirer mieux puisque la quantité de poissons produite s'est accrue de 35,3% entre 2010 et 2013 réalisant ainsi 58% de l'objectif poursuivi en 2015. Le taux moyen de couverture des

besoins en poissons a chuté de 4 points de pourcentage entre les deux périodes d'analyse et se trouve en ce moment à 44,6% de la cible définie.

6.1.4. Commerce Agricole

Les documents consultés n'indiquent pas toujours les cibles visées par le PNSR en matière de commerce agricole. Toutefois, les indicateurs du Tableau 6.4 révèlent une bonne progression du commerce des produits végétaux tandis que le commerce des produits d'élevage s'est détérioré entre les deux périodes considérées. Le taux moyen d'accroissement des exportations agricoles est passé de -0,6% à 15,2%. De même, le ratio des exportations agricoles sur les importations agricoles s'est amélioré de 13,4 points et le ratio des exportations alimentaires sur les importations alimentaires a progressé de 15,1 points. Ce dernier ratio se situe actuellement à 53,2% de la cible du PNSR.

La balance commerciale de la production végétale enregistre également une bonne avancée. Entre les deux périodes, le solde excédentaire a été pratiquement quintuplé. En revanche, la balance commerciale du sous-secteur de l'élevage a régressé. Les exportations de bovins sur pied ont décéléré passant d'un taux d'accroissement de 6,9% à 0,6% contre une cible de 12% indiquée dans le PNSR. Il en est de même des exportations de petits ruminants dont le taux d'accroissement a chuté de 49,6% à -29,3%. Par contre, la quantité de viande exportée a augmenté de 48,8% et se situe à 54,6% de la cible définie.

TABLEAU 6.4: PROGRÈS FAIT DANS L'ATTEINTE DES CIBLES RELATIVES AU COMMERCE AGRICOLE

Indicateur (mesure)	Référence	Objectif Final	Niveau Actuel	
	2008–2010	2015	2013	2011–2013
Échanges Commerciaux				
Taux d'accroissement des exportations agricoles (%)	-0,6	-	51,6	15,2
Ratio exportations agricoles sur importations agricoles (%)	105,2	-	139,4	118,6
Ratio exportations alimentaires sur importations alimentaires (%)	39,2	102,0	65,6	54,3
Balance commerciale du sous-secteur de la production végétale (milliards FCFA)	13,0	-	124,4	58,9
Balance commerciale du sous-secteur de l'élevage (milliards FCFA)	0,6	-	-10,9	-7,6
Taux d'accroissement des exportations des bovins sur pied (%)	6,9	12,0	0,2	0,7
Taux d'accroissement des exportations des petits ruminants sur pied (%)	49,6	18,0	-13,6	-29,3
Quantité de viande exportée (tonnes)	1467	4000	168	2183
Marchés Domestiques				
Taux de commercialisation des céréales (%)	20,8	25,0	22,8*	
Taux de commercialisation des cultures de rente (%)		80,0		
Ratio prix au producteur/prix au consommateur des principales céréales	65,7		83,8*	76,6

Source: Nos calculs à partir de DGESS/MRAH, DGESS/MASA, INSD et PNSR [2012].

Le niveau actuel indiqué est observé en 2011 pour le taux de commercialisation des céréales et en 2012 pour le ratio prix au producteur /prix au consommateur.

- Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré

Le taux de commercialisation des céréales sur les marchés domestiques s'est amélioré de 6,8% en 2013 par rapport à 2010 et se situe à 91,4% de la cible du PNSR. En ce qui concerne les cultures de rente, l'objectif du PNSR est d'atteindre un taux de commercialisation de 80% soit une augmentation de 37,9% du taux réalisé en 2010. Il n'a pas été possible d'obtenir des données récentes sur la commercialisation des cultures de rente pour apprécier le progrès effectué vers cet objectif. Le ratio prix au producteur sur prix au consommateur s'est amélioré de 27,2% entre 2010 et 2013, mais la cible du PNSR en cette matière n'a pas été spécifiée dans les documents y afférents.

6.2. Revue du Progrès Fait en Matière de Résultats de Développement

Le PNSR vise à réduire de 10,7 points l'incidence de pauvreté en milieu rural connue en 2009. Le Tableau 6.5 montre que 3,7 points seulement ont été gagnés en 2013. En d'autres termes, le tiers du chemin à parcourir jusqu'à la cible d'incidence de pauvreté a été accompli. De meilleurs résultats de développement sont cependant obtenus par rapport aux indicateurs relatifs à l'apport calorifique et à l'insuffisance pondérale. En 2012, la proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorifique en milieu rural a baissé de 10 points par rapport à son niveau de 2006 et situe le PNSR à 99,1% de son objectif en 2015. La prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de 0 à 5 ans a chuté de 7 points relativement à son niveau en 2010 réalisant ainsi 106,1% de la cible du PNSR. Il est attendu que les taux d'accès à l'eau potable en milieu rural sont améliorés de 35,7% et ceux en milieu urbain 16%, mais des données récentes manquent sur ces indicateurs pour apprécier les progrès réalisés vers ces objectifs.

TABLEAU 6.5: PROGRÈS FAIT DANS LA RÉALISATION DES RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

Indicateur (mesure)	Référence		Objectif Final	Statut Actuel	
	Année	Valeur	2015	Année	Valeur
Incidence de la pauvreté en milieu rural (%)	2009	50,7	< 40,0	2013	47,0
Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorifique en milieu rural (%)	2006	32,8	23,0	2012	22,8
Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de 0 à 5 ans (%)	2010	31,4	23,0	2012	24,4
Taux d'accès à l'eau potable en milieu rural (%)		56,0	76,0		
Taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain (%)		75,0	87,0		

Source: DGESS/MASA, INSD et PNSR [2012].

Légende:

Vert	Cible atteinte ou dépassée ou en bonne voie
Jaune	Quelques progrès et plus d'effort requis
Rouge	Pas sur la bonne voie ou détérioré
Gris	Pas de données

En somme, le secteur agricole a enregistré une meilleure performance au cours de la période 2011–2013 comparée à la période précédente (2008–2010). Plus spécifiquement, le sous-secteur de l'élevage a enregistré une meilleure croissance entre les deux périodes. En revanche, le taux de croissance de la production végétale a faiblement progressé, tandis que la pêche et la foresterie ont connu une détérioration de leur performance.

En matière de production végétale, la croissance est soutenue par le coton tandis que la production céréalière a perdu du terrain compromettant un peu le progrès vers la cible d'autosuffisance céréalière. Les rendements

céréaliers et les productivités pondérales n'ont pas non plus beaucoup changé entre les deux périodes. Ainsi l'amélioration des rendements paraît une action prioritaire pour faciliter le progrès vers les cibles de croissance du PNSR.

Les meilleurs résultats obtenus en 2013 sont relatifs aux indicateurs de la maîtrise de l'eau. Il faut retenir de leur analyse que les actions futures de mise en œuvre du PNSR devront augmenter le rythme de réalisation des aménagements additionnels de bas-fonds et accroître la production de céréales irriguées.

Les indicateurs relatifs au commerce des produits végétaux indiquent également une bonne progression, mais les cibles visées ne sont souvent pas spécifiées dans les documents. Il faut également mentionner les progrès relatifs à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

7. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Du fait de l'importance du secteur rural dans l'économie burkinabè, le développement rural a toujours été au centre des politiques nationales. Depuis la libéralisation du secteur agricole au début des années quatre-vingt-dix, le secteur rural a été caractérisé par un foisonnement de politiques d'orientation. Cela a permis la prise en compte d'un grand nombre de problématiques sectorielles. Cependant, ces documents de politiques sectorielles ont eu une faible synergie entre eux et l'effort de capitalisation dans la production de nouvelles orientations a été assez maigre. En outre les programmes et plans d'action qui les accompagnaient étaient insuffisamment opérationnalisés. Une telle multiplication de documents rendait difficile le pilotage et traduisait des insuffisances de planification et de vision à long terme. En outre, ils ont généralement suscité un faible niveau d'adhésion de la part des partenaires et des acteurs non étatiques imputable à la faiblesse du dialogue politique et n'ont donc pas connu le niveau de mise en œuvre escompté.

Le programme national du secteur rural initié dans le contexte de la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA et de la SCADD et bâti sur le socle de la stratégie du développement rural (SDR) vise à corriger les insuffisances du passé. Il capitalise les programmes et plans d'action de la mise en œuvre de la SDR et se veut l'unique cadre opérationnel des interventions dans le secteur rural. Il a le mérite de prendre en compte certaines problématiques insuffisamment traitées dans les programmes passés. Il s'agit de l'accès au crédit, de la recherche-développement, de la transformation, de la commercialisation et du développement de l'entrepreneuriat agricole.

Le dispositif institutionnel pour son pilotage, la coordination, le suivi/évaluation et le dialogue politique est mis en place et fonctionne de façon satisfaisante. La revue du secteur rural alimentant la revue sectorielle pour la mise en œuvre de la SCADD est à sa deuxième édition et est véritablement un cadre de dialogue entre les différents acteurs. Sur le plan de l'opérationnalisation du PNSR, un ensemble de réformes portant sur la définition de cadres réglementaires devant orienter les actions sont en cours d'élaboration. Un effort de planification, de mise en œuvre et de suivi/évaluation de ces réformes s'amorce avec la mise en place d'organes multi-acteurs devant superviser celles-ci.

Le financement public du PNSR est aussi satisfaisant. Environ 170 milliards ont été dépensés en moyenne par an durant la période 2011–2013 contre 125 milliards en 2004–2010. Cela a permis de couvrir les besoins de financement du PNSR à hauteur de 70%. Cet effort est plus imputable à l'État dont le taux de respect de ses engagements de financement du programme est de 150% contre 60% pour les donateurs.²⁵ L'État est devenu le premier bailleur du secteur rural avec une part contributive de 52% en 2011–2013 contre 35% en 2004–2010.

De nombreux défis subsistent cependant...

La coordination entre les ministères en charge du développement rural doit être renforcée de même que les capacités de l'organe de coordination à savoir le SP/CPSA. Aussi certains instruments du dispositif de suivi/évaluation du secteur rural fonctionnent difficilement voire inopérants. Il s'agit de l'enquête maraîchère et de l'enquête pour le suivi du cheptel.

Deuxièmement, des problèmes institutionnels et politiques émergent avec la prise en compte de nouvelles problématiques dans le PNSR. En effet, bien que la promotion de la transformation et la commercialisation des produits agricoles par les ministères du Développement rural (MDR) soient justifiées, ils restent cependant peu

²⁵ Soulignons que les donateurs du cadre de coopération de la NASAN ont respecté leurs engagements à hauteur de 106%. Toutefois ces engagements sont constitués par des conventions existant et ne sont pas des ressources additionnelles.

ouillés pour traiter ces questions. L'adoption de l'approche «chaîne de valeur» et l'innovation institutionnelle s'avèrent nécessaires. De même, le volet partenariat public-privé de la NASAN en particulier et l'appui à l'entrepreneuriat agricole en général nécessitent également des compétences adaptées et une plateforme de dialogue permanente entre l'État, les donateurs et le secteur privé. La mise en place de mécanismes institutionnels entre les départements ministériels en charge du secteur rural et le ministère en charge de l'industrie et du commerce pour assurer une synergie dans la planification et la coordination des actions est nécessaire.

Aussi, l'approche programme retenue pour la mise en œuvre du PNSR tarde à voir le jour. Bien que la planification des activités des MDR soit structurée en programme, le budget-objet reste toujours l'instrument d'exécution de la dépense publique. Les responsables de programme ne sont pas encore nommés. La responsabilisation par la délégation de crédit qui est un principe important de l'approche programme reste faible. Hormis le programme eau potable et assainissement, il n'y a pas de délégation de crédit d'investissement au niveau régional. En 2012–2013, seuls 30% des crédits de fonctionnement (hors salaire) des MDR sont gérés par les directions régionales. Un plan de déconcentration progressive des crédits accompagné d'un plan de renforcement des capacités des directions régionales s'avère nécessaire.

La prédominance de l'approche projet de la part des partenaires au développement complique considérablement l'exercice de planification et de programmation budgétaire, de pilotage, de coordination et de suivi-évaluation des activités et constitue de ce fait un frein important à la mise en œuvre de l'approche programme. Elles génèrent des approches différentes dans les modalités de mise en œuvre des actions et ne permettent pas la construction de systèmes publics pérennes capables de capitaliser les expériences passées et de concevoir des politiques cohérentes et durables pour la transformation du secteur rural. En outre, la probable présence d'effets de seuil dans les actions de développement rend inefficace les interventions discontinues comme l'approche projet. Au lieu de focaliser le débat sur l'alignement budgétaire, une étude de cadrage approfondie des modes opératoires des projets, un programme de recherche (à conduire par un centre de recherche) sur l'impact des projets peuvent apporter des connaissances pour un dialogue constructif entre le Gouvernement et les PTFs afin d'orienter efficacement l'aide au développement.

La croissance agricole a été de 6,2% en moyenne durant 2011–2013 contre 5,4% en 2008–2010. Ce léger progrès reste en dessous de la cible du PNSR (10,7%). Seul le secteur cotonnier a dépassé l'objectif du PNSR (5%) avec une croissance de 13% en 2011–2013. On note cependant une dynamique positive de l'agriculture sur la période 2008–2013 où la croissance a été de 5% en moyenne contre 3,3% en 2000–2007. Les efforts de relance de la production vivrière depuis la flambée des prix en 2008 semblent porter des fruits. Ces tendances globales ne doivent pas occulter les problèmes de commercialisation des produits agricoles, car ils peuvent inhiber la hausse attendue du revenu des exploitants en période de croissance.²⁶ À l'instar de la filière cotonnière, la garantie de débouchés et de prix rémunérateurs stables semble être la stratégie la plus efficace en matière de développement de l'agriculture. Cela ne peut se faire sans le désenclavement des zones de production, le développement de la transformation, une régulation des importations et l'accès aux marchés régionaux et internationaux.

²⁶ En période d'abondance de l'offre, la chute des prix liée à l'étroitesse des débouchés ou les méventes qui peuvent en découler ne sont pas considérées dans le calcul de la valeur ajoutée agricole.

La revue sectorielle conjointe: un cadre de dialogue et de responsabilité mutuelle pour traiter les questions soulevées

L'approfondissement du dialogue politique par la densification des agendas du cadre sectoriel de dialogue et autres cadres (CTI, COP, cadres de concertation État-bailleurs), l'adoption du principe de la responsabilité mutuelle est nécessaire pour traiter les problèmes soulevés et toutes les problématiques du développement rural.

Le format actuel de la revue actuelle du secteur rural déroge au principe de la responsabilité mutuelle, car les ANE et les PTF participent faiblement à son élaboration. L'implication formelle de ces derniers dans le processus de réalisation de la revue ainsi que la sensibilisation pour leur participation effective permettraient de corriger cette lacune.

Outre le rapport principal de la revue sectorielle conjointe, la planification et la réalisation des études spécifiques sur des questionnements pertinentes et stratégiques étofferont la réflexion lors des réunions du cadre sectoriel de dialogue.

RÉFÉRENCES

HOURTICQ Joël, TAONDYANDÉ Maurice & SOUBEIGA Sidiki [2012] «Revue des Dépenses Publiques Agricoles au Burkina Faso», Rapport de consultation pour la Banque mondiale, décembre.

SP/CPSA [2014] «État de mise en œuvre de la NASAN», février.

TAONDYANDE Maurice [2012] « Soutenabilité du libre-échange en Afrique subsaharienne: la résorption des emplois pauvres passée en revue », mémoire de recherche/master II, Université Pierre Mendès France, Faculté d'économie, Grenoble, septembre.

TAONDYANDÉ Maurice & YADE Mbaye [2012] « Étude sur la consommation alimentaire en Afrique de l'Ouest », *AGWA Background Paper*, ReSAKSS West Africa.

BIBLIOGRAPHIE

BURKINA FASO [2010] «Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme national du secteur rural », juillet, Ouagadougou.

BURKINA FASO [2010] «Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement durable 2011–2015 », décembre.

BURKINA FASO [2012] «Communiqué final/Business meeting. Concertation des Partenaires sur le Programme National du Secteur Rural (PNSR) du Burkina Faso », Mars.

BURKINA FASO & G8 [2013] «Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la Nouvelle Alliance pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition au Burkina Faso», février.

BURKINA FASO & G8 [2013] «Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la NASAN au Burkina Faso. Rapport de mise en œuvre», avril.

BURKINA FASO [2013] « Stratégie de croissance accélérée et de développement durable. Rapport de performances 2012. Cadre de dialogue développement rural, sécurité alimentaire et environnement», Mars, Ouagadougou.

MEF [2014] «Stratégie de croissance accélérée et de développement durable. Rapport de performances 2013. Cadre de dialogue développement rural, sécurité alimentaire et environnement», Mars.

SP/CPSA [2009] « Évolution des politiques et stratégies dans le secteur rural au Burkina Faso », juillet, Ouagadougou
SP/CPSA [2009] « Évolution des politiques et stratégies dans le secteur rural au Burkina Faso », juillet, Ouagadougou.

ANNEXE

TABLEAU A.1: LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

N°	Nom et Prénoms	Structure	Groupe
1	Ilboudo Pascal	SP/CPSA	État
2	Ouedraogo Joachin	SP/CPSA	État
3	Ouedraogo Prosper	SP/CPSA	État
4	Parkouda Sibiri	SP/CPSA	État
5	Soulama Augustine	SP/PSA	État
6	Goussou Richard	DGESS/MASA	État
7	Yameogo Sibiri	DGESS/MASA	État
8	Zalé Harouna	DGESS/MRA	État
9	Ag-Itini Mohamed	DGESS/MEDD	État
10	Yoda Blaise	DGFOMER/MASA	État
11	Boulan Cédric	AT/SG/MASA	PTF
12	Nicolas Lecrivain	SCAC/France	PTF
13	Gholo Barkissa	PDA/GIZ	PTF
14	Somé Jules	PDA/GIZ	PTF
15	Neu Stephan	KFW	PTF
16	Voss Irina	KFW	PTF
17	Pakodtogo Dieudonné	SP/FIAB	Secteur privé
18	Zoundi Simone	SP/FIAB	Secteur privé

TABLEAU A.2: COÛT DU PNSR

Axe du PNSR	2011	2012	2013	2014	2015	2011–2015
Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires	85,9	110,8	126,2	129,6	133,1	585,7
Augmentation des revenus des populations rurales	10,5	16,6	20,0	20,5	19,9	87,4
Développement durable et gestion des ressources naturelles	12,6	33,9	71,5	69,7	72,8	260,5
Amélioration de l'accès à l'eau potable et du cadre de vie	52,6	43,0	68,0	64,5	71,9	300,0
Développement du partenariat entre les acteurs du monde rural	29,9	28,1	29,2	25,6	30,6	143,4
Total PNSR	191,4	232,4	314,8	309,9	328,2	1 376,8

Source: PNSR [2012].

TABLEAU A.3: TABLEAU COMPARATIF ENTRE LES PRATIQUES PRECONISEES DE LA RCSA ET LES PRATIQUES ACTUELLES ET ACTIONS A ENTREPRENDRE

Pratique Préconisée par UA NEPAD	Pratique Actuelle dans la Revue du Secteur Rural	Actions à Entreprendre
Mise en place d'un comité de pilotage restreint (CPR) multi-acteurs (État+chefs de file : PTF+OPA+OSC+secteur privé)	Groupe de travail (SP/CPSA+DGESS)	Élargissement le groupe de travail aux PTF et aux ANE.
Mise en place d'un secrétariat (institution étatique)	Le secrétariat/coordination de la revue actuelle est assuré par le SP/CPSA	Rien à signaler (RAS).
Élaboration des TdR généraux ou note conceptuelle par le CPR; élaboration des TDR spécifiques pour les études devant alimenter la revue	Les TdR sont proposés par le groupe de travail et soumis à l'appréciation du secrétariat technique	Après l'élargissement du groupe de travail aux PTF et aux ANE, des actions pour leurs implications dans l'élaboration des TdR sont indispensables pour le respect
Contenu des TdR: canevas standard+ engagements spécifiques à évaluer+ études spécifiques à conduire+définition des responsabilités	Les TdR portent sur la mise en œuvre du PNSR, l'évaluation de la mise en œuvre de la matrice des activités prévues lors de la revue	Un canevas minimal (voir Tableau 2.2) incluant le canevas de la SCADD doit être précisé dans les TdR. Ils doivent inclure également des études spécifiques.
Mobilisation des ressources pour la conduite de la revue	La revue est conjointement financée par l'État et les PTF	Il manque des ressources pour couvrir toutes les dimensions de la revue. Les ressources additionnelles doivent être mobilisées auprès des PTF pour approfondir la revue par la réalisation d'études spécifiques.
Amendement des TDR par un groupe élargi multi-acteurs (État, PTF, ANE)	Les TdR sont amendés par le secrétariat technique du CSD qui regroupe l'ensemble des acteurs	Veiller à la participation des PTF et des ANE lors de la validation des TDR.
Élaboration du rapport de la revue par l'ensemble des acteurs selon les rôles consignés dans les TdR	C'est le groupe de travail (SP/CPSA+DGESS) qui élabore le rapport de la revue	Arrêter de commun accord les rôles des PTF et des ANE et les préciser dans les TdR.
Mise en place d'une cellule technique multi-acteurs dotée d'expertise nécessaire pour la revue des rapports produits		Mettre en place un comité de revue externe du (des) rapport (s).
Tenue de la réunion de la revue sectorielle conjointe (plénière, petits groupes, visite de terrain, etc.). Dialogue politique de haut niveau devant découler sur des mesures de réformes et actions à implémenter	CSD/DR-SA-EV	Rendre fonctionnels les groupes thématiques et prévoir des dialogues thématiques lors de la réunion du CSD.
Élaborer un aide-mémoire des recommandations et mise en place d'un comité de suivi de leurs mises en œuvre (de préférence un comité existant et qui se réunit régulièrement)	Existence d'un comité de suivi des recommandations et décisions	Veiller à l'effectivité du cadre de suivi des recommandations et décisions; Instaurer la signature tripartite (État, PTF ANE) des recommandations et décisions.

TABLEAU A.4: PLAN D'ACTION POUR L'ELABORATION DE LA REVUE SECTORIELLE CONJOINTE (RCSA) DU SECTEUR RURAL 2014

Actions	Responsable	Résultats Attendus	Période	Budget
1. Sensibilisation pour l'amélioration de la participation des ANE et les PTF à la RCSA	SP/CPSA	Les ANE et les PTF participent pleinement aux travaux de la RCSA Le groupe de travail est élargi aux ANE (chefs de file: PTF+OPA+OSC+Secteur privé)		5 000 000
1.1. Organiser des séances d'information et de sensibilisation sur la notion de la responsabilité mutuelle	SP/CPSA		1/05–30/06/2014	5 000 000

Actions	Responsable	Résultats Attendus	Période	Budget
1.2. Améliorer la communication entre les structures étatiques et les ANE et les PTF; leur transmettre les informations et les invitations aux rencontres suffisamment à temps	SP/CPSA		Continue	Pour mémoire (PM)
2. Plaidoyer auprès des acteurs pour la mobilisation de financements additionnels pour la réalisation de la revue conjointe		Les fonds sont mobilisés pour la conduite des études spécifiques, la prise en charge de la revue externe devant accompagner la RCSA et les sorties de terrain	1–31/07/2014	PM
3. Élaborer et valider les TDR de la RCSA (y compris ceux des études spécifiques et la revue externe)		Les TDR pour l'élaboration du rapport principal de la RCSA, de la revue externe et des études spécifiques sont élaborés et validés par l'ensemble des acteurs		5 000 000
3.1. Élaborer les TDR de la RCSA par le groupe de travail	Groupe de travail	Un projet de TDR est disponible dans les délais	1/07–15/09/2014	3 000 000
3.2. Valider les TDR de la RCSA par l'ensemble des acteurs	Secrétariat technique élargie	Les TDR sont validés par le Secrétariat technique élargi et diffusés à l'ensemble des acteurs	16/09–30/09/2014	2 000 000
4. Réaliser des études de la RCSA (rapport principal et études spécifiques)		Le rapport principal de la revue est amélioré et conforme à la RCSA et les études spécifiques sont réalisées	1/10/2014–28/02/2015	50 000 000
4.1. Élaboration du noyau de la revue sectorielle conjointe		Les TDR élaborés ont intégré les articulations d'une RCSA adéquate et d'un approfondissement de l'analyse des indicateurs de performances	1/10/2014–15/02/2015	30 000 000
4.1.1. Prendre en compte l'environnement macroéconomique	Voir TDR			
4.1.2. Prendre en compte les indicateurs de l'environnement macroéconomique dans les TDR	Voir TDR			
4.1.3. Approfondir la description des politiques, programmes, cadres réglementaires, institutions et processus de mise en œuvre	Voir TDR			
4.1.4. Améliorer le suivi des engagements financiers	Voir TDR			
4.1.4.1. Mettre en place des mécanismes/outils de suivi des ressources externes et internes par sous-programme du PNSR	Voir TDR			
4.1.4.2. Réaliser le suivi des ressources internes et externes par sous-programme du PNSR	Voir TDR			
4.1.4.1. Calculer le ratio de Maputo	Voir TDR			
4.1.5. Assurer un suivi complet des résultats du développement (pauvreté, sécurité alimentaire et nutritionnelle)	Voir TDR			
4.1.6. Réaliser et analyser le lien entre investissement et croissance agricole	Voir TDR			
4.1.6.1. Renforcer les capacités analytiques de la DGESS agriculture et du SP/CPSA	Voir TDR			
4.1.7. Réaliser le lien entre croissance et réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire	Voir TDR			
4.1.7.1. Méthodologie et modèle à améliorer	Voir TDR			
4.1.8. Suivi de l'élaboration du noyau de la RCSA par l'ensemble des acteurs	Voir TDR			

Actions	Responsable	Résultats Attendus	Période	Budget
4.2. Conduire les études spécifiques	Voir TDR	Un thème a été identifié pour faire l'objet d'une étude et intégré dans les TDR	1/10/2014–31/01/2015	20 000 000
4.2.1. Élaboration des études	Voir TDR			15 000 000
4.2.2. Suivi des études par les groupes thématiques	Voir TDR			5 000 000
5. Réaliser des revues externes des rapports et prendre en compte les amendements	Groupe de travail	Des revues externes ont été organisées afin d'améliorer la qualité des rapports	1–28/02/2015	5 000 000
6. Permettre aux membres du cadre sectoriel de dialogue d'effectuer des sorties de contrôle sur le terrain	SP/CPSA	Des sorties de terrain pour constater la réalisation des certains investissements ont été organisées et les rapports sont disponibles	Lors du CSD	15 000 000
7. Instaurer des dispositions d'engagement collégial par les paraphes des matrices et les recommandations	Secrétariat CSD*	Le Président du CSD représentant les acteurs étatiques, les chefs de file des PTF et des ANE ont paraphé les documents identifiés témoignant leur engagement dans la mise en œuvre	Lors du CSD	PM
8. Mise en œuvre des recommandations	Organe de planification et de suivi de la mise en œuvre des actions et mesures de réforme	Les actions et reformes recommandées par la RCSA sont planifiées et leurs mises en œuvre sont suivies		PM
TOTAL				80 000 000

*Cadre sectoriel de dialogue.

TABLEAU A.5: INVENTAIRE DES POLITIQUES ET ÉTAT DE LEUR MISE EN ŒUVRE DANS LE SOUS-SECTEUR DE LA PRODUCTION VÉGÉTALE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Politique d'Orientation Nationale, Régionale, et Internationale	Politique d'Orientation Sectorielle	Politiques Sectorielles/Programmes et Plans d'Action d'Opérationnalisation	État de Mise en Œuvre/Commentaires
Programme d'ajustement structurel (1991)	Lettre de politique de développement agricole (LPDA) (1992)	Programme d'ajustement du secteur rural (1992)	Mise en œuvre des politiques par une multitude des projets et programme;
Lettre d'intention de politique de développement humain durable (1995)	Document d'orientations stratégiques (1998)	Plan stratégique opérationnel (1999)	Conception et maîtrise d'ouvrage des projets par les donateurs;
	Lettre de politique rurale de développement rural décentralisé (LPDRD) (2002)	Programme national de gestion des terroirs (2000 à nos jours)	Approche de responsabilisation des organisations professionnelles et des collectivités territoriales;
Sommet mondial sur l'alimentation (1996)	Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) (2003)	Projets de développement local (plus d'une dizaine achevés)	Faible capacité de suivi et d'appropriation des projets par les structures étatiques au niveau central,
		Plan d'action système d'information sur la sécurité alimentaire (PA-SISA) (2004)	

Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (2000)	Stratégie de développement rurale (SDR) (2003)	Politique nationale de développement de l'agriculture irriguée et plan d'investissement (PNDAl) (2004)	déconcentré et au niveau des collectivités territoriales; Faible coordination entre; les approches des projets; Donc faible capitalisation des actions de développement.
Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (2010)		Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (2007) Système national de vulgarisation et d'appui-conseil agricole (SNVACA) (2008) Programmes d'investissement du secteur de l'agriculture (2008) Document guide de la révolution verte (2008) Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2008)	
		Programme national du secteur rural (PNSR) (2010)	

TABLEAU A.6: INVENTAIRE DES POLITIQUES ET ÉTAT DE LEUR MISE EN ŒUVRE DANS LE SOUS-SECTEUR DE L'ÉLEVAGE

Politique d'Orientation Nationale, Régionale, et Internationale	Politique d'Orientation Sectorielle	Politiques Sectorielles/Programmes et Plans d'Action d'Opérationnalisation	État de Mise en Œuvre/Commentaires
	Note d'orientation du PAPISE	Programme d'investissement du secteur de l'élevage (PAPISE) (2000)	Faible financement du sous-secteur de l'élevage; Faibles capacités des structures étatiques déconcentrées; Faibles capacités des organisations professionnelles.
CSLP (2000)	SDR (2003)	Programme d'investissement du secteur de l'élevage révisé (2008)	
CSLP (2000)	SDR (2003)	Stratégie d'aménagement, de sécurisation et de valorisation des espaces et aménagements pastoraux (2008)	
CSLP (2000)	SDR (2003)	Politique Nationale d'Amélioration Génétique (2009)	
SCADD (2010)	SDR (2003)	Politique nationale de développement durable de l'élevage (2010)	

TABLEAU A.7: INVENTAIRE DES POLITIQUES ET ÉTAT DE LEUR MISE EN ŒUVRE DANS LE SOUS-SECTEUR DE L'EAU, ENVIRONNEMENT, ET RESSOURCES NATURELLES

Politique d'Orientation Nationale, Régionale, et Internationale	Politiques Sectorielles/Programmes et Plans d'Action d'Opérationnalisation	Niveau de Mise en Œuvre/Commentaires
Ressources halieutiques et environnement		
Lettre d'intention de politique de développement humain durable (1995)	Politique Nationale Forestière (PNF) (1998)	Mise en œuvre par les projets;
	Politique et Stratégie en matière d'Eau (1998)	
Convention-cadre des Nations unies contre la désertification (1994)	Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD) (1999)	Conception et mise en œuvre des projets sous la tutelle des bailleurs;
Convention sur la diversité biologique (1992)	Stratégie nationale et plan d'action du Burkina Faso en matière de diversité biologique (2001)	

Politique d'Orientation Nationale, Régionale, et Internationale	Politiques Sectorielles/Programmes et Plans d'Action d'Opérationnalisation	Niveau de Mise en Œuvre/Commentaires
	Stratégie nationale d'éducation environnementale (2001)	Faible coordination entre les approches des projets; Approches de responsabilisation des communautés de base; Faible maîtrise d'ouvrage des structures étatiques centrales et déconcentrées et des collectivités territoriales; Donc faible capitalisation des échecs et succès pour la conception de nouveaux projets.
Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (1992)	Stratégie nationale de mise en œuvre de la convention sur les changements climatiques (2001)	
	Stratégie nationale et programmes prioritaires de développement et de gestion des ressources halieutiques (2003)	
	Programme National d'Adaptation à la vulnérabilité et aux changements climatiques (2007)	
Convention-cadre des Nations unies contre la désertification (1994)	Programme d'Action National de Lutte Contre la Désertification (PAN/LCD) (1999)	
	Stratégie nationale et plan d'actions de la filière charbon de bois (2005)	
	Plan décennal d'actions national pour l'environnement (2006)	
	Politique nationale en matière d'environnement (2007)	
	Stratégie nationale de surveillance et de protection des ressources naturelles (2007)	
	Programme National de Gestion de la Faune et des Aires Protégées au Burkina Faso (2007)	
Eau et assainissement		
Lettre d'intention de politique de développement humain durable (1995)	Stratégie nationale du sous-secteur de l'assainissement (1996)	Approche programme; Maîtrise d'ouvrage assuré par les structures étatiques déconcentrées et les collectivités territoriales.
	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (PAGIRE) (2003)	
	Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement (2006)	
	Politique et stratégie nationales d'assainissement (2007)	

TABLEAU A.8: PRINCIPALES MESURES DE RÉFORME PRISES ENTRE 2011 ET 2013 POUR LA MISE EN ŒUVRE

N°	Titre	Référence	Objet	Auteurs
AXE 1 du PNSR: Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaire				
1.	Adoption de quatre décrets en application de la loi n°026-2007/AN du 20 novembre 2007 instituant un contrôle des engrais au Burkina Faso. Ces décrets concernent (i) les conditions et modalités d'acquisition de l'agrément pour l'importation et la commercialisation des engrais (ii) la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission de contrôle des engrais, (iii) les barèmes des transactions applicables aux infractions de la loi, (iv) les procédures de recours en matière de contrôle des engrais.	Compte rendu du Conseil des ministres du 6 avril 2011	Assurer la qualité des engrais utilisés par les producteurs	MAHRH
2.	Décret portant création de la Société d'exploitation des phosphates du Burkina (SEPB).	Compte rendu du Conseil des ministres du 8 février 2012	Permettre à la nouvelle société de disposer d'un cadre réglementaire pour mener ses activités	MICA
3.	Adoption d'un rapport relatif à l'exonération de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des Droits de douane (DD) à titre	Compte rendu du Conseil des ministres du 8 mai 2013	Permettre aux acteurs d'accéder aux équipements agricoles à des coûts préférentiels dans la mise en œuvre de	MEF

N°	Titre	Référence	Objet	Auteurs
	exceptionnel, pour l'acquisition de cinq cents (500) tracteurs agricoles.		la politique de mécanisation de l'agriculture	
4.	Décret portant Création d'un Fonds national de la recherche et de l'innovation pour le développement (FONRID) et d'une maison des technologies et de l'innovation	Décret n°2011 – 828/PRES/PM/MRSI/MEF du 27 octobre 2011	Soutenir le développement de la recherche	MRSI
5.	Décret portant Occupation et l'exploitation des terres aménagées pour cultures pluviales	Décret N° 2012 – 706/PRES/PM/MAH du 6 septembre 2012	Assurer une bonne mise en valeur et un accès équitable aux terres aménagées	MAH
6.	Décret portant Occupation et l'exploitation de type familial des parcelles des aménagements hydro-agricoles	Décret N° 2012 – 705/PRES/PM/MAH du 6 septembre 2012	Assurer une bonne mise en valeur et un accès équitable aux terres aménagées	MAH
7.	Décret portant Aménagement, occupation et exploitation des terres de type entrepreneuriat agricole	Décret N° 2012 – 705/PRES/PM/MAH du 6 septembre 2012	Assurer une bonne mise en valeur et un accès équitable aux terres aménagées	MAH
8.	Adoption d'un décret portant respectivement création d'une société d'État dénommée Société nationale de l'aménagement des terres et de l'équipement rural (SONATER) et adoption de ses statuts juridiques.	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Transformer le Fonds de l'eau et de l'équipement rural (FEER) dont les statuts s'avèrent inadaptés à l'accomplissement de ses missions actuelles, en société d'État (SONATER)	MASA
9.	Adoption d'un projet de loi portant réglementation de l'amélioration génétique du cheptel au Burkina Faso.	CR du CM du 27 juin 2012	Gérer l'amélioration génétique des animaux d'élevage	MRA
10.	Validation et adoption d'une Politique nationale de sécurité alimentaire	Rapport national du 25 octobre 2013 et de l'Assemblée générale du Conseil National de Sécurité Alimentaire du 3 décembre 2013	Doter le BF d'un document d'orientation sur la sécurité alimentaire	MASA
11.				
12.				
Axe 2 du PNSR: Amélioration des revenus des populations rurales				
13.	Adoption d'une stratégie nationale de promotion des exportations (SNE) qui met un accent particulier sur les produits agricoles.	CR du CM du 13 juillet 2011	Promouvoir les exportations	MICA
14.	Loi portant médiation en matière civile et commerciale au Burkina Faso.	Loi N° 052 – 2012/AN du 17 décembre 2012	Établir un cadre juridique approprié pour la promotion de la médiation comme un mécanisme de règlement non juridictionnel des différends	MICA
15.	Décret portant Création de l'Agence Burkinabè de la Normalisation de la Métrologie et de la Qualité (ABNORM) – Les statuts particuliers de l'agence ont été adoptés par	Décret N° 2012 – 821 PRES/PM/MEF/MICA du 8 octobre 2012	Mettre en place une agence nationale de métrologie pour assurer la normalisation et le contrôle de qualité nécessaires à l'accompagnement des acteurs de l'agro-alimentaire	MICA
16.	Adoption des statuts particuliers de l'Agence Burkinabè de la Normalisation de la Métrologie et de la Qualité (ABNORM)	Décret N° 2013 – PRES/PM/MICA/MEF du 5 avril 2013	Mettre en place une agence nationale de métrologie pour assurer la normalisation et le contrôle de qualité nécessaires à l'accompagnement des acteurs de l'agro-alimentaire	MICA

N°	Titre	Référence	Objet	Auteurs
17.	Décret modifiant le décret n°2013-221/PRES/PM/MICA/MEF du 5 avril 2013, portant approbation des statuts de l'Agence Burkinabè de la Normalisation, et de Métrologie (A.B.NOR.M.)	Compte rendu du Conseil des ministres du 10 juillet 2013	Se conformer au décret portant création de ladite structure, et garantir une reconnaissance juridique de ses statuts.	MICA
18.	Loi portant réglementation des organisations interprofessionnelles des filières agricoles, sylvicoles, pastorales, halieutiques et fauniques au Burkina Faso	Loi N° 050-2012/AN du 30 octobre 2012	Détermine les modalités de constitution desdites organisations interprofessionnelles, leur composition, leurs attributions et leur fonctionnement.	MAH
19.	Décret portant transfert de gestion de la zone d'utilité publique du pôle de croissance de Bagré et de la zone de concentration, à la Société d'économie mixte (SEM) BAGREPOLE	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Faire de BAGREPOLE la référence dans la prise de décisions en matière de la gestion transparente des terres et d'assurer une réelle promotion du partenariat public-privé.	PM
20.	Adoption d'un décret relatif aux modalités d'application de la loi n°020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso.	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Rendre opérationnel ce cadre juridique et de promouvoir les investissements privés	MEF
21.	Adoption de deux (02) décrets portant respectivement adoption du document d'orientation pour la promotion des pôles de croissance au Burkina Faso et création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du dispositif institutionnel de pilotage des pôles de croissance au Burkina Faso.	Compte rendu du Conseil des ministres du 25 mai 2013	Mettre en place le référentiel pour la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies de promotion des pôles de croissance et de compétitivité et partant une meilleure contribution à la réalisation des objectifs de e la SCADD.	MEF
22.	Décret portant création de l'Agence de Promotion des Investissements du Burkina Faso (API-BF)	Décret N° 2013-107/PRES/PM/MICA/MEF du 07 mars 2013	Promouvoir les investissements	MICA
23.	Adoption du document-cadre de politique des investissements du Burkina Faso et du vote par l'Assemblée nationale le 30 mai 2013 de la loi d'orientation de l'investissement du Burkina Faso suivi de sa promulgation le 3 juillet 2013.	Rapport de performance SCADD 2013		
24.	Adoption d'un décret portant Politique nationale révisée de lutte contre la corruption et son plan d'action.	Compte rendu du Conseil des ministres du 26 juin 2013	Lutter efficacement contre la corruption et atteindre dans un délai intermédiaire de cinq (05) ans le niveau de tolérance zéro.	PM
Axe 3 du PNSR: Développement durable et gestion des ressources naturelles				
25.	Loi portant Code de l'Environnement au Burkina Faso	N° 006-2013/AN du 2 avril 2013	Assurer l'intégration de l'environnement et le développement durable dans les politiques, stratégies,	MEDD
26.	Adoption du document de Politique nationale de développement durable	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 septembre 2013	Permettre la prise en compte de la dimension développement durable dans la conception et la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes	MEDD

N°	Titre	Référence	Objet	Auteurs
27.	Décret portant adoption de la Politique nationale de développement durable (PNDD).	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 septembre 2013	Cette Politique nationale propose une nouvelle approche pour l'exploitation et la gestion des ressources naturelles, le choix des investissements, des changements juridiques, institutionnels et technologiques. L'adoption de ce décret permet de doter le Burkina Faso d'un référentiel important en matière de développement durable et de consolider les actions du gouvernement de manière cohérente et coordonnée.	MEDD
28.	Loi portant régime de sécurité en matière de biotechnologie	Loi N° 064-2012/AN du 20 décembre 2012	Prévenir les risques biotechnologiques et éventuellement à lutter contre leurs effets négatifs sur l'environnement.	MEDD
29.	Adoption du document de Politique nationale sur les zones humides (PNZH) du Burkina Faso	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Assurer une meilleure coordination des interventions des acteurs pour une valorisation et une utilisation durables des zones humides et de leurs ressources.	MEDD
30.	Décret portant détermination des taux, et des modalités de recouvrement de la taxe de prélèvement de l'eau brute. Cette mesure s'applique surtout aux grands utilisateurs de l'eau surtout les grandes entreprises qui prélèvent l'eau brute des barrages	Décret N° 2011-445 PRES/PM/MEF/MAH	Permettre la collecte de la taxe parafiscale sur l'eau	MAH
31.	Décret portant adoption du Plan d'action de mise en œuvre de la politique national de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural	Décret N° 2012-981/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS du 13 décembre 2012	Accélérer la mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural et de la loi portant régime foncier rural	MAH
32.	Décret portant fixation de la taxe pour la délivrance de l'attestation de possession foncière rurale	N° 2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS du 31 décembre 2012	Sécuriser l'accès aux terres	MAH
33.	Loi portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso	Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012	En complément à la loi 034/2009/AN portant régime foncier rural, la Réforme agraire et foncière permet de gérer l'utilisation des terres de façon globale. Elle définit les conditions de dédommagement en cas d'expropriation d'une terre pour cause d'utilité publique.	MEF
34.	Loi portant Code forestier au Burkina Faso	Loi N° 003-2011/AN du 5 avril 2011	Fixation des principes fondamentaux de gestion durable et de valorisation des ressources forestières, fauniques et halieutiques	AN
35.	Décret portant organisation et conduite des opérations de police forestière	Décret N° 2012-450 PRES/PM/MEDD/MEF/MATDS/MJ	Permettre l'application du code forestier	MEDD
36.	Décret portant fixation des barèmes et transactions applicables aux infractions du code forestier	Décret N° 2012-447 du 7 mars 2012	Permettre l'application du code forestier	MEDD

N°	Titre	Référence	Objet	Auteurs
37.	Décret portant organisation et la conduite des opérations de police forestière	Décret N° 2012-450/MEDD/Du 24 mai 2012	Permettre l'application du code forestier	MEDD
38.	Décret portant sur la création, composition, attribution, organisation et fonctionnement d'un conseil national pour la protection de la faune sauvage	Décret N° 2012-XXX/MEDD/Du 24 mai 2012	Permettre l'application du code forestier	MEDD
39.	Adoption de deux décrets portant respectivement classement de plan d'eau en périmètres halieutiques d'intérêt économique et organisation du commerce des produits halieutiques au Burkina Faso.	Compte rendu du Conseil des ministres du 6 septembre 2012	Permettre la mise à la disposition des acteurs, des textes juridiques pertinents et actuels pour la gestion des ressources halieutiques.	MAH
40.	Adoption de la Politique nationale de la pêche et de l'aquaculture au Burkina Faso.	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Insuffler une nouvelle orientation et un dynamisme au sous-secteur des ressources halieutiques.	MRAH
41.	Adoption de la Stratégie nationale de développement durable des ressources halieutiques à l'horizon 2025.	Compte rendu du Conseil des ministres du 18 décembre 2013	Améliorer les performances du sous-secteur des ressources halieutiques en vue de renforcer sa contribution à la réduction de la pauvreté et à la promotion de la sécurité alimentaire	MRAH
42.	Décret portant adoption du Programme national du secteur rural	20121016/PRES/PM/MAH/MEDD/MRA/MEF/MATDS du 28/12/2012	Contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à une croissance économique forte et à la réduction de la pauvreté	MASA

Source: SP/CPSA [2014] «Principales mesures, actions et décisions politiques prises entre 2011 et 2013 dans le secteur rural »

TABLEAU A.9: ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE ALLIANCE

Objectifs	Cadre d'Actions Politiques	Structures Chargées de la Mise en Œuvre	Échéance	État de Mise en Œuvre
Objectifs et mesures concernant l'axe 1 du PNSR : Amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires				
<p>Objectif 1</p> <p>Promouvoir une accessibilité intégrée des populations vulnérables aux intrants agricoles et aux circuits de commercialisation et de transformation des produits agricoles tout en améliorant leur capacité de résilience</p>	Mesure 1. Diversifier les stratégies d'approvisionnement et de distribution en intrants agricoles et de commercialisation/transformation			
	Faciliter la participation du secteur privé dans l'exécution des marchés d'engrais	DGPV	Décembre 2012	L'acquisition des engrais dans le cadre des appuis de l'État se fait par appel d'offres ouvert aux privés. Pour la campagne agricole 2013-2014, la distribution des engrais a été assurée par le privé.
	Réviser la législation semencière dans le but de définir clairement le rôle du secteur privé dans la sélection, la production et la diffusion de semences certifiées	DGPV, INERA	Décembre 2014	En attendant une relecture de la loi sur les semences, un mécanisme adopté en mai 2013 définit clairement le rôle des acteurs (ministère en charge de l'Agriculture, de la Recherche, des Unions Nationale/régionale des producteurs de semences, des distributeurs privés, etc.) dans la production (semences de base et certifiées) et la diffusion/distribution des semences.
	Mettre en place un dispositif facilitant le seul ciblage des petits producteurs éligibles, y compris les femmes, devant bénéficier de subventions temporaires sur les intrants agricoles	DGPV	Avril 2013	Le mécanisme de mise en œuvre des opérations intrants agricoles adopté en 2013 comporte un dispositif de ciblage des villages et ménages bénéficiaires. Des comités de sélection (agents d'agriculture, commune, des CVD et CRA) au niveau communal/village facilitent le ciblage des petits producteurs éligibles ainsi que des femmes et des jeunes.
	Assurer le contrôle de la qualité des intrants par le renforcement en ressources humaines, matérielles et financières des structures nationales compétentes	DGPV	Décembre 2014	Des inspecteurs en semences et engrais sont formés afin d'assurer un meilleur contrôle des intrants agricoles. Pour le cas des semences, 5 laboratoires régionaux d'analyse et de certification ont été créés. Le Comité National des Semences est fonctionnel depuis 2012 avec comme premières actions: l'édition du répertoire des espèces et variétés et l'assermentation en 2014 de 35 inspecteurs semenciers.
	Mettre en œuvre les recommandations prioritaires issues des études et stratégies actualisées de développement des filières porteuses et de niches du PNSR (maïs, niébé, sésame, riz...)	DGPV	Décembre 2013	La DGPV apporte un appui spécifique en matière de semences, d'engrais et de renforcement de capacités pour les filières porteuses et de niches. Cela a permis une augmentation sensible des spéculations pour le maïs, le riz, le niébé, le sésame et le manioc.

Source: SP/CPSA.

L'évaluation des processus de revue conjointe du secteur agricole au Burkina Faso a été facilitée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et coordonnée par le Système d'analyse stratégique et de gestion des connaissances pour l'Afrique de l'Ouest (www.resakss.org). Elle a été conduite par une équipe d'experts nationaux sous la supervision du Secrétariat Permanent de Coordination des Politiques Sectorielles.