

Étude sur la cohérence des politiques pour le développement agricole et la sécurité alimentaire

Le cas de l'agriculture et du commerce au
Burkina Faso

**Fabien Tondel, Carmen Torres, Sayouba Ouédraogo,
Didier Zoungrana, Boureima Sawadogo et Somlanare Romuald Kinda**

www.ecdpm.org/dp215fr

Un projet soutenu par :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Étude sur la cohérence des politiques pour le développement agricole et la sécurité alimentaire

Le cas de l'agriculture et du commerce au Burkina Faso

Fabien Tondel et Carmen Torres, Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM) et Sayouba Ouédraogo, Didier Zoungrana, Boureima Sawadogo et Somlanare Romuald Kinda, Centre d'Études, de Documentation et de Recherche Économiques et Sociales (CEDRES)

Juillet 2017

Messages clés

Le développement agricole au Burkina Faso requiert une approche multisectorielle, pour développer des filières compétitives, régionales et inclusives satisfaisant un marché alimentaire croissant.

La coordination de l'action publique dans le secteur rural au Burkina s'est améliorée. Cependant les liens entre les politiques agricole, industrielle et commercial restent insuffisants.

L'agriculture burkinabè a bénéficié des interventions régionales et européennes. Mais à ces niveaux les politiques et programmes sensés faciliter le commerce agroalimentaire manquent d'efficacité.

Pour soutenir plus efficacement l'essor des filières agroalimentaires, l'État burkinabè et ses partenaires devront en faire une priorité politique, exploiter les synergies intersectorielles et mieux impliquer le secteur privé.

Table des matières

Remerciements	vi
Abréviations	vii
Résumé	xi
1. Introduction	1
2. Méthodologie de l'étude	4
2.1. Cadre théorique sur les liens entre agriculture, commerce et sécurité alimentaire	4
2.2. Comment caractériser et mesurer la cohérence d'un ensemble de politiques	11
3. Contexte économique, dynamiques commerciales et sécurité alimentaire au Burkina Faso	12
3.1. Contexte économique et social général au Burkina	12
3.2. Conditions de sécurité alimentaire au Burkina	13
3.3. État des secteurs agricole et agroalimentaire	23
3.4. Commerce du Burkina Faso	28
3.5. Investissements directs européens au Burkina Faso et en Afrique de l'Ouest	34
4. Analyse de la cohérence des politiques nationales en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso	37
4.1. Analyse de la cohérence des objectifs des politiques sectorielles	37
4.2. Analyse de l'efficacité du dispositif institutionnel, y compris la coordination intersectorielle ...	43
4.3. Analyse des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées	45
4.4. Analyse de l'efficience, l'efficacité et la viabilité des politiques (y compris leur efficacité et leur viabilité)	48
5. Analyse de la cohérence des politiques régionales ouest-africaines en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso	51
5.1. Analyse de la cohérence des objectifs des politiques sectorielles régionales	51
5.2. Analyse de la cohérence horizontale	52
5.3. Analyse de la cohérence verticale	57
5.4. Analyse de l'efficacité du dispositif institutionnel, y compris la coordination intersectorielle ...	61
5.5. Analyse des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées	65
5.6. Analyse de l'efficience, l'efficacité et la viabilité des politiques régionales	68
6. Analyse de la cohérence des politiques européennes en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso	70
6.1. Bref aperçu de l'évolution et des implications des régimes commerciaux entre l'Europe et le Burkina Faso et l'Afrique de l'Ouest	70
6.2. Politique commerciale de la Suisse avec le Burkina Faso et l'Afrique de l'Ouest	71

6.3. Analyse de l'Accord de partenariat économique Afrique de l'Ouest-Europe : le commerce au service du développement ?	72
6.4. Politiques d'accompagnement de l'APE	83
6.5. Analyse des politiques européennes de coopération au développement agricole et pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso	86
7. Synthèse et recommandations	95
7.1. Synthèse	95
7.2. Recommandations	100
Bibliographie	104
Annexe 1 : Parties prenantes présentes à la réunion consultative initiale	110
Annexe 2 : Données sur les échanges commerciaux entre le Burkina Faso, l'Afrique de l'Ouest et l'Europe	112
Annexe 3 : Données sur la production agricole au Burkina Faso	118
Annexe 4 : Principales politiques sectorielles régionales concernant la sécurité alimentaire	119
Annexe 5 : Dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP-PDDAA	127
Annexe 6 : État de mise en œuvre de la PAU et de l'ECOWAP	128
Annexe 7 : Les tarifs extérieurs agricoles comparés : CÉDÉAO, UE et Maroc	132

Liste des encadrés

Encadré 1: La question de la volatilité des prix agricoles	10
Encadré 2: Contexte agricole et commercial ouest-africain	27
Encadré 3: Transformation de l'économie alimentaire de l'Afrique de l'Ouest	33
Encadré 4: Le cas du lait et produits laitiers (AFD, 2011 ; Oxfam, 2016 ; GRET <i>et al.</i> , 2015)	42
Encadré 5: Impact des politiques commerciales régionales sur la filière « lait local » en Afrique de l'Ouest (GRET <i>et al.</i> , 2015)	55
Encadré 6: Le cas du riz	58
Encadré 7: Le cas du riz (AFD, 2011)	59
Encadré 8: Le cas des productions avicoles (AFD, 2011)	60
Encadré 9 : L'espace CÉDÉAO, le bon élève de Maputo ? (Inter-réseaux, 2013)	67
Encadré 10: L'évolution récente du développement agricole et de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (Inter-réseaux, 2016)	69
Encadré 11: Est-ce que la politique commerciale européenne vis-à-vis des pays de l'Afrique de l'Ouest implique une escalade tarifaire?	71

Liste des figures

Figure 1: Liens en commerce, secteur agricole et sécurité alimentaire	6
Figure 2: Distribution de l'indice de richesse par région	13
Figure 3: Consommation alimentaire des groupes d'aliments selon le score de consommation alimentaire	14
Figure 4: Consommation alimentaire par région	16
Figure 5: Evolution de la consommation des groupes d'aliments (en nombre de jours) par sous-région.....	17
Figure 6: Evolution de la consommation des groupes d'aliments (en nombre de jours) par région.....	17
Figure 7: Groupes de moyens de subsistance par groupes de consommation alimentaire.....	18
Figure 8 : Principales sources des aliments consommés par groupes de moyens de subsistance	19
Figure 9: Prévalence de l'insécurité alimentaire par région	21
Figure 10: Superficie emblavée selon la prévalence de l'insécurité alimentaire (parmi les ménages pratiquant l'agriculture).....	22
Figure 11: Contribution des secteurs au PIB du Burkina Faso.....	23
Figure 12: Structure du secteur agricole.....	23
Figure 13: Principaux partenaires commerciaux du Burkina Faso (2005-2014)	29
Figure 14: Evolution des exportations agroalimentaires de l'UE vers le Burkina Faso (2005-2014)	31
Figure 15: Evolution de la balance commerciale alimentaire entre le Burkina Faso et l'UE (2005-2014) ...	32
Figure 16: Importations alimentaires dans l'espace de la CÉDEAO par origine (2005-2014)	32
Figure 17: Exportations agricoles et marché régional en Afrique de l'Ouest, 1961-2010	34
Figure 18: Flux d'investissements étrangers directs au Burkina Faso entre 1980 et 2014	35
Figure 19: Evolution des investissements réalisés dans le secteur agricole au niveau du ministère de l'agriculture par nature (2006-2011).....	46
Figure 20: Composition des dépenses en soutien à des produits individuels sur la période 2006-2013.....	48

Liste des tableaux

Tableau 1: Facteurs de la sécurité alimentaire	5
Tableau 2: Consommation alimentaire par région	15
Tableau 3: Principales sources des aliments par région	19
Tableau 4: Distribution de l'insécurité alimentaire par région	21
Tableau 5: Les principaux produits d'exportations du Burkina Faso	25
Tableau 8: Effets estimés de l'APE.....	74
Tableau 9: Impact (%) de la mise en œuvre des APE sur les Exportations et les importations à l'horizon 2035	82
Tableau 10: Impact de la réforme sur la perception des droits à importation en 2035	83

Remerciements

L'équipe de recherche, composée de Fabien Tondel et Carmen Torres de l'ECDPM et de Sayouba Ouédraogo, Didier Zoungrana, Boureima Sawadogo et Somlanare Romuald Kinda du CEDRES, remercie les partenaires de l'ECDPM et du CEDRES, notamment la Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse et l'Université Ouaga II, pour leur soutien financier, technique et logistique pour la réalisation de cette étude. Leurs remerciements vont en particulier à Werner Thut-Shimo, Dominique Crivelli, Salifou Sare, Laurence von Schulthess, Idrissa Mohamed Ouédraogo et Samuel Tambi Kaboré. Les auteurs remercient aussi leurs collègues respectifs du CEDRES et de l'ECDPM. Enfin ils expriment leur gratitude envers toutes les personnes qui ont fourni des informations utiles pour mener à bien les travaux de recherche, à travers des entretiens individuels et les deux réunions consultatives qui ont eu lieu durant ce projet. Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs seulement et ne peuvent être attribuées aux organisations qui y sont mentionnées. Les questions ou remarques à propos de ce projet peuvent être transmises à Fabien Tondel (ft@ecdpm.org) et Sayouba Ouédraogo (sayoubaoued@yahoo.fr).

Abréviations

ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Agence française de développement
AGIR	Alliance globale pour la résilience
AGOA	Africa Growth and Opportunity Act
AGVSAN	Analyse globale de la vulnérabilité, de la sécurité alimentaire et de la nutrition
AO	Afrique de l'Ouest
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de partenariat économique
ARAA	Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CCRFA	Comité consultatif régional des filières agricoles
CE	Commission européenne
CÉDÉAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDRES	Centre d'Études, de Documentation et de Recherche Économiques et Sociales
CER	Communauté économique régionale
CET	Common external tariff
CFA	Communauté financière africaine
CFDT	Compagnie française pour le développement des fibres textiles
CGAB	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires
CGAB-CSLP	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires-Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CIDAA	Comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation
CIFOEB	Centre d'information, de formation et d'études sur le budget en abrégé
CNSA	Conseil national de sécurité alimentaire
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COLEACP	Comité de liaison Europe-Afrique-Caraïbes-Pacifique
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
CPDD	Cohérence des politiques pour le développement durable
CRES	Centre pour la Recherche Economique et Sociale
CSA	Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition
CSD	Cadres sectoriels de dialogue
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTA	Centre technique de coopération agricole et rurale
DAERE	Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eau
DAGRIS	Développement des Agro-Industries du Sud
DEP	Directions des études et de la planification
DDC	Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse
DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural
DG DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGI	Direction Générale de l'Industrie

DGPER	Direction générale de la promotion de l'économie rurale
DSAME	Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l' Environnement
ECDPM	Centre européen pour la gestion des politiques de développement
ECHO	Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
ECOWAP	ECOWAP Agricultural Policy
ECV	Environnement et du cadre de vie
EDES	Strengthening Food Safety Systems through SPS measures
EFSA	Emergency Food Security Assessment
ETLS	ECOWAS Trade Liberalization Scheme
EU	European Union
EXPECT	Exports Promotion and Enterprise Competitiveness for Trade
FAO	Food and Agriculture Organization
FCFA	Franc CFA
FED	Fonds européen pour le développement
FILSAH	Filature du Sahel
FMI	Fonds monétaire international
FRAA	Fond régional pour l'agriculture et l'alimentation
FRDA	Fond régional de développement agricole
GSP	Generalized system of preferences
IAA	Industries agroalimentaires
ICD	Instrument de coopération au développement
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IDE	Investissements directs à l'étranger
IDH	Indice de développement humain
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
INSD	Intégrée des Conditions de Vie des Ménages
MASA	Ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire
MEAHA	Ministère de l'eau, des infrastructures hydrauliques et de l'assainissement
MEDD	Ministère de l'environnement et du développement durable
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat
MICA-DGI	Direction Générale de l'Industrie
MRAH	Ministère des ressources animales et halieutiques
NPF	Nation la Plus Favorisée
OCDE	Organisation pour la coopération économique et le développement
ODD	Objectifs de développement durables
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONATEL	Office National des Télécommunications
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisations de producteurs
OS	Objectifs spécifiques
OSC	Organisations de la société civile
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PAP-CSLP	Programme d'actions prioritaires
PAPED	Programme l'APE pour le développement
PAPISE	Plan d'actions et programme d'investissements du sous- secteur de l'élevage
PAU	Politique agricole de l'Union

PCD-TASAN	Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PDA	Plan décennal d'action
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PED	Pays en développement
PIA	Petites Industries Agroalimentaires
PIB	Produit Interieur Brut
PIC	Politique industrielle commune
PICAO	Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest
PIN	Programmes indicatifs nationaux
PIR	Programmes indicatifs régionaux
PIP	Programme Initiative Pesticides
PISA	Programme d'investissement dans les secteurs de l'agriculture
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Petites et moyennes industries
PN-AEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et assainissement
PNDES	Plan national de développement économique et social
PNDEL	Politique nationale de développement durable de l'élevage
PNE	Politique nationale de l'environnement
PNIA	Programmes nationaux d'investissement agricole
PNIASAN	Programme national d'investissement agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNN	Politique nationale de la nutrition
PNPS	Politique Nationale de Protection Sociale
PNSA	Programme national pour la sécurité alimentaire
PNSAN	Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNSR	Programme national du secteur rural
POSICA	Politique sectorielle 2011-2020 de l'industrie, du commerce et de l'artisanat
PPTÉ	Pays pauvres très endettés
PRAPS	Projet d'appui au pastoralisme au Sahel
PRIA	Programme régional d'investissement agricole
PRIASAN	Programme régional d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PSNA	Politique et stratégie nationale d'assainissement
PTF	Partenaires techniques et financiers
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDFA	Stratégie de développement des filières agricoles
SDR	Stratégie de développement rural
SE/CNSA	Secrétariat exécutif Conseil national de sécurité alimentaire
SGP	Système généralisé de préférences
SIA	Secteur Informel de l'Alimentation
SLEC	Schéma de libéralisation des échanges de la CÉDEAO
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SNDDA	Stratégie nationale de développement des filières agricoles
SNDR	Stratégie nationale de développement de la riziculture
NSA	Stratégie nationale de sécurité alimentaire
SOAC	Système d'accréditation ouest-africain

SOFITEX	Société Burkinabè des Fibres Textiles
SP	Secteur privé
SP/CPSA	Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SQAM	Programme de normalisation, d'assurance de la qualité, d'accréditation et de métrologie
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SWAC	Sahel and West Africa Club
TEC	Tarif extérieur commun
TN	Traitement National
TSA	Tout sauf les armes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
US	United States
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme
ZLE	Zone de libre-échange

Résumé

Depuis un certain temps la notion de cohérence des politiques a joué un rôle central dans les débats sur les politiques de coopération au développement et dans leur formulation. Le souci d'atténuer les « effets secondaires » négatifs des politiques intérieures et extérieures des pays développés sur les pays en développement s'est imposé dans la ligne d'action des premiers, particulièrement en Europe, au cours des années 1990, sous la dénomination « cohérence des politiques pour le développement » (CPD). Les traités de l'Union européenne (UE) requièrent que les politiques de l'Union et de ses États membres, notamment celles qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement, ne soient pas en contradiction avec leurs politiques d'aide au développement et plus généralement avec les objectifs de développement international. En dehors de l'UE, les institutions de la Confédération helvétique, entre autres, accordent aussi une place importante à la CPD.*

Certains domaines du développement international ont été l'objet d'une attention particulière du point de vue de la CPD. Le cas du développement agricole et de la sécurité alimentaire est emblématique à ce titre. Durant les années 1980-1990 les pays industrialisés, l'Europe en tête, étaient sévèrement critiqués pour la concurrence déloyale sur les marchés internationaux occasionnée par les subventions accordées à leurs agriculteurs et la protection de leurs marchés intérieurs. Pendant cette période, les cours agricoles internationaux étant bas, l'investissement dans l'agriculture dans les pays en développement était faible. La crise mondiale des cours des denrées alimentaires de 2008, qui a immédiatement affecté les régions en développement comme l'Afrique de l'Ouest, a marqué un tournant dans le système international du commerce des produits agricoles et alimentaires. Dans cette région comme dans d'autres parties de l'Afrique, à la suite de cette montée des prix, les investisseurs locaux et étrangers se sont massivement tournés vers le secteur agricole dans la perspective de développer des exploitations agricoles de grande échelle. Dans ces circonstances, les difficultés rencontrées par les petits producteurs agricoles et les populations vulnérables—rurales en majeure partie, mais aussi les opportunités pour le développement rural, ont été largement débattues. De nombreux programmes d'assistance ont été déployés pour relancer la production agricole et faciliter le commerce et les investissements privés dans l'agriculture et l'agro-industrie.

À la date de rédaction de ce rapport, ce sujet fait plus que jamais partie de la ligne d'action de l'Europe en matière de développement international. Lors d'un débat public sur le renouvellement du Consensus européen pour le développement à la Haye en octobre 2016, le Commissaire européen pour la Coopération internationale et le développement, Neven Mimica, déclara que l'amélioration des conditions d'accès au marché européen pour les producteurs des pays en développement n'était plus suffisante et qu'il fallait aussi que l'aide au développement facilite le commerce intra-régional (ECDPM, 2016).

Au cours des années 2000, les gouvernements des pays développés promouvant la CPD mirent en place des dispositifs de coordination interministérielle pour assurer un meilleur alignement et même pour trouver des synergies entre leurs politiques de coopération au développement et d'autres champs de l'action publique. En même temps s'est développée une conception élargie des politiques de développement, au-delà de l'aide traditionnelle, faisant notamment appel au commerce pour promouvoir le développement. Cependant, en passant à la pratique de la CPD, ces gouvernements se sont heurtés à des difficultés sur

* À la même époque la problématique de la cohérence entre les politiques commerciales et de développement s'est aussi manifestée au niveau multilatéral, notamment à travers la préparation du Cycle de Doha de négociations commerciales de l'OMC, lancé en 2001, ainsi que la Conférence sur le financement du développement de Monterrey en 2002.

les plans politique, institutionnel et technique. Sur le plan technique, les connaissances empiriques sur les effets collatéraux de leurs politiques sur les économies des pays en développement étaient insuffisantes.

Notre étude a été motivée par ce constat, pour pallier ce manque de connaissances et comprendre plus concrètement la CPD. Elle y contribue avec une étude de cas faite au Burkina Faso. Elle a été réalisée conjointement par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et le Centre d'Études, de Documentation et de Recherche Economiques et Sociales (CEDRES), avec le soutien de la Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse (DDC) et sous l'égide du gouvernement Burkinabé.

L'étude a pour objectif de mieux comprendre comment différentes politiques sectorielles influent, positivement ou négativement, sur le développement agricole et la sécurité alimentaire dans un contexte particulier, celui du Burkina Faso. Plus spécifiquement, l'étude vise à évaluer la cohérence de ces politiques à la jonction des secteurs de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, sous l'angle du développement des filières agroalimentaires. Cet angle d'analyse est pertinent et important car ces filières constituent une composante majeure du développement agricole et de la sécurité alimentaire, en offrant des débouchés pour les produits agricoles, générant des revenus pour les producteurs, créant des richesses et des emplois non-agricoles et fournissant des produits alimentaires. Les interactions entre ces politiques sectorielles et leurs effets sur le développement des filières agroalimentaires au Burkina sont analysées aux niveaux des politiques nationales, des politiques régionales ouest-africaines et des politiques européennes extérieures.

Le Burkina est un pays en développement avec une faible productivité agricole et des filières agroalimentaires peu développées. Pour un certain nombre de produits agroalimentaires, l'écart entre les besoins de consommation et l'offre intérieure est grandissant, celui-là étant comblé par des importations en grande partie extrarégionales, qui contribuent à un déficit chronique de la balance commerciale. La pauvreté affecte plus d'un tiers de la population, surtout en milieu rural, et recule lentement. Le taux de malnutrition chronique demeure élevé. L'UE est un partenaire commercial majeure du Burkina. Le Burkina importe de l'UE principalement des médicaments, du pétrole raffiné, de la machinerie, des équipements de télécommunication, des produits alimentaires transformés (produits laitiers, sauce tomate, etc.) et du blé. Il exporte vers l'UE principalement de l'or, du coton, des fruits et des noix (noix de cajou), des oléagineux (beurre de karité) et des légumes.

Cette analyse de la cohérence des politiques est basée sur un ensemble de critères portant sur les politiques sectorielles retenues, leur efficacité et leurs interactions. Quatre critères principaux ont été retenus : (1) la pertinence des objectifs des politiques sectorielles et la convergence de leurs lignes d'action, ou leur convenance réciproque ; (2) les dispositifs institutionnels permettant de coordonner ces politiques sectorielles ; (3) la mobilisation des ressources publiques pour la mise en œuvre de ces politiques ; et (4) l'efficacité, l'efficience et la viabilité de ces politiques. Pour évaluer ces critères, l'étude a eu recours à une multitude de sources d'information et de données : documents sur les politiques, évaluations existantes de ces politiques, études sur les liens entre commerce et sécurité alimentaire, données sur les flux commerciaux, statistiques sur la sécurité alimentaire, entre autres. En outre, l'équipe de recherche a consulté divers acteurs des secteurs public et privé à différents stades de l'étude, notamment lors d'un atelier de démarrage et d'une réunion pour la restitution des résultats.

Les résultats de l'étude peuvent tout d'abord être présentés aux trois niveaux de gouvernance susmentionnés. Au Burkina Faso, le manque de cohérence des politiques nationales dans le domaine du développement agricole et rural a depuis longtemps posé problème. Ces enjeux ont été saisis par la

formulation du Programme National de Développement Rural (PNSR) opérationnalisant la politique agricole et rurale du Burkina durant la période 2011-2015. Cette approche programmatique sectorielle a permis de renforcer la cohérence des politiques au sein du secteur du développement agricole et rural. Cependant, la stratégie de développement des filières agricoles du Ministère de l'Agriculture fut vaguement définie et faiblement articulée avec d'autres secteurs clés, notamment les politiques de l'industrie, du commerce et des investissements. Le nouveau Plan national de développement économique et social (PNDES) pour la période 2016-2020 devrait toutefois renforcer ces liens intersectoriels.

Le dispositif de coordination intersectorielle appuyant le PNSR, le Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA), a amélioré la coordination et la cohérence des actions des ministères intervenant dans le secteur agricole et rural (agriculture, élevage, infrastructures rurales, eau, etc.). Cependant, la fragmentation et l'instabilité des institutions nuisent à l'unicité et la constance de l'action publique alors que la multiplication des cadres juridiques et réglementaires réduisent sa lisibilité et créent de l'incertitude pour les opérateurs économiques. Par ailleurs, le secteur privé productif et la société civile ont été insuffisamment impliqués dans la planification et la mise en œuvre de ces politiques sectorielles. En ce qui concerne la mobilisation des ressources pour la mise en œuvre de ces politiques, bien que le Burkina ait alloué plus de 10% des dépenses publiques au secteur agricole au cours de la décennie passée, la plupart de ces ressources ont été consacrées aux secteurs du coton et du riz ainsi qu'à des grands projets d'irrigation. Trop peu de ressources ont été allouées au sous-secteur de l'élevage, malgré son importance socio-économique et la place qui lui est accordée dans les textes des politiques nationales et régionales (même s'il faut noter une évolution favorable récente), à de nouvelles filières porteuses et aux unités techniques d'exécution des ministères. De plus, l'exécution des investissements publics a été trop souvent partielle, retardée ou inadéquate. En conséquence, la productivité agricole a progressé lentement et, à part quelques cas isolés, le développement actuel des filières agroalimentaires au Burkina, en termes de volume, de qualité, de diversité et de participation des exploitations agricoles familiales, est resté bien au-dessous leurs potentiels.

Le Burkina Faso est membre de deux communautés économiques régionales (CER), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), dont les politiques sectorielles influent sur le « climat des affaires » au Burkina, notamment pour les marchés agroalimentaires. L'étude relève des avancées en matière de coordination des politiques agricoles communes des deux CER au cours des années récentes. Leurs objectifs sont cohérents dans la mesure où les filières agroalimentaires dans lesquelles elles interviennent sont essentiellement les mêmes. De plus, le plan d'investissement agricole de l'UEMOA est maintenant mis en œuvre à travers les mêmes cadres politiques nationaux (Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, PNIASAN) que ceux pour le plan de la CÉDEAO et les deux politiques agricoles communes partagent un même dispositif de coordination intersectorielle régional. Cela étant dit, la prolifération des institutions et des programmes dans les domaines du développement agricole et de la sécurité alimentaire au niveau régional ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique agricole et alimentaire cohérente et efficace.

Au niveau régional, l'analyse des liens entre les politiques agricoles et les politiques commerciales et industrielles montre des incohérences plus notables. Le Schéma de libéralisation des échanges de la CÉDEAO (SLEC) est appliqué de façon erratique et souvent même discriminatoire envers les opérateurs de faible poids économique, ce qui contrecarre le développement de filières agroalimentaires transnationales. Les causes de ce problème amplement documenté sont multiples, incluant des mesures protectionnistes nationales aussi bien que des pratiques illégales. Toujours sur le plan commercial, le tarif

extérieur commun (TEC) de la CÉDEAO apparaît trop faible pour un certain nombre de produits agroalimentaires qui constituent des sous-secteurs stratégiques pour les politiques agricoles régionales. C'est le cas notamment du riz et de produits animaux comme le lait. En même temps, les initiatives régionales de facilitation du commerce n'exploitent pas assez les opportunités qu'offrent les échanges intra-régionaux de produits agro-sylvo-pastoraux. Elles semblent toujours donner plus d'importance aux exportations extrarégionales. Enfin, au niveau régional, les politiques industrielles, d'une part, et les politiques agricoles, d'autre part, n'ont pas été conçues de façon coordonnée et synergique.

Succédant au régime commercial préférentiel négocié dans le cadre du partenariat entre l'UE et le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays ouest-africains, une fois ratifié[†], entraînera une plus grande ouverture commerciale de la région et du Burkina en particulier. Sous ce nouveau régime, les importations agroalimentaires en provenance de l'UE devraient augmenter et ces produits importés (poudre de lait, certains produits carnés, huiles végétales, préparations alimentaires, etc.) se substitueront alors à des produits locaux ou importés d'autres origines (régionale ou extrarégionale), accentuant ainsi le déficit commercial alimentaire du Burkina et de la région. Mais, d'après les estimations disponibles, cette augmentation des importations agroalimentaires sera relativement limitée par rapport aux importations provenant actuellement de l'UE aussi bien que par rapport aux prévisions de croissance du marché alimentaire ouest-africain. L'APE pourrait aussi offrir l'opportunité d'importer des intrants et des équipements à moindre coût, notamment pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire. L'étude relève toutefois le fait que l'APE va provoquer des pertes de revenus fiscaux considérables à la suite de la réduction des droits de douanes. Cela est d'autant plus problématique que les capacités propres d'investissement public d'un pays comme le Burkina sont déjà faibles.

L'alignement de l'aide au développement apportée par l'UE avec les priorités et les stratégies du Gouvernement burkinabè pour le développement agricole et rural s'est amélioré au cours des cycles récents du Fonds européen pour le développement (FED). Cela est dû en grande partie à deux facteurs, d'une part la priorité (re-)donnée au développement agricole et rural par la coopération européenne, et d'autre part la généralisation de l'appui budgétaire, qui par nature doit appuyer les politiques et les dispositifs institutionnels du pays bénéficiaire. L'expérience du partenariat Burkina-UE montre aussi que les dispositifs de concertation aidant à gérer l'appui budgétaire et à coordonner différents bailleurs ont effectivement conduit à une meilleure coordination entre le Gouvernement burkinabè, l'UE et ses autres partenaires européens dans ce domaine. Un faisceau d'indices indiquent néanmoins que l'appui de l'UE aux secteurs agricole et agroalimentaire n'a pas été à la mesure des défis ou des opportunités rencontrés par le Burkina en regard : du poids conséquent du secteur agricole dans l'économie burkinabè ; de la croissance rapide du marché alimentaire régional ; de l'accès préférentiel au marché européen—cependant contrebalancé par l'érosion générale des préférences commerciales et la multiplication des mesures non-tarifaires ; et enfin de l'ouverture commerciale grandissante de la région qu'entraînera l'APE. Il apparaît en outre que les programmes régionaux et internationaux de l'UE qui concernent le Burkina n'ont pas été bien articulés avec les programmes indicatifs nationaux des cycles du FED. En particulier, l'aide au commerce fournie à travers les programmes indicatifs régionaux ou des programmes internationaux n'a pas été bien coordonnée avec l'appui à la production agricole. Une grande partie de cette aide a été orientée vers les filières d'exportation extrarégionales ; ou alors elle n'a pas été pensée pour le secteur informel, mû par de petits opérateurs économiques, des exploitations agricoles familiales et en particulier des femmes, qui constitue pourtant un pan majeur des économies ouest-africaines et du commerce transfrontalier. L'appui au développement du secteur privé n'a pas été suffisamment orienté vers les filières agroalimentaires porteuses locales et régionales. Enfin, l'appui à la recherche et à

[†] À cette date, il subsiste encore une incertitude quant à l'avenir de cet accord.

l'innovation, des facteurs clés d'amélioration de la productivité et la qualité et de diversification, ne s'est pas inséré adéquatement dans des dynamiques commerciales porteuses dans les secteurs agricole et agroalimentaire.

Quelles sont les options envisageables pour améliorer la cohérence des politiques pour le développement agricole et la sécurité alimentaire au Burkina Faso?

Afin de mieux stimuler une mutation structurelle de son agriculture et mieux tirer profit des opportunités commerciales nationales, régionales et internationales, le Burkina Faso devrait adopter une ligne d'action multisectorielle intégrée. Le Gouvernement devrait mieux articuler la deuxième phase du PNSR avec la Politique Sectorielle de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (POSICA), autour de la Stratégie Nationale de Développement des Filières Agricoles (SNDFA). Ce faisant, les politiques d'infrastructures, d'intégration régionale, de recherche et de sécurité alimentaire devraient aussi converger vers cette stratégie nationale de développement des filières agroalimentaires. À l'instar du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), le dispositif de coordination intersectorielle pour le développement agricole et rural pourrait être élevé à un niveau supérieur, c'est-à-dire, le Ministère de l'économie, voire même le Premier ministre, impliquant les autres secteurs qui contribuent au développement des filières agroalimentaires (industrie, commerce, infrastructure et recherche en particulier). Ce dispositif institutionnel de concertation et de décision pour les filières agroalimentaires pourrait être une composante clé de l'opérationnalisation du nouveau Plan national de développement économique et social (PNDES) ainsi que de la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN) du Burkina Faso. Bien que les mécanismes de coordination interministérielle ne soient pas des solutions « magiques », ils peuvent progressivement renforcer les processus décisionnels de façon à mieux aligner les politiques sectorielles en amont de la formulation de programmes d'implémentation et à les rendre moins dépendantes des changements d'administration. Un autre moyen d'améliorer l'efficacité, et donc la cohérence, des politiques sectorielles en faveur du développement des filières agroalimentaires, serait de renforcer leur suivi, évaluation et capitalisation, en utilisant un cadre de résultat commun.

Au niveau régional, une meilleure articulation entre les plans d'investissement agricole de la CÉDEAO et de l'UEMOA, leurs politiques industrielles et de développement du secteur privé, leurs politiques commerciales et leur politiques d'infrastructures pourrait permettre une rationalisation des réglementations des marchés agroalimentaires, stimuler les investissements publics et privés dans les secteurs agricole et agroalimentaire et faciliter les échanges intra-régionaux. Le choix des orientations et la mise en œuvre de ces politiques devraient davantage impliquer le secteur privé, notamment à travers des partenariats public-privé. Les institutions régionales devraient aussi encourager des initiatives de coopération transfrontalière en faveur du développement de filières agroalimentaire basées sur des complémentarités en termes de production agricole et de transformation de part et d'autre des frontières dans des régions « fonctionnelles », avec un tissu socio-économique dense. Les systèmes d'analyse et de suivi des politiques sont des outils essentiels pour renforcer la cohérence des politiques. Les institutions régionales ont un rôle primordial à jouer dans le renforcement de ce type de capacités.

De leur côté, l'UE et les partenaires européens tels que la Confédération suisse devraient plus vigoureusement appuyer le développement d'entreprises dans le secteur agroalimentaire au Burkina et en Afrique de l'Ouest. Ces partenaires pourraient déployer à plus grande échelle des approches et des instruments innovants d'appui au développement du secteur privé et d'incitation à l'investissement privé qui ont déjà fait leurs preuves dans des contextes similaires. Ils devraient aussi continuer à appuyer des réformes agricoles et rurales politiquement faisables aux niveaux national et régional, tout en encourageant le Gouvernement du Burkina Faso et d'autres gouvernements ouest-africains à formuler des

politiques plus cohérentes pour le développement agricole et la sécurité alimentaire. Dans le contexte de l'APE et de multiples initiatives régionales de facilitation du commerce, un suivi rapproché des dynamiques commerciales est recommandé pour repérer à temps les difficultés rencontrées par les filières agroalimentaires burkinabè et ouest-africaines et notamment par les opérateurs économiques les plus vulnérables ; identifier de nouvelles opportunités commerciales et mieux cibler les appuis aux secteurs public et privé en fonction de ces opportunités ; et suivre et aider à pallier les pertes fiscales dues à la libéralisation commerciale. Ces initiatives de facilitation du commerce, qui ont tendance à favoriser plus directement le commerce de transit et les grands opérateurs économiques, devraient aussi bénéficier aux petits opérateurs du secteur informel en étant associées à des investissements publics complémentaires aux infrastructures des couloirs commerciaux transnationaux.

1. Introduction

La **Cohérence des politiques pour le développement (CPD)** est une notion clé dans le secteur de la coopération au développement. Au début des années 1990, les acteurs de ce secteur au sein de la Communauté européenne, de ses états membres et d'autres états membres de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) ont cherché à mieux prendre en compte les « effets secondaires » de leurs politiques intérieures et externes sur les pays en développement. Certains de ces gouvernements se sont engagés à en atténuer les effets négatifs sur les processus de développement dans les pays du Sud et ont promu des réformes allant vers une plus grande cohérence à leur égard. Il faut ajouter que les critiques à l'encontre des incohérences des politiques des pays développés venaient aussi des pays en développement (Bossuyt et Laporte, 1994).

Le traité sur l'Union européenne (UE) adopté en 1992, aussi appelé traité de Maastricht, requiert que les politiques de l'Union et de ses États membres ne soient pas en contradictions avec les objectifs de développement internationaux, ou les objectifs de leurs politiques d'aide au développement. Par la suite, avec le traité de Lisbonne entré en application en 2009, la prise en compte des objectifs de développement est devenue une obligation juridique pour l'UE et ses États membres. L'article 188 D de ce traité prévoit que « La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. [...] L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. **L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.** »³

Au cours des années 2000, plusieurs pays de l'OCDE, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ainsi que l'UE ont progressivement assimilé les principes de la CPD. Durant la première moitié de cette période, ces gouvernements ont mis en place des **dispositifs institutionnels** pour promouvoir une meilleure coordination entre le domaine de la coopération au développement et d'autres champs de l'action publique. Peu à peu, ils se sont dotés de structures de coordination interministérielle de plus en plus sophistiquées. En même temps, la notion de CPD progressivement a intégré l'idée que **l'ensemble des politiques d'un pays de l'OCDE, de façon synergique, devrait renforcer l'efficacité de sa politique de coopération au développement**.⁴ Cette évolution de la notion de CPD est allée de pair avec l'émergence d'une conception élargie des politiques de développement, au-delà de l'aide traditionnelle, faisant notamment appel au commerce pour promouvoir le développement.

Au niveau de l'UE, le **Consensus européen sur le développement** adopté par les chefs d'État et de gouvernement en 2005 rappela l'engagement européen envers la cohérence des politiques pour le développement et le rôle central de cette notion dans la politique européenne de développement. Par la suite, la Commission européenne a introduit un **rapport bisannuel rendant compte de la cohérence de ses politiques et de celles de ses États membres avec les objectifs européens en matière de développement international**.⁵ Le Parlement européen a aussi fait la promotion de la CPD, notamment

³ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Journal officiel de l'Union européenne, C 306, 2007. Bruxelles : Office des publications de l'Union européenne.

⁴ Récemment, la notion de « Cohérence des politiques pour le développement durable » (CPDD) a été intégrée aux Objectifs de développement durables (ODD) adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015 en tant que moyen de mise en œuvre de ces objectifs. Ces objectifs requerront un plus grand degré de coordination et de cohérence des politiques entre différents secteurs, dans les pays en développement comme dans les pays les plus avancés. La notion de CPDD est différente de celle de CPD. La première concerne autant les objectifs de développement durables dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, alors que la CPD concerne ces derniers uniquement.

⁵ Le premier rapport de la Commission fut publié en 2007 et le plus récent à ce jour date de 2015.

en menant un dialogue avec la Commission ainsi qu'avec la société civile et en publiant son rapport bisannuel sur la cohérence des politiques de l'Union pour le développement (Gregersen, Mackie et Torres, 2016).⁶ En dehors de l'UE, les institutions de la Confédération helvétique, entre autres, accorde aussi une place importante à la CPD.

Cependant, la mise en œuvre de la notion de CPD par ces gouvernements s'est heurtée à des difficultés sur plusieurs plans, politique, institutionnel et technique. Dans bien des cas, atteindre un degré plus élevé de CPD implique un compromis entre des objectifs économiques et/ou sociaux internes dans un certain pays et des objectifs de développement internationaux, du moins à court terme. Cela fait que CPD repose sur des décisions politiques délicates. Ce type de compromis relève de la politique, mais trop souvent cette dimension de la CPD a été négligée. Une approche trop technocratique et un manque de volonté politique ont freiné la progression de la CPD (Carbone et Keijzer, 2016). Bien que les échanges commerciaux et les investissements internationaux doivent être régulés par des règles transparentes et prédictibles, ce sont souvent des rapports de forces et des compromis négociés qui décident de la façon dont elles sont mises en œuvres, en particulier quand les protagonistes sont d'un côté des entreprises domestiques et de l'autre des entreprises étrangères (James, 2016). Ces situations illustrent l'importance du dialogue politique pour gérer les implications des flux internationaux de biens et de capitaux.

Certaines déficiences des dispositifs institutionnels promouvant la CPD ont été mis en cause pour ce manque d'avancées (Carbone et Keijzer, 2016). **En particulier, il y a eu un déficit de suivi et d'évaluation des impacts de politiques intérieures ou externes (en dehors du secteur de la coopération au développement) sur les pays en développement.** D'autre part, il a été difficile de définir des indicateurs de ces effets qui puissent informer les décideurs publics (Gregersen, Mackie et Torres, 2016). Les discussions portant sur la CPD dans les forums internationaux (voir par exemple les réunions récentes des points focaux pour la CPD de l'OCDE ou le Forum global sur l'agriculture de 2012) ont souligné le manque de connaissances empiriques sur les effets collatéraux des politiques de l'OCDE sur les économies et les sociétés des pays en développement, dans des pays spécifiques et pour des dimensions particulières du développement économique et social (par exemple, la sécurité alimentaire ou la mobilisation des ressources intérieures). En ce qui concerne la sécurité alimentaire, peu d'informations sont disponibles sur les effets réels des politiques de l'OCDE sur les ménages vulnérables dans les pays en développement. Par ailleurs, dans bien des cas, la CPD a été étudiée ou promu à travers des politiques individuelles, sans véritablement se soucier des interactions entre différents secteurs politiques et de leurs implications pour la cohérence des politiques—dans leur ensemble—en faveur du développement.

L'étude, menée conjointement par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et le Centre d'Études, de Documentation et de Recherche Economiques et Sociales (CEDRES), avec le soutien financier de la Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse (DDC) et sous l'égide du gouvernement Burkinabé, devrait fournir aux parties prenantes des connaissances les aidant à saisir plus concrètement la cohérence des politiques avec les objectifs de sécurité alimentaire à différents niveaux (Burkina Faso, institutions régionales et partenaires du développement). L'étude devrait aussi produire des informations permettant de mieux cibler les interventions des partenaires européens pour la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique Afrique de l'Ouest-UE et de mesures d'accompagnement.

L'étude a pour objectif de mieux comprendre comment concrètement différentes politiques sectorielles influent, positivement ou négativement, sur le développement agricole et la sécurité alimentaire dans un contexte particulier, celui du Burkina Faso. Plus spécifiquement, l'étude vise à évaluer la cohérence de ces

⁶ Le rapport du Parlement a été lancé en 2010.

politiques **à la jonction des secteurs de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, sous le rapport du développement des filières agroalimentaires**. Cet angle d'analyse est pertinent et important car ces filières constituent une composante majeure du développement agricole et de la sécurité alimentaire. Ces filières jouent un rôle crucial dans l'amélioration des conditions de sécurité alimentaire, en assurant le lien entre les producteurs agricoles et les consommateurs, en permettant aux producteurs de générer des revenus à travers la vente de leurs produits, en créant de la richesse et des emplois non-agricoles et en fournissant des produits alimentaires adaptés aux besoins des consommateurs.

Les interactions entre ces politiques sectorielles et leurs effets sur le développement des filières agroalimentaires au Burkina seront analysés aux niveaux **du Burkina, des communautés économiques ouest-africaines et de l'Europe**. Trois questions spécifiques y sont abordées :

- Comment les politiques sectorielles nationales influent-elles sur le développement des filières agroalimentaires au Burkina ?
- Comment les politiques sectorielles régionales ouest-africaines influent-elles sur le développement des filières agroalimentaires au Burkina ?
- Comment les politiques européennes extérieures influent-elles sur le développement des filières agroalimentaires au Burkina ?

En ce qui concerne les politiques extérieures, l'étude porte principalement sur les politiques de l'Union européenne, de ses États membres et de la Suisse.

Les liens entre les marchés (nationaux, régionaux et internationaux), les investissements (domestiques et étrangers), le développement agricole et la sécurité alimentaire des ménages vulnérables dans un pays comme le Burkina sont multiples, diffus et complexes. L'étude se concentre sur les relations structurelles entre ces différents facteurs. L'étude ne porte pas sur la gestion de la volatilité des prix agricoles ou sur la protection sociale pour les ménages vulnérables, bien que ces problématiques soient également très importantes.

Le second objectif est d'esquisser une méthodologie d'évaluation de la cohérence des politiques pour la sécurité alimentaire et, plus généralement, pour le développement, et de promouvoir un dialogue multipartite sur cette problématique avec différents types d'acteurs, des secteurs public et privé, des pays développés et des pays en développement.

Les implications du commerce (de produits, d'intrants et d'équipements) et des investissements régionaux et internationaux pour les petits producteurs agricoles et les populations vulnérables sont une question clé pour les décideurs publics. Liée à celle-là est la question de comment mieux tirer profit de ces flux commerciaux et d'investissements. **La question du commerce des produits agroalimentaires est au cœur de l'initiative de l'Union africaine pour le secteur agricole**. En 2014, à Malabo, les Chefs d'État et de Gouvernement africains se sont engagés à tripler le commerce agricole intra-africain au cours de la décennie 2015-2025. À la date de rédaction de ce rapport, ce sujet fait plus jamais partie de la ligne d'action de l'UE : lors d'un débat public sur le renouvellement du Consensus européen pour le développement à La Haye en octobre 2016, le Commissaire européen pour la Coopération internationale et le développement, Neven Mimica, déclara que l'amélioration des conditions d'accès au marché européen pour les producteurs des pays en développement n'était plus suffisant et qu'il fallait aussi que l'aide au développement facilite le commerce intra-régional (ECDPM, 2016).

L'étude est pertinente dans le contexte actuel de l'Afrique de l'Ouest où **les politiques agricoles communautaires de la CÉDEAO et de l'UEMOA** entrent dans de nouvelles phases, où **la politique commerciale de la CÉDEAO** a été récemment dotée d'un tarif extérieur commun, et où la mise en œuvre de **l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne** est

imminente. Elle s'inscrit aussi dans un contexte général où les rôles du commerce international et des investissements directs à l'étranger dans le secteur agroalimentaire (production, transformation et distribution) pour le développement continuent d'être âprement débattu.

Une meilleure connaissance des effets collatéraux des politiques intérieures et extérieures des pays de l'OCDE dans des cas spécifiques peuvent être utile à plusieurs égards : (1) pour juger de la pertinence du concept de CPD et sensibiliser les parties prenantes dans les pays en développement à ce concept ; (2) pour appuyer des processus de réforme de politiques au sein de l'OCDE et tenter de déterminer des compromis politiques entre des objectifs nationaux et des objectifs de développement international; (3) pour soutenir l'engagement de parties prenantes de pays en développement dans des dialogues et des processus politiques internationaux où la CPD est en jeu ; (4) fournir des connaissances aux gouvernements nationaux, aux institutions régionales et à d'autres parties prenantes dans les pays en développement qui pourraient les aider à formuler des politiques mieux adaptées aux contraintes du contexte international ; (5) et pour informer la planification des politiques de coopération des pays de l'OCDE.

Suite à cette introduction, ce rapport explique la méthodologie suivie par l'étude, abordant certains aspects conceptuels de celle-ci ainsi que l'analyse empirique. La troisième section du rapport établit le contexte agricole, commercial et de sécurité alimentaire du Burkina, qui donnera des points référents pour la suite de l'analyse. Les sections suivantes constituent les parties clés du rapport : les sections 4 à 6 évaluent la cohérence des politiques à différents niveaux de gouvernance, aux niveaux national, régional et européen. La section 7 tente de faire une synthèse de l'analyse de la cohérence des politiques concernant le développement agricole et la sécurité alimentaire au Burkina et d'indiquer quelques pistes pour renforcer cette cohérence.

2. Méthodologie de l'étude

2.1. Cadre théorique sur les liens entre agriculture, commerce et sécurité alimentaire

Le commerce international influence de nombreuses variables économiques et sociales qui elles-mêmes déterminent les conditions de sécurité alimentaire dans un pays, notamment, les prix et la disponibilité des denrées alimentaires de base, les prix des produits agricoles, les prix des produits miniers, la croissance économique, les recettes fiscales du gouvernement de ce pays, etc. Le commerce influence aussi la structure d'une économie et des marchés, et par là même la productivité aux niveaux national et sectoriel. Le commerce va aussi avoir un effet sur le type de produits alimentaires présents sur le marché national, ce qui à plus ou moins long terme peut modifier les préférences des consommateurs.

La définition communément admise de la sécurité alimentaire a été formulée lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996 : **« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »** Cette définition englobe quatre dimensions principales de la sécurité alimentaire résumées dans le tableau ci-dessous. Toutes les quatre dimensions doivent être satisfaites simultanément afin d'atteindre les objectifs de la sécurité alimentaire.

La Figure 1 décrit de façon simplifiée les liens entre le commerce, le secteur agricole et les conditions de sécurité alimentaire. On retrouve dans cette figure les quatre piliers de la sécurité alimentaire. Le commerce interagit en premier lieu avec la **disponibilité de denrées alimentaires** sur le marché domestique du pays en question (production et importations nettes) ainsi qu'avec les **prix** de ces produits.⁷ Ces liens directs avec la disponibilité et les prix vont avoir des implications pour les **revenus des producteurs domestiques** et pour les **conditions d'accès économique à l'alimentation pour les ménages agricoles et non-agricoles**. Par exemple, supposons que le Burkina importe des céréales afin de satisfaire les besoins alimentaires de sa population. Une plus grande ouverture commerciale concernant les céréales en particulier va induire une augmentation des importations de céréales, qui sont moins chères sur le marché international, et une baisse de leur prix sur le marché national. Toute chose étant égale par ailleurs, les producteurs locaux, tous ne pouvant être concurrentiels avec les céréales importées, ils vont produire moins et leurs revenus provenant de la vente de céréales vont baisser.

Tableau 1: Facteurs de la sécurité alimentaire

Disponibilité physique des aliments	La disponibilité alimentaire porte sur le « côté de l'offre » de la sécurité alimentaire et est déterminé par le niveau de production alimentaire, les niveaux de provisions, et le commerce net.
Accès économique et physique à l'alimentation	De bonnes provisions alimentaires au niveau national ou international ne garantissent pas en soi la sécurité alimentaire des ménages. Les inquiétudes par rapport à l'accès insuffisant aux aliments ont mené à une concentration sérieuse des politiques sur le revenu, les dépenses, le marché et le prix des aliments pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire.
Utilisation des aliments	L'utilisation porte sur la façon dont le corps optimise les différents nutriments présents dans les aliments. De bonnes pratiques de soins et d'alimentation, de préparation des aliments, de diversité du régime alimentaire, et de distribution des aliments à l'intérieur du ménage ont pour résultat un apport adéquat d'énergie et de nutriments. Ceci s'ajoute à une bonne utilisation biologique des aliments consommés, et détermine l'état nutritionnel des individus.
Stabilité des trois autres dimensions dans le temps	Même si votre apport alimentaire est adéquat aujourd'hui, vous êtes toujours considéré à risque de souffrir d'insécurité alimentaire si sur une base régulière, vous avez un accès inadéquat aux aliments, et vous risquez une détérioration de votre état nutritionnel. Les conditions climatiques défavorables (sécheresses, inondations), l'instabilité politique (troubles sociaux), ou les facteurs économiques (chômage, augmentation du prix des aliments) pourraient avoir un impact sur votre état de sécurité alimentaire.

Source: FAO (2008).

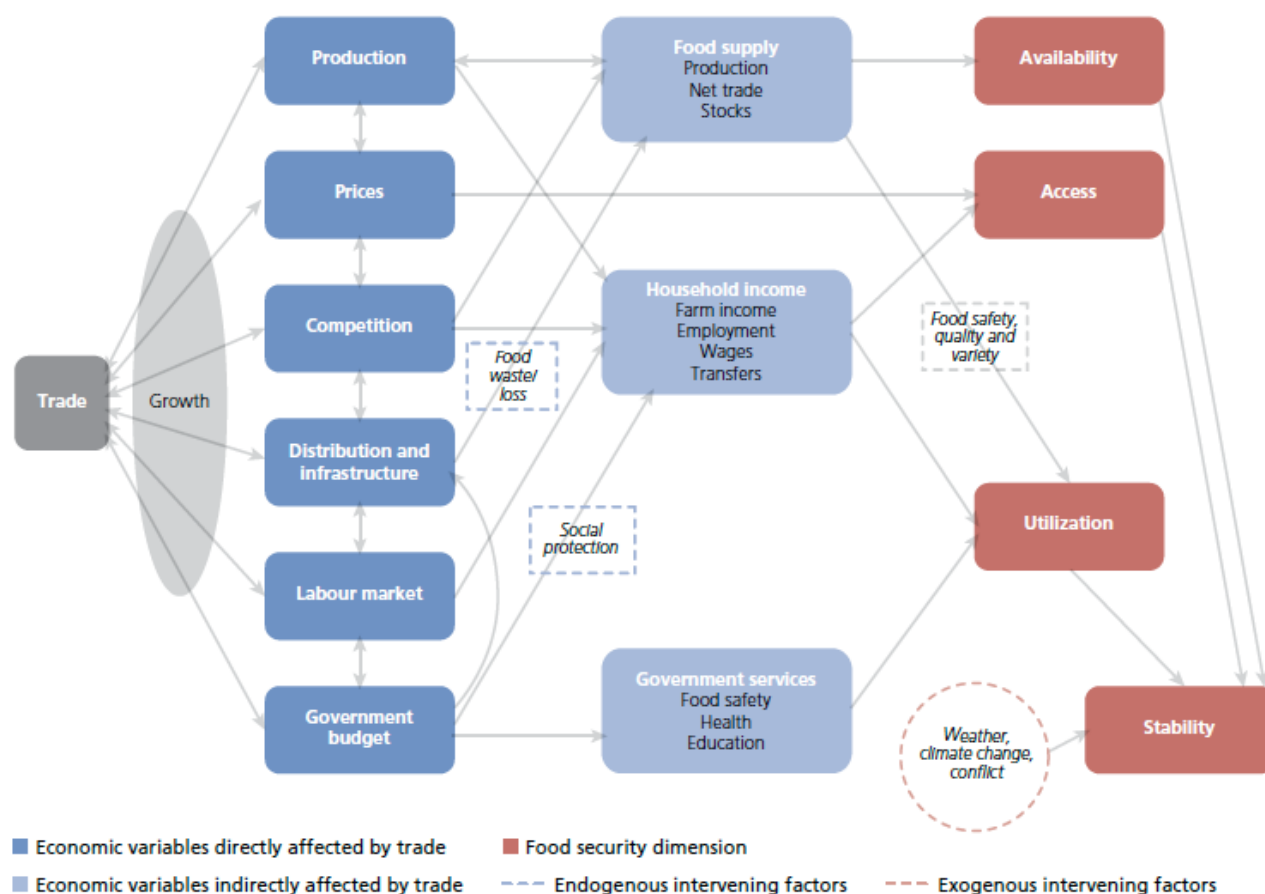
Ces liens directs en le commerce et les marchés des produits vont à plus long terme affecter le comportement et la structure de ces marchés, une plus grande ouverture commerciale pouvant rendre les marchés domestiques plus compétitifs et créer des incitations pour investir dans la production, la transformation et la distribution de produits agroalimentaires de certains produits.⁸ Ils auront aussi un effet sur la **structure de l'économie**, en particulier la répartition des facteurs productifs entre différents secteurs. Ces deux effets, qui peuvent prendre un certain temps à se manifester, vont agir sur la

⁷ Les différentes variables représentées dans la Figure 1 sont affectées par le commerce, mais les flux commerciaux sont aussi dépendants de ces variables (ils sont « endogènes » au système économique).

⁸ À court terme, la structure des marchés et des filières agroalimentaires (concentration à différents niveaux d'une filière, modalités de coordination, présence d'entreprise d'état, etc.) interagit avec le commerce, déterminant en partie les flux commerciaux et leurs effets sur les producteurs agricoles et les consommateurs (Murphy, 2008; Morrison et Murphy, 2009).

croissance économique, y compris celle des secteurs agricole et de la transformation et de la distribution agroalimentaire, le marché du travail et les salaires perçus par les travailleurs. La disponibilité de produits importés qui ne sont pas aussi produits localement peut élargir l'éventail de produits consommés. À moyen ou long terme, ces produits importés peuvent contribuer à des changements dans les habitudes de consommation (Hawkes, 2008 ; Kearney, 2010).

Figure 1: Liens en commerce, secteur agricole et sécurité alimentaire



Source : FAO (2015), adapté de Díaz-Bonilla *et al.* (2000).

Au niveau du gouvernement, le niveau d'ouverture commerciale va déterminer les **rentrées fiscales** (droits de douanes, autres taxes sur les produits importés, taxes sur les produits exportés, etc.). Cela peut avoir des implications pour les dépenses publiques agricoles, affectant la production et les revenus des producteurs agricoles, pour les investissements d'infrastructure et la régulation des marchés, affectant la disponibilité de produits agricoles sur les marchés, leurs prix et leur qualité (et donc l'accès et l'utilisation), et pour les dépenses publiques sociales, pouvant ainsi affecter la répartition de la richesse créée dans l'économie et donc les conditions d'accès et d'utilisation de l'alimentation pour les populations pauvres.

Dans cette logique, la disponibilité de produits alimentaires, le revenu des ménages pauvres et les dépenses publiques sont les facteurs clés qui sont modifiés par le commerce et influent sur les conditions de sécurité alimentaire. Comme il est expliqué ci-dessous, le commerce joue un rôle dans la stabilité des conditions de sécurité alimentaire. Ces effets du commerce ne sont toutefois pas exhaustifs, la réalité étant plus bien complexe que ne le laisse penser Figure 1.

Effets de l'ouverture commerciale. Les théories économiques du commerce de base font des prédictions relativement simples concernant l'effet de l'ouverture d'une économie nationale au commerce avec une autre économie. La **théorie néoclassique des avantages comparatifs** et des bénéfices de l'ouverture commerciale a inspiré le discours sur la contribution positive du commerce à pour renforcer la sécurité alimentaire. Ce discours met en avant les coûts des barrières commerciales, en termes de distorsion des marchés et de pertes d'efficacité (mauvaises allocations des ressources) et de stabilité dans le secteur agricole. Dans ce discours, les mécanismes de marché en grande partie peuvent assurer l'efficacité du secteur agricole et dans l'économie en général (ce qui se traduirait par un niveau du produit intérieur brut plus élevé, plus d'emplois et des revenus des facteurs de production plus importants) et la sécurité alimentaire. Le commerce entre pays, par le mécanisme de compétition sur les marchés domestiques des facteurs et de produits, induit une spécialisation basée sur les avantages comparatifs, ainsi que sur les économies d'échelle, qui sont à la source de gains de productivité. Ces gains se traduisent en autres par une augmentation de la disponibilité de produits agricoles et alimentaires, des prix plus bas pour les produits alimentaires, des revenus plus élevés pour les travailleurs dans l'économie en général, et donc un meilleur accès à l'alimentation pour les ménages. Le commerce permet aussi de combler les déficits ou les surplus dus aux fluctuations de la production agricole d'une année à une autre, stabilisant ainsi leur prix, les revenus agricoles et ainsi l'accès à l'alimentation, renforçant ainsi la sécurité alimentaire.

Un autre discours s'oppose au discours de libéralisation. Ce discours s'appuie sur plusieurs hypothèses. Les marchés ne sont pas parfaitement compétitifs. Le secteur agricole est multifonctionnel (maintien des écosystèmes, développement rural, culture locales), il produit des biens publics que les marchés seuls ne peuvent fournir en quantité et qualité adéquats. Ces autres fonctions du secteur agricoles ne sont pas forcément valorisées par les marchés, d'autant plus que le régime commercial est ouvert. Ce discours prône donc une moindre dépendance au commerce international des produits alimentaires, notamment aux importations. Cette vue va de pair avec une plus grande intervention de l'état dans la régulation du commerce international.

La notion de **souveraineté alimentaire** est liée à ce courant de pensée. Cette notion diffère de la notion communément admise de sécurité alimentaire, qui concerne les conditions d'alimentation et de nutrition des individus/ménages. La notion de souveraineté alimentaire est plus politique et plus englobante. Elle repose elle-même sur la notion d'auto-détermination des peuples concernant les modalités de production, de commercialisation et de consommation alimentaire, de gestion des ressources naturelles et de préservation des cultures locales.⁹ Elle comprend le droit ainsi que la capacité des peuples à gérer leurs « systèmes alimentaires », y compris le droit à l'accès à la terre et le droit à une alimentation suffisante et saine. Cette notion prône une réduction de la dépendance au commerce international alimentaire, notamment aux importations alimentaires, et une réorientation vers des systèmes alimentaires plus localisés, domestiques et locaux, mettant l'accent sur l'agro écologie et 'agriculture familiale des petits paysans. La notion de souveraineté alimentaire a été promue par l'organisation paysanne internationale *La Via Campesina*, dans les années 1990. L'émergence de ce mouvement fut liée à l'inclusion du secteur agricole dans le cycle de négociations commerciales de l'*Uruguay Round*, dans le cadre du *General Agreement on Tariffs and Trade*, institution à laquelle *La Via Campesina* s'est opposée.¹⁰

En fait ces différents discours se recoupent dans une certaine mesure. Il est admis par les deux camps, pour simplifier, que les dysfonctionnements du marché requièrent un rôle de l'Etat particulier dans le secteur agricole, même s'il y a des différences quant aux interventions précises que l'État doit assumer.

⁹ Cette notion comprend aussi non-dépendance à l'aide alimentaire venant de l'extérieur.

¹⁰ Il est intéressant de voir que c'est à la même période que la notion de la cohérence des politiques des pays développés pour le développement émerge.

Aussi, une grande partie des parties prenantes admet qu'une production alimentaire égalant les besoins de consommation au niveau national, bien que faisable sur le plan technique, ne garantit pas que tous les ménages auront accès à une alimentation en quantité suffisante, à des prix abordables, et de qualité adéquate. Elle ne garantit pas non plus que la production domestique puissent gérer les fluctuations de la production agricoles due au climat et autres facteurs naturels/imprévu. Ces deux discours tendent à négliger l'équité (ou justice sociale), en dehors de l'aspect efficience, même si le discours alternatif prend mieux en compte cet aspect.

Comme l'ont montré des analyses théoriques et empiriques, la libéralisation du commerce peut avoir différents effets sur différents groupes de la population. En général, les entreprises plus productives tirent mieux leurs épingles du jeu que les moins productives (en termes de parts de marché, d'exportations, d'emploi, etc.), ce qui a un effet positif sur la croissance économique, temporairement du moins. Comme les entreprises plus productives ont tendance à employer certains types de travailleurs (par exemple, ceux qui sont plus productifs) et mieux les rémunérer, la libéralisation commerciale peut entraîner une inégalité des salaires plus élevée. Des études empiriques ont montré que les travailleurs moins productifs bénéficient moins que les plus productifs. En fait, à court terme du moins, la libéralisation commerciale crée des perdants, notamment parmi les ménages qui sont employés dans des secteurs qui sont en compétition avec les importations moins chères que les produits domestiques, les populations pauvres étant souvent dans cette situation. La libéralisation commerciale ne bénéficie donc pas toujours aux ménages pauvres. La relation entre commerce et pauvreté (et de même sécurité alimentaire) est complexe et contextuel (Winters, McCulloch et McKay, 2004).¹¹

En fait, un certain nombre de caractéristiques des marchés réels invalide les prédictions de la théorie néoclassique concernant les effets du commerce sur les conditions de sécurité alimentaire.

Les marchés agricoles et les filières agroalimentaires ne sont en fait pas parfaitement compétitifs, d'autant plus que les industries du négoce agricole et des intrants agricoles sont devenus très concentrés. La plus grande partie des agriculteurs des pays d'Afrique sont restés des petits producteurs ayant un accès limité à la terre, au crédit, aux intrants et aux équipements modernes et recevant peu d'appui technique. Ils n'ont pas non plus accès aux outils de gestion des risques auxquels ils font face. Leur environnement économique souvent n'est pas favorable, avec des infrastructures déficientes et des marchés concentrés, qui limitent leur accès aux marchés et leur insertion dans des filières structurées. Cela ne leur permet simplement pas d'être compétitif.

Dans le secteur agricole, ou même rural, les facteurs de production (travail, capital) ne sont que très peu mobiles (alors que la théorie suppose la mobilité des facteurs). Le secteur agricole peut avoir des impacts négatifs sur l'environnement et la santé qui ne sont que très peu pris en compte par les marchés. La théorie de base des avantages comparatifs ne prend pas en compte l'évolution des facteurs de productions, des technologies et d'autres facteurs qui déterminent l'avantage comparatif d'un pays dans un secteur ou un autre (phénomène de transformation économique). En réalité, les facteurs de production sont mobiles d'un pays à un autre, en particulier les capitaux.¹² De nombreux autres aspects remettent en cause la validité des hypothèses des théories conventionnelles. De plus la croissance économique que

¹¹ Si les études empiriques ont mesuré les impacts positifs de la libéralisation du commerce international sur la croissance économique, certaines ont aussi montré que les travailleurs dans les secteurs en compétition avec les importations souffrent directement de ses conséquences négatives (Winters, 2015). Des études empiriques ont aussi montré que les femmes ont tendance à bénéficier plus que les hommes d'une libéralisation accrue du commerce. Une économie plus spécialisée et tournée vers l'extérieur requiert moins de tâches dans le domaine de la production matérielle et plus de tâches dans le domaine des services (production intellectuelle), ce qui joue plus en faveur de la force de travail des femmes (Winters, 2015).

¹² En plus de tout cela, il est difficile de généraliser les théories du commerce à des situations avec plus de deux pays et plus de deux secteurs productifs.

peut engendrer le commerce¹³ ne bénéficie pas forcément à toutes les couches de la population, notamment les ménages les plus pauvres. **Dans un certain nombre de pays en développement, la croissance économique depuis les années 1990 n'a pas grandement contribué à la réduction de la pauvreté et de la malnutrition** (FAO, IFAD et WFP, 2015).

L'évolution des exigences des consommateurs dans les pays européens auxquels sont destinés les produits agricoles d'exportations (fruits tropicaux et légumes notamment) mais aussi celles des consommateurs de la classe moyenne émergente dans les pays en développement Africains a fait que **l'amélioration de la qualité des produits agroalimentaires et de la sécurité sanitaire des aliments et phytosanitaire est devenu une priorité**. Ces critères sont de plus en plus importants dans les pays émergents et aussi dans les pays en développement.¹⁴ **La prépondérance grandissante des entreprises multinationales dans le commerce international de produits agroalimentaires a aussi contribué à cette tendance**, celles-là étant concernées par l'assurance qualité à laquelle elles doivent répondre dans ce contexte de marché.

Cette exigence de qualité affecte la structure même des filières, qui motive des approches d'intégration verticale et des relations « proches » avec les producteurs, ainsi à qu'une augmentation de l'importance des grandes entreprises multinationales étant donné les économies d'échelle impliquées. **Les petits producteurs agricoles des pays en développement ont parfois été désavantagés par ces changements induits par le commerce et les investissements internationaux. Dans d'autres cas ils ont bénéficié de ces filières d'exportations internationales de produits tropicaux horticoles et autres requérant des normes privées strictes (Swinen, 2015)**. Ces bénéfices ont été dus à des transferts de technologie et de savoir-faire menant à des gains de productivité et de qualité, à une meilleure insertion des petits producteurs dans des filières structurées et stables ainsi qu'à des créations d'emploi non-agricoles dans ces filières.

Le rapport de la FAO met l'accent sur le fait que les effets du commerce dépendent du contexte national. Ce rapport conclut que le commerce en soi-même n'est pas nécessairement bon ou mauvais pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le commerce offre des opportunités et aussi il présente des risques qui doivent être pris en compte dans l'élaboration des politiques d'un pays dans leur ensemble. **La direction et l'amplitude des effets représentés dans la Figure 1 dépend en grande partie du contexte, et surtout des politiques dans d'autres secteurs que le commerce**. Le rapport de la FAO met l'accent sur le besoin de construire des synergies entre les politiques agricoles et les politiques liées au commerce, notamment pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire.

Cet effet dépend bien sûr de la façon dont les politiques commerciales spécifiques qui sont réformées. Il dépend aussi des circonstances, notamment de la capacité de l'économie à redéployer les facteurs de production existants (création de nouvelles entreprises et mouvement intersectoriel et géographique de la force de travail) et en acquérir de nouveaux (technologies, éducation et formation professionnelle). L'effet de la libéralisation commerciale dépend aussi du ou des secteurs concernés et de leur importance pour les activités économiques qui permettent aux ménages pauvres de gagner leur vie. **En analysant l'effet d'une réforme de la politique commerciale sur la pauvreté, il est donc important de comprendre le mode d'existence de ces ménages afin d'anticiper et d'éviter les impacts négatifs en termes de pauvreté**.

¹³ Les pays avec une plus grande ouverture commerciale tendent à avoir des taux de croissance plus élevés.

¹⁴ Voir par exemple Maertens, Minten et Swinnen (2012).

La mobilité des facteurs de production et en particulier de la force de travail est un facteur clé pour que la libéralisation commerciale ait un effet positif sur l'économie en général et aboutisse à une distribution équitable de ces gains entre différentes catégories de travailleurs et de ménages. Les décideurs publics cherchant à promouvoir la croissance et le développement économique à travers une plus grande ouverture au commerce doivent donc mettre en œuvre des **interventions complémentaires** assurant une mobilité suffisante de la force de travail et d'autres facteurs de production.¹⁵ Ces mesures doivent aussi permettre aux ménages vulnérables de s'adapter aux nouvelles circonstances économiques. L'impact positif du commerce sur la pauvreté et la sécurité alimentaire à travers la croissance du secteur agricole dépend de la répartition des terres arables. **Une répartition inégale de ces terres limitera les effets positifs du commerce sur la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.**

Encadré 1: La question de la volatilité des prix agricoles

La question de la volatilité des prix est significative en ce qui concerne la stabilité des conditions de sécurité alimentaire. La question est est-ce que le commerce contribue à la volatilité des prix et l'instabilité de leurs sources de revenus (ou des modes d'existence) des populations vulnérables. Le commerce extérieur (intra- et extra-régional) peut stabiliser la disponibilité et les prix alimentaires dans un pays en développement comme le Burkina.

Cependant, la volatilité prononcée des cours agricoles peut entraver le développement agricole en créant de l'incertitude et du risque pour les agriculteurs comme pour les utilisateurs de matières premières agricoles—ce qui a un effet négatifs sur leurs investissements, et en affectant les rentrées fiscales et autres aspects des pouvoirs publics. Des augmentations abruptes des prix alimentaires constituent aussi un facteur d'insécurité alimentaire, surtout pour les ménages vulnérables.

Les prix des matières premières agricoles ont été bien plus variables que ceux des produits manufacturiers au cours des 10 dernières années. Les données historiques montrent que cela a été le cas depuis le XVIII^e siècle (Jacks, O'Rourke et Williamson, 2009). De plus, ces données ne montrent pas de hausse tendancielle de la volatilité des cours agricoles, si ce n'est une sensible augmentation depuis 2006. La spéculation par des produits financiers dérivés a probablement jouer un rôle dans l'augmentation récente de la volatilité des cours agricoles, mais d'autres facteurs de marché, plus fondamentaux, ont mené à cette situation nouvelle.

L'augmentation de la « volatilité » des cours internationaux des produits agricoles a eu des effets néfastes sur les marchés Africains. Elle a accru le risque associé avec la production agricole auquel tous les acteurs d'une filière font face, notamment les producteurs qui sont souvent les opérateurs économiques les plus vulnérables. Cependant, l'augmentation de la volatilité des prix durant cette période constitue un risque pour les filières locales et les efforts de mise en place d'un marché régional.

Cependant, il faut nuancer ce débat. Comme le rapporte le rapport de la FAO (2015) Des études récentes suggèrent que les facteurs domestiques dans les pays d'Afrique sub-Saharienne ont plus contribué à la volatilité des prix que les facteurs liés aux marchés internationaux. La volatilité des prix alimentaires dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne est plus élevée que la volatilité sur les marchés internationaux (Minot, 2011 et 2012; Chapoto et Jayne, 2009). La volatilité des prix sur les marchés domestiques n'a pas beaucoup évolué en dépit de l'augmentation de la volatilité des cours internationaux au cours des années 2000. Les produits agricoles qui sont plus échangés sur les marchés internationaux ont une volatilité moins élevée que les produits agricoles moins échangés sur ces marchés. La volatilité des prix des produits agricoles dans les pays et les secteurs où les gouvernements interviennent sur les marchés à travers des entreprises d'état est plus importantes que pour les autres cas¹⁶ (Díaz-Bonilla, 2015).

¹⁵ Les relations commerciales et de coopération au développement peuvent aussi influencer l'orientation des politiques économiques d'un pays (Stichelmans, 2016).

¹⁶ Cet aspect la ne sera pas plus creusé dans le reste de l'étude.

2.2. Comment caractériser et mesurer la cohérence d'un ensemble de politiques

La méthodologie empirique que nous utilisons est fondée sur la méthode d'évaluation de l'aide au développement du Réseau du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'évaluation du développement, qui est un organe subsidiaire du CAD. Plus particulièrement, nous suivons les **critères d'évaluation** de politique ou de programme préconisés par le CAD :¹⁷ pertinence des **objectifs ; efficacité ; efficience ; impact ; et viabilité**. Cependant, alors que ces critères sont généralement utilisés pour évaluer une politique ou un programme donné, dans notre cas nous les appliquons transversalement à un ensemble de politiques, à différents niveaux de gouvernance, qui influent sur les liens entre agriculture, commerce et sécurité alimentaire. Cela soulève une problématique particulière à évaluer, celle de la coordination entre différents domaines politiques.

Dans le secteur privé, les mécanismes de marché (libre) servent à coordonner les acteurs. Trois éléments en particulier permettent cette coordination: le système de prix, la poursuite de profits (« l'appât du gain ») et les marchés de capitaux. **Le secteur public, qui fournit des biens et des services publics, ne peut pas s'appuyer sur ces mêmes mécanismes du secteur privé** ou alors, généralement, pas avec la même efficience que les marchés privés (absence de prix pour les services publics, les profits ne sont pas les objectifs du service public, et l'allocation des dépenses publiques n'est pas sensée être guidée par les marchés de capitaux).

La compétition entre différents ministères pour les ressources publiques disponibles n'encourage pas forcément la coopération entre différents secteurs. Cela rend difficile l'organisation d'actions coordonnées impliquant des ministères et des agences publiques multiples pour répondre à des problèmes économiques, sociaux, environnementaux, politiques et sécuritaires, surtout quand ils sont multidimensionnels et quand les budgets des différents ministères sont séparés et indépendants. Le fonctionnement du secteur public fait que même si les objectifs d'un ensemble de politiques sont alignés, la mise en œuvre de ces politiques n'est pas forcément cohérente. **D'où l'importance des dispositifs de coordination entre les différents organes de l'administration publique pour assurer la cohérence des politiques d'une autorité publique avec les objectifs énoncés. C'est pourquoi nous ajoutons dans notre méthodologie la qualité des dispositifs institutionnels de gestion et de coordination des politiques et la qualité des processus de planification qui en découlent.**

Pour mesurer ces critères, nous avons récolter des informations à partir d'une grande variété de sources :

- littérature, notamment des évaluations des politiques concernées ;
- articles de presse ;
- statistiques ;
- entretiens.

De plus, dans la première phase de l'étude, en juin 2016, **une réunion consultative a été organisée afin d'impliquer les parties prenantes (un groupe consultatif multipartite réuni pour ce projet) dans le processus de l'étude et dans le choix des orientations de l'analyse en tenant compte de leurs divers points de vue, expériences et intérêts**. Les chercheurs ont pris en compte l'avis des participants quant à la validité de l'approche méthodologique, aux domaines politiques et aux secteurs économiques pertinents à étudier et aux effets perçus de ces politiques dans ces secteurs. Les objectifs spécifiques de cette réunion étaient:

¹⁷ Voir le document du Réseau intitulé Évaluer la coopération pour le développement: récapitulatif des normes et standards de référence, deuxième édition.

1. Sensibiliser les parties prenantes à la notion de CPD dans le cas de la sécurité alimentaire et nutritionnelle
2. Expliquer la méthodologie et le cadre analytique de l'étude pour identifier et analyser les incohérences des politiques
3. Discuter de la focalisation de l'étude sur des politiques nationales, régionales et extérieures particulières et valider des questions d'évaluation spécifiques à ces politiques
4. Discuter de la sélection de secteurs/sous-secteurs particuliers qui constitueront des cas d'étude

3. Contexte économique, dynamiques commerciales et sécurité alimentaire au Burkina Faso

Cette section donne un aperçu succinct du contexte économique et social du Burkina et de l'Afrique de l'Ouest, en particulier le secteur agricole et les conditions de sécurité alimentaire. Elle fournit aussi une vue d'ensemble des dynamiques commerciales régionale et internationale du point de vue du Burkina Faso. La structure et les tendances des échanges commerciaux agroalimentaires entre d'un côté le Burkina et l'Afrique de l'Ouest et de l'autre côté l'Europe y sont abordées.

3.1. Contexte économique et social général au Burkina

Situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest avec une superficie de 274 000 km², le Burkina Faso est un pays sahélien et enclavé. Avec un revenu par tête d'environ 615 dollars (US) en 2015, il est considéré comme un pays à faible revenu et faiblement doté en ressources naturelles. Selon les données de la Banque Mondiale (WDI, 2015), sur la période 2000-2015, le pays a maintenu un taux de croissance moyen de plus de 5,56 % par an, un taux d'inflation de 2,33 % et un déficit budgétaire également de l'ordre de 3 %, répondant ainsi aux critères de convergence de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Ces dernières années, les conditions économiques se sont dégradées en général, entraînant un ralentissement de la croissance économique (moins de 4% en 2015). Cela peut être expliqué par la combinaison de plusieurs facteurs dont la baisse continue des cours des matières premières (l'or, le coton), la crise socio-politique traversée par le pays en 2014 et 2015. La croissance économique a été estimée 4,04 % et 3,97% respectivement en 2014 et 2015 et devrait atteindre 5,2% en 2015 (FMI, 2016).

Malgré ses bons résultats économiques au cours de la dernière décennie, le Burkina Faso demeure l'un des pays les plus pauvres au monde avec un taux de pauvreté supérieur à 40% au cours de la décennie 2000-2010 (UNICEF, 2010). Selon le rapport sur le développement humain (PNUD, 2014), sur la même période, l'indice de développement humain (IDH) est resté faible de l'ordre de 0,320. En 2015, le pays était classé 181e sur les 187 pays.

L'espérance de vie a augmenté s'établissant aujourd'hui à 54,43 ans. Seulement, cette variation quantitative ne s'est pas vraiment accompagnée d'un changement qualitatif de vie. En effet l'Enquête Intégrée des Conditions de Vie des Ménages (INSD, 2009) montre que l'accès à l'électricité reste globalement faible au Burkina Faso (13,9%), avec des disparités importantes entre le milieu urbain (46%) et le milieu rural (2%). Le coût lié à l'électricité demeure également élevé. L'état du logement est

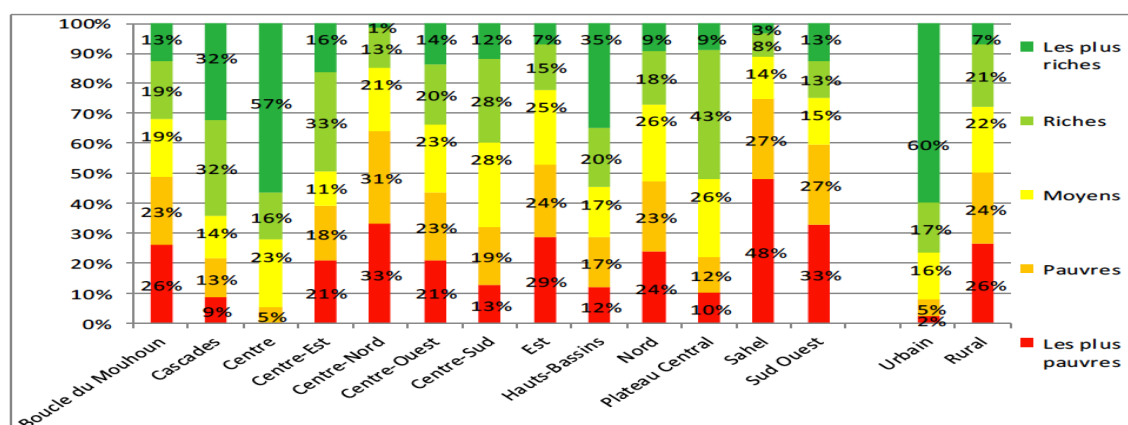
caractérisé par la prédominance des habitats précaires. 70,1% de la population vit dans des habitats construits à base de matériaux non définitifs comme le banco et la paille.

Sur le plan éducatif, malgré une nette amélioration du niveau d'instruction de la population, on constate que les femmes sont toujours moins instruites que les hommes. Seulement 23 % des femmes et 38 % des hommes sont considérés comme étant alphabétisés. En milieu urbain, 52 % des femmes et 67 % des hommes sont alphabétisés contre respectivement 11 % et 25 % en milieu rural (INSD, 2010).

3.2. Conditions de sécurité alimentaire au Burkina

Une analyse de la pauvreté selon le milieu de résidence (Figure 2) révèle que la pauvreté a un visage essentiellement rural. En effet, le taux de pauvreté en milieu rural est de 50 % contre seulement 7% en milieu urbain. Les régions les plus touchées par la pauvreté sont le Sahel, le Centre-Nord, le Sud-Ouest et de l'Est, où plus de 50% des ménages sont dans les classes pauvres. Les taux ne sont pas négligeables pour les régions du Boucle du Mouhoun (49%), du Nord (47%) et du Centre-Ouest (43%). Ces taux de pauvreté élevés expliquent en partie l'insécurité alimentaire sévissant dans ces régions.

Figure 2: Distribution de l'indice de richesse par région



Source: Données ménages de l'EFSA 2012.

Consommation alimentaire des ménages

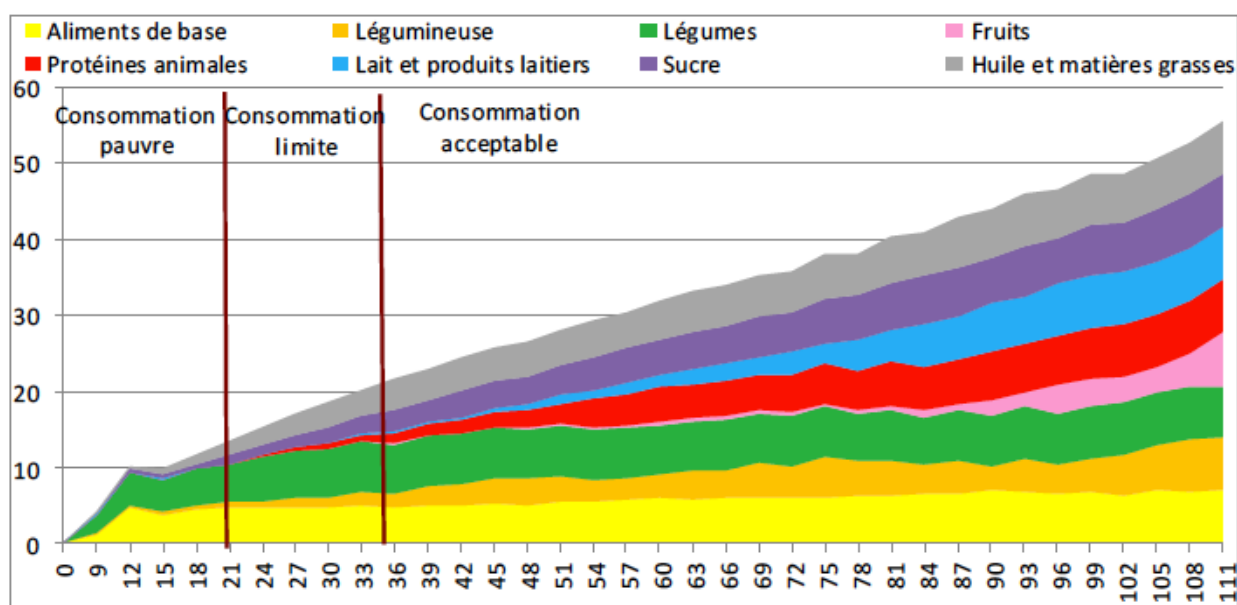
En 2014, le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) a effectué une analyse globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN). L'étude a permis de réaliser une enquête sur la consommation alimentaire des ménages selon leur score (Figure 3) de consommation alimentaire (consommation pauvre, limite et acceptable). De façon générale, la consommation des ménages est basée sur les céréales et les légumes. Les résultats de l'enquête montrent que:

- La proportion des ménages ayant une consommation alimentaire pauvre est restée stable sur la période 2008-2012. Elle est passée de 5% à 6%. Ces ménages consomment essentiellement des aliments de base (céréales/tubercules) et des légumes. Le régime de ces ménages est très peu diversifié et il est caractérisé par des insuffisances majeures en aliments riches en protéines animales, lait et produits laitiers et fruits, ce qui peut indiquer des carences en micronutriments.

- la proportion des ménages ayant consommation limite a augmenté et est passée de 20% à 27% entre 2008 et 2012. Ces ménages ont le même type de régime que ceux avec une consommation pauvre mais consomment un peu plus souvent des légumineuses et protéines animales (environ une fois par semaine).

la proportion des ménages ayant consommation acceptable a diminué sur la même période et est passée de 73% à 68%. La consommation régulière de protéines animales et de lait n'est tangible que pour le groupe avec une consommation alimentaire acceptable. Le régime alimentaire de ces ménages est beaucoup plus diversifié que celui des deux autres groupes.

Figure 3: Consommation alimentaire des groupes aliments selon le score de consommation alimentaire



Source : Données ménages de l'EFSA 2012.

La répartition géographique de la consommation alimentaire. Le Tableau 2 et la Figure 4 ci-dessous indiquent une dégradation de l'indicateur de consommation alimentaire sur la période 2008-2012. En effet la proportion des ménages ayant une consommation pauvre ou limite a augmenté dans presque toutes les régions du pays.

En 2012, la région du Plateau Central connaissait une situation critique avec des proportions très élevées (60%) des ménages avec une consommation inadéquate (13% pauvre et 47% limite). Dans le Centre-Sud, le Centre-Ouest et le Centre, environ la moitié des ménages ont une consommation pauvre ou limite avec respectivement dans ces régions des taux de 54, 48 et 47 pour cent. Les régions du Centre-Est (41%), du Centre-Nord (38%) et du Boucle de Mouhoun (26%) ont des proportions non négligeables des ménages ayant une consommation pauvre ou limite.

La situation de la consommation alimentaire s'est détériorée considérablement par rapport à 2008, dans presque toutes les régions du pays à l'exception de l'Est, Nord, Hauts-Bassins et le Sahel. En particulier, le Centre-Sud a vu augmenter la proportion de ménages ayant une consommation pauvre ou limite de +40%, et le Centre de +33%. Au contraire, les régions de l'Est (-29%), du Nord (-15%), du Sahel (-14%) et du Hauts-Bassins (-4%) sont les seules à enregistrer une baisse de la consommation pauvre ou limite depuis

2008. Toutefois dans l'Est et le Nord, la proportion de ménages avec une consommation pauvre ou limite reste relativement élevée avec des taux de respectivement 27% et 22%.

Composition du régime alimentaire par région. Figure 4 indique que, dans la plupart des régions à l'exception de l'Est, du Nord et du Hauts-Bassins, la consommation de protéines animales a fortement diminué entre 2008 et 2012. Cela pourrait expliquer l'augmentation du pourcentage des ménages avec une consommation pauvre et limite dans ces régions.

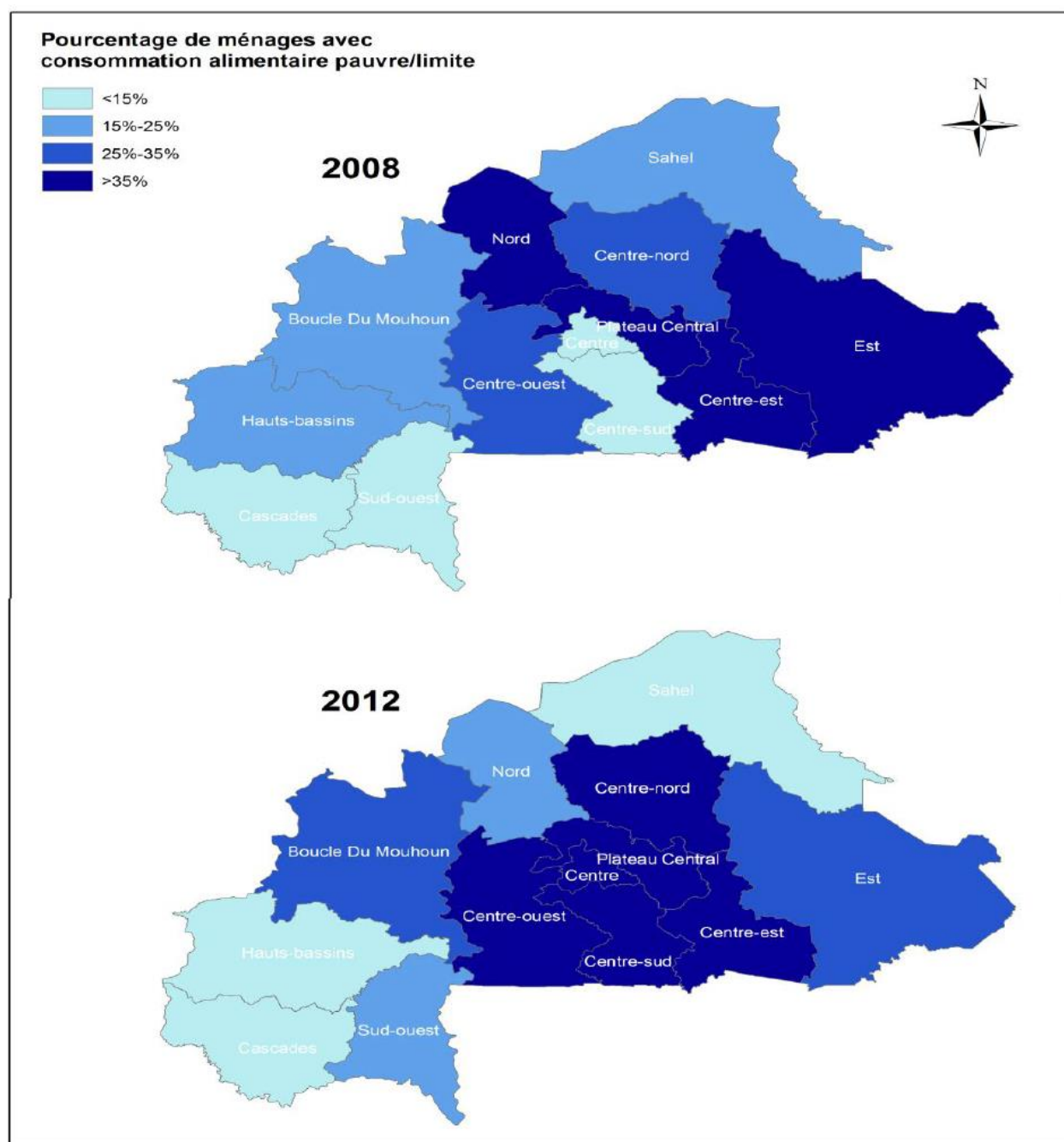
Tableau 2: Consommation alimentaire par région

	Consommation pauvre		Consommation limite		Consommation acceptable	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Boucle du Mouhoun	2%	3%	21%	22%	77%	74%
Cascades	1%	1%	8%	10%	92%	90%
Centre	2%	8%	12%	39%	86%	53%
Centre-Est	9%	4%	26%	37%	65%	58%
Centre-Nord	3%	6%	22%	32%	75%	62%
Centre-Ouest	12%	10%	21%	38%	67%	53%
Centre-Sud	2%	5%	12%	49%	86%	46%
Est	16%	1%	40%	26%	44%	73%
Hauts-Bassins	1%	0%	14%	11%	85%	88%
Nord	12%	5%	25%	17%	63%	78%
Plateau Central	8%	13%	28%	47%	64%	40%
Sahel	6%	1%	18%	9%	76%	90%
Sud-Ouest	1%	3%	10%	16%	88%	81%
NATIONAL	6%	5%	20%	27%	74%	68%
Urbain	2%	6%	10%	24%	89%	70%
Rural	8%	4%	24%	29%	68%	67%

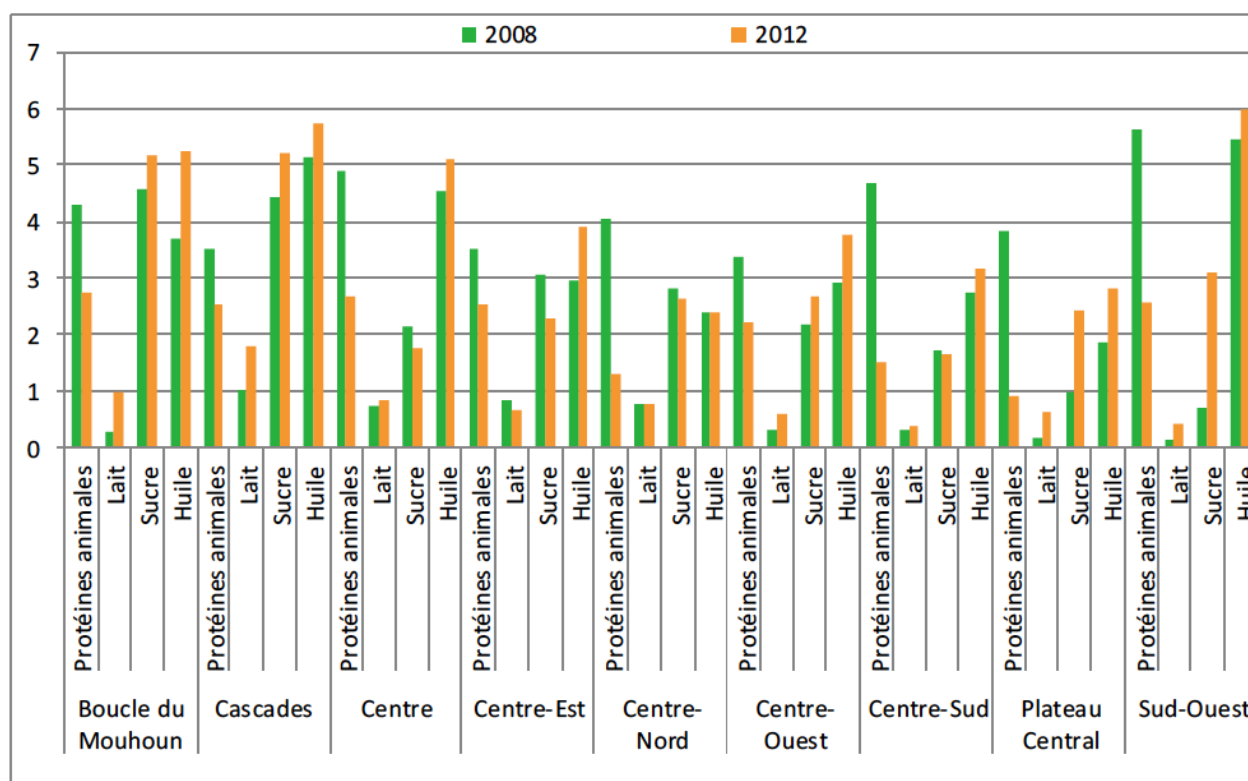
Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Au contraire dans les régions du Sahel, de l'Est et du Nord, la baisse de la proportion des ménages avec une consommation pauvre ou limite s'est accompagnée d'une consommation accrue d'aliments à haute teneur nutritionnelle tels que le lait et les protéines animales (

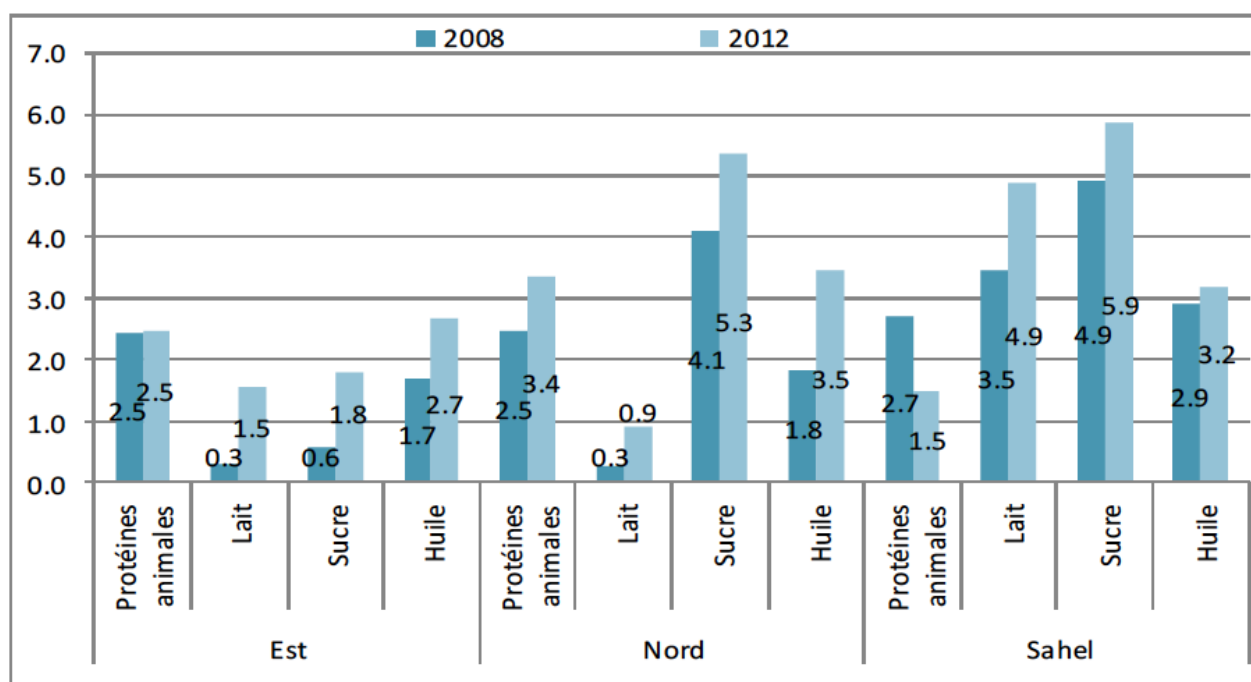
Figure 5). Les ménages du Sahel et de l'Est ont consommé du lait ou autres produits laitiers, du sucre et de l'huile en plus grand nombre de jour en 2012 qu'en 2008. En revanche, ceux du Nord ont aussi consommés des protéines animales sur la même période. Malgré la baisse du poids des ménages ayant une consommation pauvre/limite, le régime alimentaire des ménages dans le Sahel est caractérisé par des insuffisances majeures: ils consomment très peu d'aliments riches en protéines animales et ne mangent aucun fruit. Par contre, ceux dans le Nord et l'Est consomment des protéines animales mais ne mangent presque pas des produits laitiers et de fruits.

Figure 4: Consommation alimentaire par région

Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Figure 5: Evolution de la consommation des groupes d'aliments (en nombre de jours) par sous-région

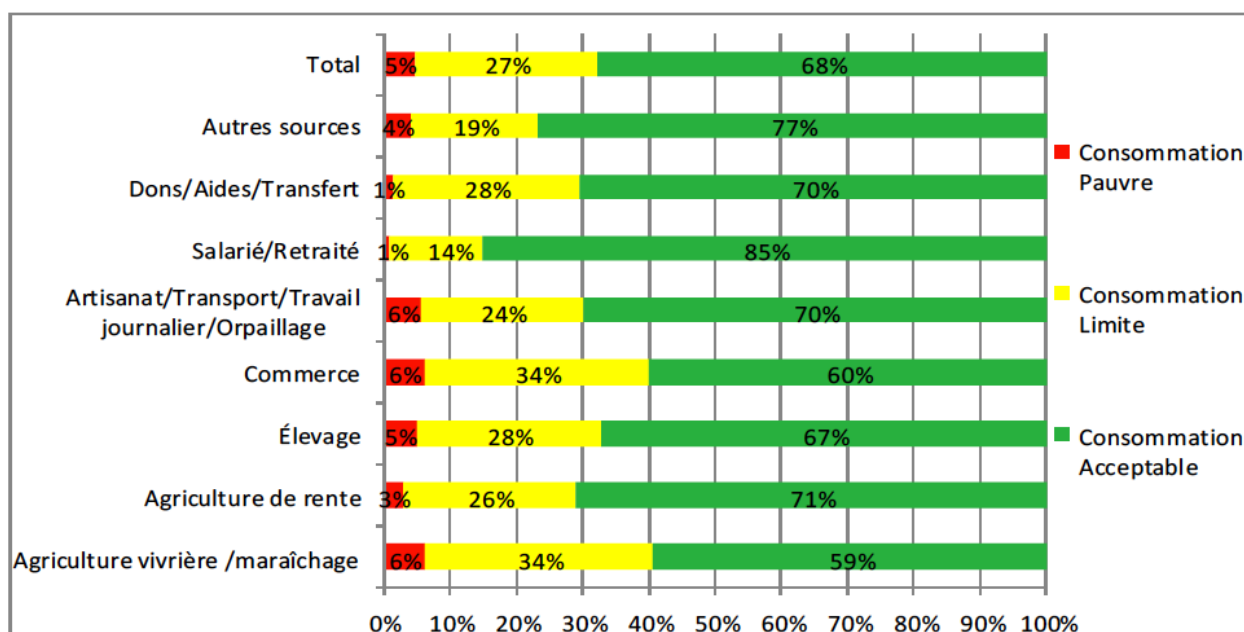
Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Figure 6: Evolution de la consommation des groupes d'aliments (en nombre de jours) par région

Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Consommation alimentaire et moyens de subsistance. La Figure 7 ci-dessous indiquent que les groupes qui dépendent de l'agriculture vivrière/maraîchage et du commerce informel/ambulant ont une proportion plus élevée de ménages avec une consommation alimentaire pauvre ou limite (40%), suivi par ceux qui vivent de l'élevage (33%) et de ceux qui dépendent de l'artisanat, travail journalier ou orpaillage (30%) et des dons, aides et transferts familiaux (30%). Les ménages pratiquant l'agriculture de rente ont également un taux non négligeable de consommation pauvre ou limite (29%).

Figure 7: Groupes de moyens de subsistance par groupes de consommation alimentaire



Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Sources d'approvisionnement. Les ménages dépendent fortement des marchés pour s'approvisionner. Selon le

Tableau 3 ci-dessous, en 2012, près de 70 % des ménages achètent les vivres qu'ils consomment. Cette proportion est en légère augmentation par rapport à 2008 (68%). Ensuite, la part des ménages au niveau national qui a indiqué que leur principale source d'approvisionnement vient de leur propre production est passée de 30% en 2008 à 27% en 2012. L'autoconsommation est plus élevée dans les régions suivantes : Centre-Nord (45%), Sud-Ouest (39%), Centre-Est (36%) et Boucle de Mouhoun (34%). Une portion plutôt marginale de ménages (3%) dépend des dons, aides, emprunt, troc ou travail payé en nature.

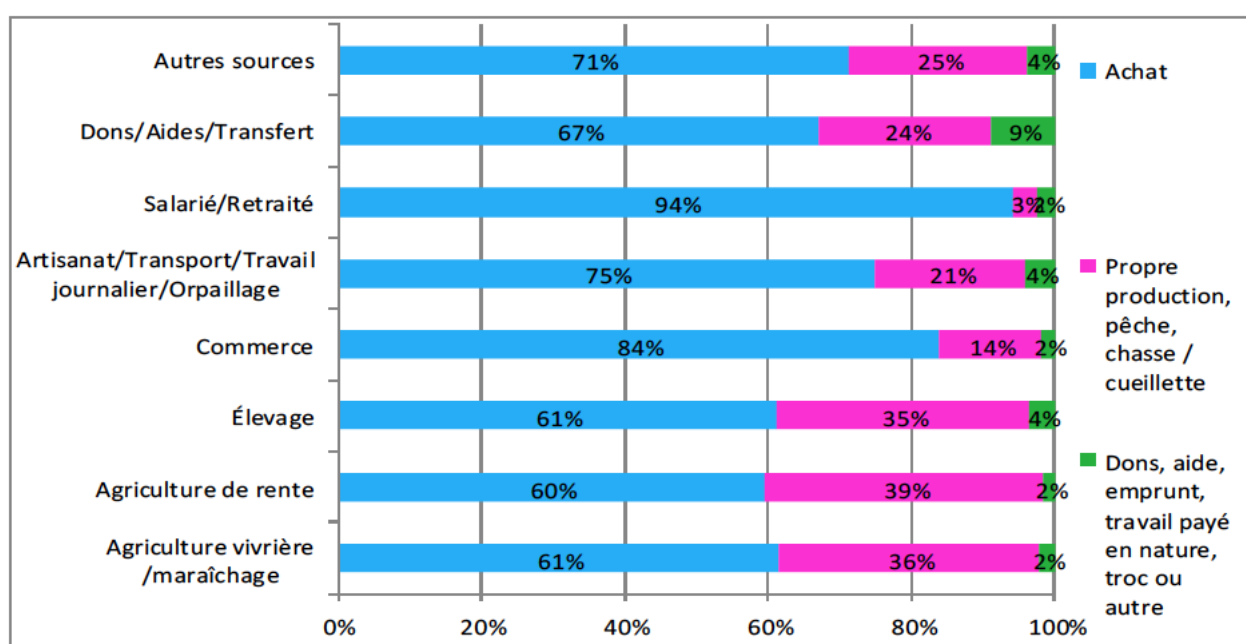
La plus importante dépendance des ménages sur les marchés et la baisse de l'autoconsommation pourraient expliquer en partie les proportions plus importantes des ménages avec une consommation pauvre/limite dans les localités urbaines du pays.

Certains groupes ont plus tendance à utiliser leur propre production comme source d'alimentation (Figure 8). Il s'agit des ménages qui dépendent de l'agriculture de rente, de l'agriculture vivrière et des ménages qui vivent de l'élevage. Parmi eux, entre 30% et 35% utilisent leur propre production comme source principale d'aliments et environ 60 pour cent ont recours à l'achat alors que cette proportion est beaucoup plus élevée dans les autres groupes de moyens de subsistance.

Tableau 3: Principales sources des aliments par région

	Achat sur le marché		Propre production, pêche, chasse / cueillette		Dons, aide, emprunt, travail payé en nature, troc ou autre	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012
Boucle du Mouhoun	69%	64%	29%	34%	2%	2%
Cascades	53%	68%	41%	29%	2%	3%
Centre	91%	95%	8%	3%	1%	2%
Centre-Est	70%	62%	27%	36%	3%	2%
Centre-Nord	70%	54%	29%	45%	1%	1%
Centre-Ouest	67%	63%	31%	31%	2%	6%
Centre-Sud	62%	68%	36%	32%	1%	0%
Est	59%	65%	40%	31%	1%	3%
Hauts-Bassins	72%	79%	26%	20%	2%	2%
Nord	57%	65%	42%	32%	1%	3%
Plateau Central	55%	71%	44%	28%	1%	1%
Sahel	77%	69%	21%	25%	2%	7%
Sud-Ouest	46%	49%	52%	39%	1%	12%
Urbain	91%	92%	7%	5%	2%	2%
Rural	60%	62%	37%	34%	2%	3%
Total	68%	70%	30%	27%	2%	3%

Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Figure 8 : Principales sources des aliments consommés par groupes de moyens de subsistance

Source: Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Sécurité alimentaire des ménages

Le rapport du Programme Alimentaire Mondial (PAM, 2014) a aussi effectué une analyse globale de la Vulnérabilité, de la Sécurité Alimentaire et de la Nutrition (AGVSAN). Elle a classifié la situation¹⁸ de la sécurité alimentaire des ménages en quatre catégories que sont : ménages en sécurité alimentaire (1), ménages en sécurité alimentaire limite (2), ménages en insécurité alimentaire modérée (3) et sévère (4). Les résultats indiquent que :

- 19% des ménages sont en insécurité alimentaire (1% en situation sévère et 18% en situation modérée). Ces ménages ont une consommation alimentaire déficiente ou ils ne peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires minimaux sans recourir à des stratégies d'adaptation irréversibles. Le facteur contributif le plus important à cette insécurité alimentaire est la vulnérabilité économique des ménages dont 30 pour cent consacrent plus de 65 pour cent de leur budget mensuel à l'alimentation.
- 43% des ménages sont en situation de sécurité alimentaire limite. Ils ont certes une consommation alimentaire adéquate sans recourir à des stratégies d'adaptation irréversibles, mais ne peuvent pas faire face convenablement aux postes de dépenses non alimentaires essentiels comme la santé, l'éducation et le logement.
- 38% des ménages sont en sécurité alimentaire.

Répartition géographique de la sécurité alimentaire. Le

¹⁸ Le score synthétique de la sécurité alimentaire combine trois des indicateurs proxy de la sécurité alimentaire : le score de consommation alimentaire, la part des dépenses des ménages consacrée à la nourriture et l'épuisement des actifs des ménages (stratégies d'adaptation).

Tableau 4 et la Figure 9 ci-dessous montrent une répartition spatiale de l'insécurité alimentaire. Selon les données ménages de l'EFSA (2012), la prévalence d'insécurité alimentaire est plus élevée dans les régions du Plateau Central (43%), du Centre Sud (36%), Centre-Ouest (33%), Centre (28%) et du Centre-Nord (26%). La prévalence de l'insécurité alimentaire est la plus basse dans les régions des Cascades, Hauts Bassins et Sahel où moins de 10 % des ménages souffrent d'insécurité alimentaire.

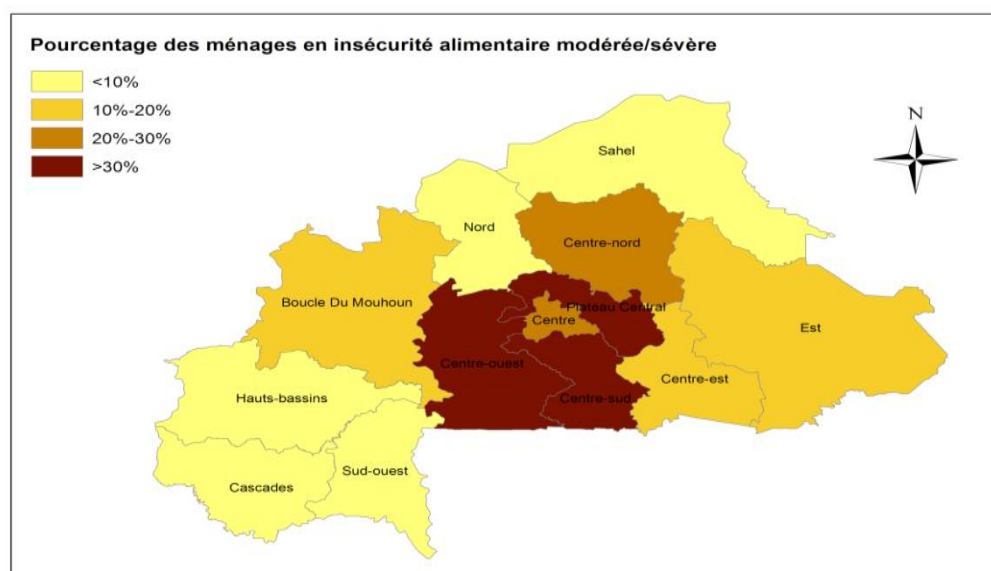
Environ 65% des ménages dans le Sahel sont en sécurité alimentaire limite, qui est le taux le plus élevé de toutes les régions. Les ménages dans le Sahel sont plus vulnérables au niveau économique (une plus importante part des dépenses consacrées à l'alimentation) mais ils consomment plus fréquemment du lait et des produits laitiers ce qui fait qu'ils ont un taux plus élevé de ménages avec une consommation alimentaire acceptable. Cependant, leur régime alimentaire reste peu diversifié. Dans l'Est, plus de la moitié des ménages sont aussi en sécurité alimentaire limite.

Dans certaines régions, une proportion importante de ménages sont classées en situation de sécurité alimentaire, il s'agit des régions du Sud-Ouest (43%), des Cascades (43%) et des Hauts Bassins (41%) dans lesquelles plus de deux ménages sur trois sont en sécurité alimentaire.

Tableau 4; Distribution de l'insécurité alimentaire par région

Région et milieu de résidence	Population 2012	Sécurité alimentaire		Sécurité alimentaire limite		Insécurité alimentaire modérée		Insécurité alimentaire sévère		Insécurité alimentaire (sévére/modérée)	
		%	Nombre personnes	%	Nombre personnes	%	Nombre personnes	%	Nombre personnes	%	Nombre personnes
Boucle du Mouhoun	1, 677,018	41%	695,711	44%	736,747	14%	232,858	1%	11,702	15%	244,560
Cascades	661,936	70%	462,064	27%	180,386	3%	19,486	0%	0	3%	19,486
Centre	2, 231,807	26%	576,550	47%	1, 041,510	28%	613,747	0%	0	28%	613,747
Centre-Est	1, 343,079	35%	465,325	47%	630,858	18%	242,168	0%	4,728	18%	246,897
Centre-Nord	1, 416,895	29%	404,335	45%	644,241	26%	363,909	0%	4,411	26%	368,320
Centre-Ouest	1, 387,860	21%	293,135	46%	634,349	31%	426,306	2%	34,069	33%	460,375
Centre-Sud	742,378	26%	189,382	39%	286,565	36%	266,431	0%	0	36%	266,431
Est	1, 464,366	31%	452,328	53%	772,815	16%	239,223	0%	0	16%	239,223
Hauts-Bassins	1, 776,803	67%	1, 190,945	27%	482,036	6%	100,620	0%	3,202	6%	103,821
Nord	1, 382,111	55%	765,213	37%	513,033	8%	103,865	0%	0	8%	103,865
Plateau Central	807,444	14%	114,448	43%	349,611	38%	304,975	5%	38,410	43%	343,385
Sahel	1, 158,147	29%	330,712	65%	757,571	6%	69,864	0%	0	6%	69,864
Sud-Ouest	729,362	63%	460,955	28%	200,833	9%	63,618	1%	3,956	9%	67,574
National	16, 779,206	38%	6, 376,098	43%	7, 215,059	18%	3, 020,257	1%	167,792	19%	3, 188,049

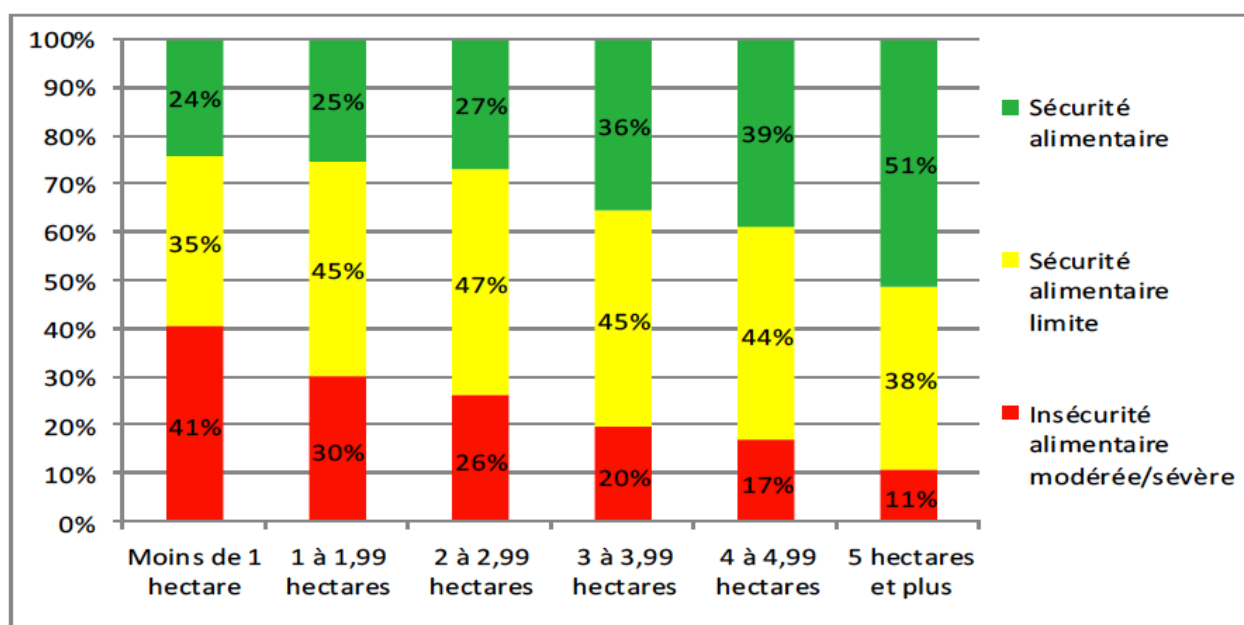
Source: Données ménages de l'EFSA 2012.

Figure 9: Prévalence de l'insécurité alimentaire par région

Source : Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

Répartition de la sécurité alimentaire selon la pauvreté et les moyens de subsistance. Une analyse plus fine permet de montrer que les ménages en situation d'insécurité alimentaire sont généralement les plus pauvres. En effet, plus 43 % des ménages en insécurité alimentaire appartiennent aux quintiles des plus pauvres (24%) et pauvres (19%) de la population. **Les ménages dont l'agriculture vivrière est la principale source de revenu sont généralement plus en proie à l'insécurité alimentaire** (26% des ménages), suivis par les commerçants informels (21%) et ceux qui dépendent de l'élevage (19%) ainsi que les artisans/travailleurs journaliers et les personnes dépendant de l'aide, des dons et transferts d'argent (18%). Cela pourrait s'expliquer en partie par le fait que la sécurité alimentaire est liée à la superficie cultivée par les ménages. En effet plus de 40 % des ménages en insécurité alimentaire modérée ou sévère cultive moins d'un hectare et possèdent un nombre moins important d'unité de bétail tropical. Un tiers des ménages ayant une parcelle cultivable de moins de 2 hectares sont en insécurité alimentaire modérée ou sévère. En revanche, la moitié des ménages agricoles avec les grandes parcelles de culture sont en sécurité alimentaire.

Figure 10: Superficie emblavée selon la prévalence de l'insécurité alimentaire (parmi les ménages pratiquant l'agriculture)



Source : Données ménages de l'ENIAM 2008 et l'EFSA 2012.

La situation alimentaire et nutritionnelle au Burkina n'est pas isolée en Afrique de l'Ouest. Au niveau de cette région la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel peinent à s'améliorer malgré les progrès enregistrés au cours des 10-20 dernières années. Les taux de pauvreté sont toujours élevés et de nombreuses contraintes pèsent sur le niveau de vie des ménages vulnérables, y compris : un régime alimentaire quantitativement et qualitativement inadéquat, avec trop peu de protéines, de vitamines et d'oligo-éléments ; un accès limité à l'eau potable ; un trop faible accès aux services de santé.

L'insécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest est la conséquence de facteurs multiples et variés, qui relèvent aussi bien de dynamiques socio-économiques que de politiques publiques. Certains de ces facteurs se trouvent au niveau des pays (par exemple, les dépenses publiques dans le secteur agricole et dans les régions rurales) et d'autres viennent du niveau régional (par exemple, les entraves au commerce agroalimentaire intra-régional). D'autres encore se trouvent au niveau international, comme par

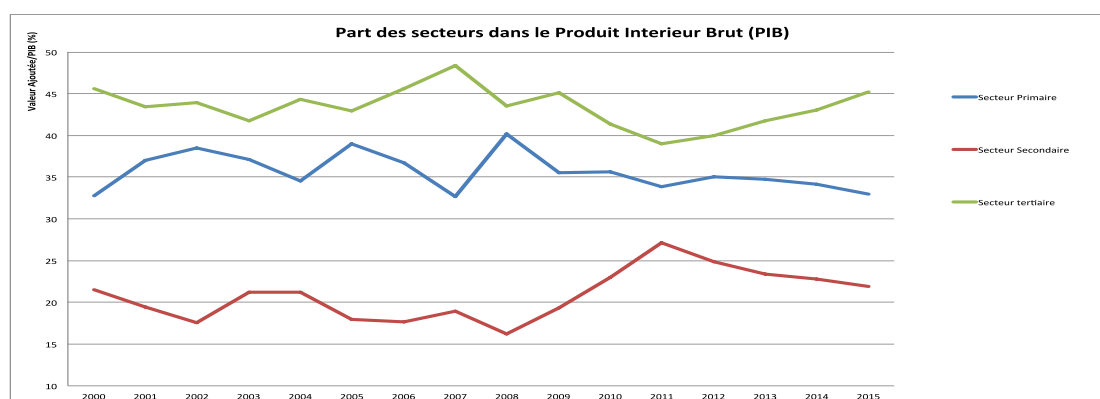
exemple les politiques agricoles et commerciales de grands pays exportateurs ou importateurs qui peuvent entretenir la structure économique déséquilibrée décrite ci-dessus.

3.3. État des secteurs agricole et agroalimentaire

Agriculture

Selon de nombreuses études (PNUD, 2013), le secteur agriculture est une composante importante de l'économie Burkinabé. Employant près de 85% de la population et sa contribution à la richesse nationale est d'environ 35,66 % sur la période 2000-2015 (voir Figure 10). Elle constitue la principale source de revenus de la population. La figure ci-dessous indique une baisse de la part de l'agriculture (secteur primaire) dans la richesse nationale sur la période 2009-2015.

Figure 10: Contribution des secteurs au PIB du Burkina Faso

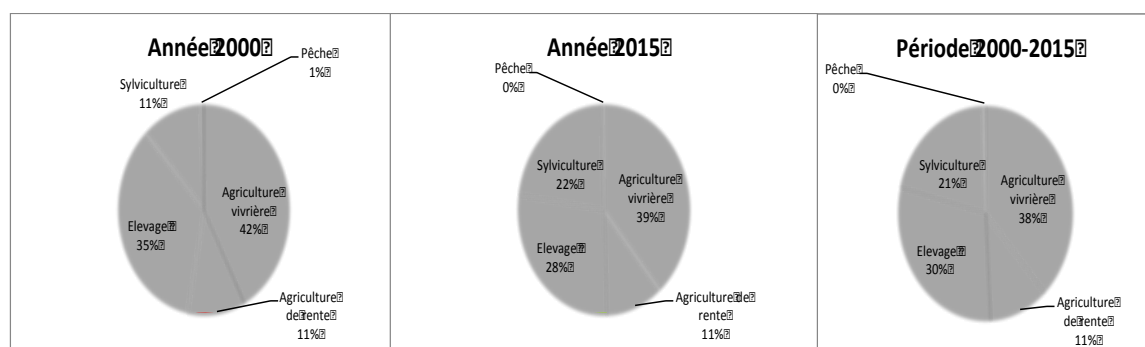


Source: Auteurs à partir des données WDI (2016).

Sur la période 2000-2015, la performance du secteur agricole a été faible et stable (3%) et pourrait être expliquée par une faible augmentation du rendement de certaines cultures (riz, maïs, niébé et légumes) mais aussi de celle des superficies emblavées.

Le graphique ci-dessous indique que, sur la période 2000-2015, le secteur agricole repose sur l'agriculture céréalière (38%), l'agriculture de rente (11%), l'élevage (30%) et la sylviculture (21%).

Figure 11: Structure du secteur agricole



Source: Auteurs à partir des données IAP (2012)

La production céréalière occupe annuellement plus de 81% des surfaces emblavées. Selon le dernier recensement général de l'Agriculture (RGA, 2008), les principales productions céréalières sont le mil, le sorgho, le maïs et le riz. Ils représentent respectivement 29%, 35%, 11% et 1% des superficies céréalières. Les autres cultures vivrières telles que le niébé, les ignames, la patate douce, représentent 3% des superficies totales emblavées.

En 2013/2014, la production céréalière était évaluée à 4,9Mt et correspondait à une augmentation d'environ 15% par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Néanmoins, la forte croissance démographique (3,1%) a considérablement réduit les gains réalisés, conduisant le pays à importer annuellement plus de 340 000 tonnes de céréales afin de couvrir ses besoins de consommation alimentaire.

L'agriculture de rente (coton, sésame, arachide, soja) occupe environ 11% des superficies. Le Burkina Faso est l'un des plus grands producteurs de coton en Afrique. Au niveau mondial, le pays occupe la douzième place derrière des pays comme la Chine, l'Inde, les États Unis d'Amérique, le Pakistan et l'Ouzbékistan. Le coton représente environ 26% (60%) des recettes d'exportation totale (exportation agricole) du pays respectivement et emploie environ 10% de la population totale (IFDC, 2010) et participe pour 25% au PIB (MEF/IAP, 2012). La culture du coton constitue la principale source de revenu monétaire du monde rural et plus spécifiquement dans les zones cotonnières.

L'élevage représente le deuxième pilier de l'économie agricole (30% du PIB agricole) et repose principalement sur un système de pâturage extensif (pastoralisme transhumant, système agropastoral). La proportion des élevages situés dans la périphérie des villes utilisant une démarche intensive (surtout pour l'embouche bovine) est faible et évaluée à entre 2 à 5%. L'élevage repose sur un cheptel d'environ 30 millions de têtes de bétail (2009) et très varié (bovins, ovins, caprins, porcins, camelins, asins, équins). Les principales espèces sont en termes d'effectifs les caprins (38%), les bovins (27%) et les ovins (25%). Le nombre de têtes de volailles (poulets, pintades) est évalué à 38 millions. Le cheptel bovin burkinabé se place au second rang des pays de l'UEMOA en importance, derrière celui du Mali. Les exportations de cette filière sont essentiellement les animaux vivants (bovins, moutons, chèvres et volailles) et les peaux brutes ou semi-transformées et cuirs. L'élevage représente le troisième poste d'exportation du pays après l'or et le coton avec 25% des recettes d'exportation du pays. L'exportation se fait principalement à partir d'animaux sur pieds par la route ou par le train vers les pays côtiers (Côte d'Ivoire, Ghana, Bénin).

État des filières agroalimentaires burkinabè

Selon les données de la Direction Générale de l'Industrie (MICA-DGI), le secteur agro-industriel du Burkina Faso est peu développé et comprend les Industries Agroalimentaires (IAA), les Petites Industries Agroalimentaires (PIA) et le Secteur Informel de l'Alimentation (SIA). En 2000, sur 1900 entreprises exerçant dans l'agroalimentaire, 75,7% étaient constituées d'unités artisanales contre seulement 19% enregistrées comme étant semi-industrielles. Malgré sa faiblesse, le secteur contribue pour environ 30% du PIB et transforme environ 80% des produits agricoles en général exportés sans transformation vers d'autres pays où ils sont transformés pour la consommation locale ou la réexportation vers les marchés européens.

Selon les données de la Direction Générale de l'Industrie (DGI), l'industrie agroalimentaire burkinabè a connu des progrès notables. En cinq ans (entre 2003 et 2008), le nombre d'industries agroalimentaires au Burkina Faso a pratiquement triplé passant de 19% en 2003 à 47% en 2008. Cependant sa contribution à l'emploi reste encore modeste, soit 8% de l'emploi salarié et 2,3% de l'emploi total.

Pour approfondir les analyses dans le secteur de l'agroalimentaire, l'étude s'intéresse aux principales filières d'exportation. En effet, sur les cinq (5) produits les plus exportés au Burkina Faso, quatre (4) sont du secteur agro-industriel. Selon le Tableau 5 ci-dessous, l'or est le premier produit d'exportation du pays. En 2011, il représentait environ 76,7% des exportations totales du pays. Il est suivi par le coton qui représentait 11,7% des exportations. Les autres produits sont les noix de cajou, les graines de sésame et de karité (respectivement de 2,6%, 2,4% et 1,3% des exportations en 2011). De manière générale, les exportations de ces cinq produits représentent 95,8% des exportations en 2011 (Tableau 5). Dans notre analyse, nous nous intéressons aux filières suivantes : coton-textile, karité et sésame.

Tableau 5: Les principaux produits d'exportations du Burkina Faso

ANNÉES PRODUITS	2010			2011			VARIABLE ANNUELLE
	POIDS	VALEUR	PART	POIDS	VALEUR	PART	
Or non monétaire	26,1	436 452,80	67,10%	38,7	852 166,90	76,70%	95,20%
Coton	165	112 681,60	17,30%	162,1	129 775,00	11,70%	15,20%
Noix de cajous	18,8	3 819,60	0,60%	83,7	29 133,30	2,60%	662,70%
Graines de sésame	60,2	27 727,50	4,30%	57,3	26 798,70	2,40%	-3,35%
Noix de karité	68,4	7 242,30	1,10%	96,1	14 878,80	1,30%	105,40%
Total (5 produits)	312,4	587 923,90	90,40%	399,2	1 052 752,80	94,80%	79,10%
Total export sauf l'or	530,5	213 826,00	32,90%	653,5	258 247,40	23,30%	20,80%
Total Exportations	556,6	650 278,70	100,00%	692,3	1 110 414,40	100,00%	70,80%

Source: INSD, DGCE, 2012

La filière coton textile. Selon le rapport sur l'Industrie verte au Burkina Faso (PAGE 2015), la filière coton et textile est l'un des secteurs importants de l'économie burkinabè. En 2009, Il représentait environ 1/3 de la production du secteur industriel, 22% des investissements, 17% de la valeur ajoutée. Il peut être considéré comme l'un des premiers secteurs industriels en termes de production, de valeur ajoutée, de chiffre d'affaires. Il est aussi considéré comme l'un des secteurs le plus générateur d'emploi avec des atouts importants pour la conquête des marchés extérieurs et des possibilités de transformation non encore exploitées.

Le secteur coton peut considéré comme une filière à fort effet d'entraînement sur les autres secteurs. En effet, le développement d'une industrie de transformation du coton pourrait avoir des effets importants sur les secteurs comme les huiles, le savon, et les sous-produits industriels pour les animaux. Avec une production moyenne de 630 000 tonnes par an, ce secteur contribue de façon significative à l'économie nationale. Grâce à la filière coton, 34 milliards FCFA sont versés aux producteurs par an sous forme de revenus. Par ailleurs, la culture du coton fait vivre près de 3 millions de personnes en milieu rural et emploie environ 5000 salariés. Les principales régions de production sont les Hauts-bassins et la Boucle du Mouhoun.

Les techniques de production sont suffisamment performantes depuis la semence jusqu'à la récolte en passant par la culture sont bien maîtrisées par les producteurs. La transformation du coton au Burkina

Faso est assurée par deux unités industrielles que sont la Filature du Sahel (FILSAH) et la SOFITEX auxquelles s'ajoute le secteur de l'artisanat. Avec un capital de 1,6 milliards pour FILSAH, sa capacité productive est estimée à 7500 tonnes de fils par an et environ seulement 300 tonnes de fil sont écoulées sur le marché national, le reste étant destiné à l'exportation. Principale opératrice de la filière coton au Burkina, la SOFITEX génère environ 565 emplois avec une capacité d'égrainage de plus de 375 000 tonnes.

La filière karité. Considéré comme un produit de cueillette, le karité du Burkina Faso fait partie des 18 pays au monde dont la matière grasse de l'amande du fruit (beurre de karité) est utilisé dans l'industrie alimentaire, les cosmétiques et la pharmacie pour ses multiples vertus. La production actuelle est estimée à 70 000 tonnes d'amandes par année sur une superficie d'arbres à karité estimée à 65 000 ha. Mais le potentiel de production annuelle du Burkina est estimé 780 000 tonnes d'amandes.

Les zones de production sont l'Ouest, le Centre-sud, le Sud, l'Est et le Centre Ouest. Le marché intérieur des produits du karité (amandes, beurre et produits dérivés) est important, et les exportations de beurre tant au niveau régional qu'international ont pris de l'envergure depuis l'amélioration incontestable de l'offre des produits en quantité, en qualité, en régularité et surtout l'acquisition progressive d'un certain professionnalisme de la part des productrices.

La première transformation du karité est localement assurée pour l'essentiel par les femmes qui, individuellement ou organisées en groupements, fournissent le marché local et tentent de conquérir des marchés de niches sur le créneau cosmétique notamment par le beurre conventionnel, biologique et équitable. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques disponibles sur le tonnage d'amandes transformées, mais on estime que les productrices gardaient 50 % de leur production pour la consommation familiale, 25 % sont vendus aux commerçants et les autres 25 % transformées en beurre. Ce traitement est essentiellement fait selon les techniques traditionnelles au village par les femmes. Seuls les principaux réseaux de productrices ont des centres de production aménagés et équipés, autrement la plupart des productrices font leur beurre à domicile, avec des équipements de cuisine. Le groupement et ou la coopérative procèdent ensuite au groupage des productions individuelles de beurre qu'il filtre et conditionne dans les emballages appropriés en cas de commercialisation groupée. Sachant que le beurre de karité peut être vendu 5 à 6 fois plus cher que les amandes de karité et qu'il y a un accroissement des volumes de la demande internationale (notamment du secteur de la chocolaterie ; les cosmétiques et les pharmaceutiques), les acteurs de la filière devraient améliorer la qualité et le conditionnement pour augmenter la valeur ajoutée. Cependant les obstacles à l'exportation sont: la qualité des produits; la méconnaissance des marchés; le nombre trop important d'intermédiaires; la non maîtrise des savoirs faire industriels; les faibles capacités de production des équipements et enfin, les problèmes de financement.

La filière sésame. Le sésame est retenu comme filière à potentiel d'exportation pour le Burkina Faso. Elle est considérée comme le deuxième produit d'exportation (4,30%) du Burkina Faso hors or. En 2010, La production de sésame était estimée à 60200 tonnes. Le potentiel actuel de la production actuelle pourrait être sensible augmenté en accroissant les superficies cultivées, la maîtrise de présence de salmonella, en améliorant les rendements (de 300 kg/ha à 500 Kg/ha) en facilitant accès. La principale zone de production reste la boucle du Mohoun (65% de la production nationale). C'est une culture traditionnelle facile à conduire et peu exigeante en eau. Les quantités de sésame commercialisées à l'intérieur sont modestes (moins de 20 % de la production pour l'autoconsommation et la demande intérieure).

Le sésame ne fait pas l'objet d'une transformation complexe industrielle mais simplement d'un nettoyage et d'un conditionnement pour l'exportation. Un intérêt de plus en plus grand se développe pour sa

transformation huile. Mais les quantités transformées sont encore faibles. La filière emploie environ 500 personnes et concerne 50 000 producteurs. Les principaux produits de transformation de sésame sont : sésame nettoyé et sésame biologique pour l'exportation, huile de sésame, huile de sésame bio (très marginale encore) et gâteaux sucrés de sésame (fabriqués très artisanalement).

Le sésame a un réel potentiel de développement. En effet, le marché international représente 1 300 000 tonnes dont 700 000 tonnes pour la Chine. Bien qu'il subit une décote par rapport au sésame venant de l'Inde, de l'Éthiopie ou du Soudan du fait de sa faible teneur en huile (48/50 %) de son mélange (sésame blanc) et du nettoyage souvent non conforme, le sésame burkinabè est apprécié dans des secteurs fortement demandeurs tels que le sésame de bouche ou encore pour la pâtisserie.

Encadré 2: Contexte agricole et commercial ouest-africain

L'Afrique de l'Ouest a bénéficié d'une croissance économique soutenue et d'une baisse sensible de la pauvreté au cours des 20 dernières années. Cette région a été l'une des locomotives de la croissance africaine, en deuxième position derrière l'Afrique de l'Est. Depuis les années 1990, la plupart des pays ouest-africains ont vu leur production agricole croître modérément mais régulièrement. Entre 2003 et 2010 le taux de croissance annuel du produit intérieur brut (PIB) agricole des États membres de la CÉDEAO s'élevait à 4,4% en moyenne (3,8% pour le Burkina Faso pour 2003-2009), contre 3,8% pour l'Afrique sub-saharienne dans son ensemble.¹⁹ Au cours de la période 1995-2003 les pays de la CÉDEAO avaient en moyenne les plus forts taux de croissance agricole de toute l'Afrique sub-saharienne, avec une croissance annuelle de leur PIB agricole de 4,8% (6,6% pour le Burkina Faso). Malgré ces tendances économiques favorables, une grande partie de la population ouest-africaine est restée en proie à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

En même temps que la production agricole augmentait à un rythme modéré entre les décennies 1990 et 2010, la consommation alimentaire grimpait en flèche principalement du fait d'une croissance démographique rapide et de l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages urbains. En même temps, les importations alimentaires continuaient à enfler et les balances commerciales alimentaires des pays de l'Afrique de l'Ouest se détérioraient au fil des ans. En revanche, ces pays ont continué à exporter des produits agricoles tropicaux non- ou peu transformés (cacao, caoutchouc, coton et autres) en grandes quantités. De plus, leurs activités minières tournées vers l'exportation de matières premières à faible valeur ajoutée vers les pays industrialisés et émergents ont dans certains cas grossi démesurément par rapport au reste de leurs économies. Ces dynamiques économiques n'ont pas beaucoup contribué à la transformation structurelle des économies ouest-africaines attendue et à un développement équitable et durable.

La dépendance des pays ouest-africains aux importations alimentaires depuis d'autres régions du monde expose les ménages vulnérables au risque de flambée des cours internationaux des denrées alimentaires de base (et par la même, leurs économies au risque de déficit de la balance des paiements), comme cela s'est avéré en 2008. Compte tenu du fort potentiel de croissance agricole et de développement de leurs industries agroalimentaires, cette structure commerciale a aussi constitué un frein au développement économique et à la réduction de la pauvreté dans la région, notamment dans les zones rurales. En effet, le développement des filières agroalimentaires peut être une source importante d'investissement dans le secteur agricole et de création d'emplois.

Cette structure du commerce extrarégional est allée de pair avec la faiblesse du commerce intra-régional. Le potentiel de ce commerce demeure sous-exploité, même en tenant compte des échanges transfrontaliers informels. Le commerce intra-régional pourrait être un levier plus efficace de croissance et de diversification économique et de réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest. En outre, la résilience des ménages ruraux vulnérables et des opérateurs économiques, face aux aléas climatiques causant des pertes agricoles et des tensions sur les marchés des

¹⁹ Données du Annual Trends and Outlook Report du ReSAKSS de 2012.

denrées alimentaires, pourraient mieux tirer profit de ces flux commerciaux intra-régionaux. En comparaison avec d'autres régions du monde, le commerce entre pays africains est faible à cause de multiples barrières physiques, tarifaires et non-tarifaires. Pour les entreprises basées en Afrique de l'Ouest, autant l'accès au marché européen peut être facile, autant les entraves à l'accès au marché ouest-africain peuvent être punitives.

3.4. Commerce du Burkina Faso

Le commerce de marchandises, intra- et extrarégional, joue un rôle important dans l'économie du Burkina Faso. Depuis les années 1960, la part du commerce de marchandises (exportations et importations) dans le PIB du Burkina a considérablement augmenté.²⁰ Cette part est passée de 31% à 43 entre 1995 et 2015, avec un pic à 51% en 2013.²¹

D'après les données de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les principaux produits exportés par le Burkina sont le coton et l'or. Ceux-là représentent 38% et 35%, respectivement, de la valeur des exportations totales pour la période 2005-2014 [?]. Au cours des cinq dernières années de cette période, les exportations d'or ont crû de façon spectaculaire.²² **Les exportations d'oléagineux (arachide, karité et sésame) se placent en troisième position,** représentant 6% du total.

Les exportations de produits agricoles du Burkina représentent 54% des exportations totales. Elles sont constituées des exportations de **coton** à plus de 70%.²³ La deuxième catégorie de produits exportés comprend les **cultures oléagineuses** et la troisième comprend les **fruits et les noix** (11% et 6% des exportations agricoles respectivement). **Les exportations de produits destinés à l'alimentation représentent 15% des exportations totales.** Elles se composent d'exportations de cultures oléagineuses et de tourteaux oléagineux (52%), de fruits et de noix (20%), de bétail (7%), de légumes (6%) et d'huiles végétales (3%).

Les principaux produits importés par le Burkina sont le pétrole raffiné (17% des importations totales), **les médicaments** (5%), **le ciment et autres matériaux de construction** (4%), **les engrais** (3%) **et le riz** (2%). **La part des importations de produits agricoles s'élève 17% des importations totales.** Celles-là sont en grande partie constituées de produits destinés à l'alimentation²⁴ : riz (16% des importations alimentaires), aliments préparés (13%), aliments à base de céréales (9%), sucre (8%), blé (7%) et produits laitiers (6%).

Ces chiffres reflètent une réalité bien connue concernant les pays d'Afrique sub-saharienne : leurs exportations sont peu diversifiées et comportent peu de valeur ajoutée ; leurs importations comprennent beaucoup de produits manufacturés à valeur ajoutée élevée. Qui plus est, **le Burkina a tendance à avoir une balance commerciale négative.** Au cours de la période 2005-2014, en moyenne, son déficit commercial annuel était de 881 M de dollars. Ce déficit est passé de -634 M en 2005 à -998 M en 2014. Son excédent commercial agricole était de 363 M de dollars (en grande partie grâce aux exportations de

²⁰ Et ce malgré une chute notable durant la crise économique de la fin des années 1980 et du début des années 1990.

²¹ Données de la Banque Mondiale.

²² Le territoire burkinabè possède d'importants gisements d'or.

²³ Les exportations de coton ont baissé depuis 2013. Cette baisse serait en grande partie due à un manque de main d'œuvre dans ce secteur induit par la croissance du secteur aurifère. Elle est aussi due à un affaiblissement structurel de ce secteur lié à des contraintes économiques et environnementales.

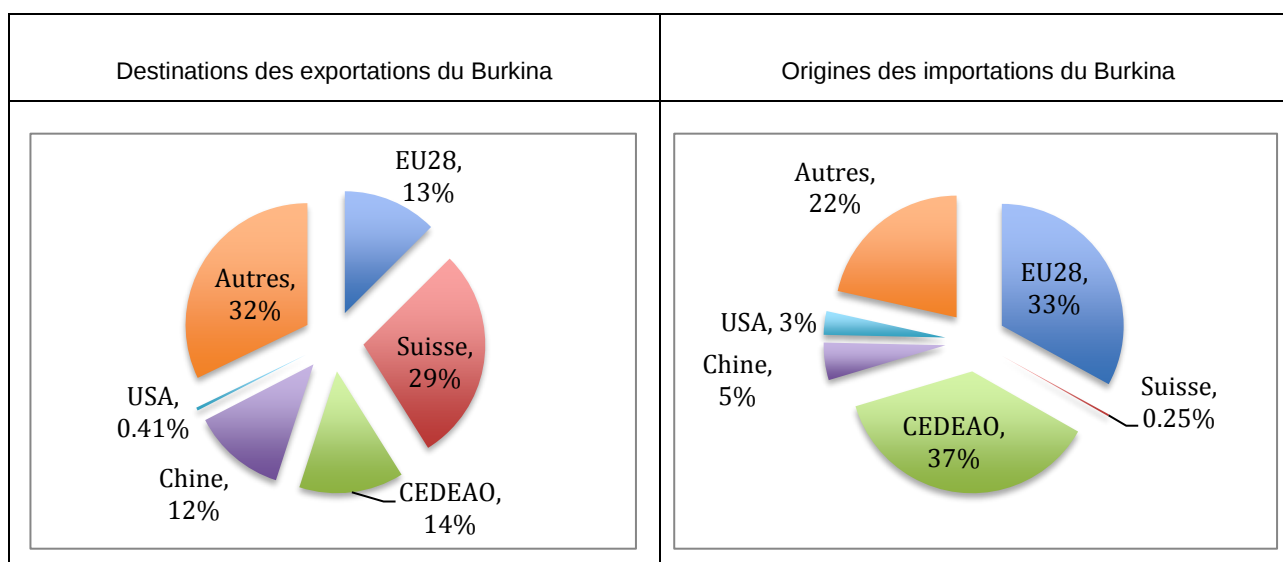
²⁴ Le tabac est le deuxième produit d'origine agricole importé au Burkina, après le riz.

coton) alors que sa balance commerciale alimentaire était négative, de -122 M de dollars. **Au cours des vingt dernières années, la balance commerciale alimentaire du pays a eu tendance à se creuser.**

Compte tenu de l'éloignement géographique du Burkina Faso et son enclavement, ses échanges commerciaux avec l'Europe et d'autres centres du système commercial international atteignent des volumes considérables. **Les exportations du Burkina sont en grande partie destinées à la Suisse, au marché régional et à l'UE.** D'après les données de la CNUCED, 14% des exportations du Burkina sont à destination des autres pays de la CÉDEAO, à peine plus que les exportations vers l'UE (13%).²⁵ Mais ce chiffre sous-estime grandement les exportations réelles vers le marché ouest-africain car les données officielles à partir il est calculé ne prennent pas en compte le commerce informel. La Chine est aussi une destination notable pour les produits burkinabè.

La part des importations provenant des autres pays de la CÉDEAO (37%) est supérieure à celle des exportations du Burkina vers ces pays. Les importations provenant de l'UE sont en deuxième position. Au cours de la décennie 2005-2014, les importations en provenance du reste de la CÉDEAO et de la Chine²⁶ ont augmenté plus rapidement que celles provenant de l'UE.²⁷

Figure 12: Principaux partenaires commerciaux du Burkina Faso (2005-2014)



Source: Auteurs à partir des données de la CNUCED.

Commerce intra-régional

Plus de 50% des exportations du Burkina vers les autres pays de la CÉDEAO sont constituées de produits agricoles. Pour la période 2005-2014, la composition de ces exportations est semblable à celle des exportations du Burkina globalement : oléagineux (24%), coton (20%), légumes (7%) et fruits et noix (7%). A cela s'ajoute les exportations de bétail (14%). En ce qui concerne les importations provenant de la

²⁵ Les données relatives à l'UE sont pour les 28 États membres durant cette période.

²⁶ Les importations provenant de Chine sont des biens manufacturés, y compris des produits alimentaires et des biens de haute technologie. Les importations de produits alimentaires en provenance de la Chine ont augmenté rapidement entre 2005 et 2014. C'est le cas, par exemple, de la sauce tomate.

²⁷ Alors que la part des importations provenant de l'UE était de 37% en 2005, cette part n'était plus que de 28% en 2014.

CÉDÉAO, les produits agricoles y occupent une place importante (21%), mais le produit dominant est le pétrole raffiné (31%). Le ciment et autres matériaux de construction et les engrais constituent 10% et 6% respectivement des importations intra-régionales. **Les importations de produits alimentaires provenant du reste de la CÉDÉAO ont augmenté rapidement au cours de la période de référence.**

Cependant il est bien connu qu'une grande partie du commerce transfrontalier n'est pas prise en compte par les données officielles du fait de son informalité (entre deux tiers et 80% d'après une étude de la Banque Mondiale publiée en 2015). Cela conduit à sous-estimer les flux commerciaux intra-régionaux de produits agricoles et de bétail, particulièrement les denrées alimentaires de base (maïs, mil, sorgho, riz, bétail, tubercules, fruits et légumes). Ces échanges commerciaux se déroulent en majeure partie entre les pays enclavés, au nord, et les pays côtiers, au sud. **Le Burkina est un des carrefours des flux commerciaux intra-régionaux de produits agricoles et d'élevage.**

Le bétail constitue le flux commercial le plus important en Afrique de l'Ouest. Le Burkina participe à ce commerce surtout en tant qu'exportateur ainsi que zone de transit pour le bétail provenant du Mali et du Niger. A travers ce commerce informel le Burkina est un grand importateur de maïs (cette céréale constitue un des flux commerciaux informels majeur après le bétail). Le commerce informel contribue aussi à l'approvisionnement du marché du riz importé au Burkina (Banque Mondiale, 2015).

Commerce avec l'Union européenne

Les exportations du Burkina vers l'UE (13% des exportations totales) sont concentrées sur quelques produits : coton²⁸ (42% des exportations vers l'UE), or (20%), cultures oléagineuses (6%), fruits et noix (6%) et légumes (3%), pour la période de référence. **Les exportations agricoles vers l'UE constituent 64% des exportations totales vers ce marché** (plus que pour les exportations globalement). **Le coton occupe une place prédominante dans ces exportations agricoles** (66%). Viennent ensuite les cultures oléagineuses, les fruits et les noix (10%), les légumes (4%) et les huiles végétales (3%).

Les biens en provenance de l'UE sont diversifiées et à valeur ajoutée élevée : médicaments (11% des importations originaires de l'UE), pétrole raffiné (11%), équipements de génie civil (3%), équipements de télécommunication (3%) et préparations alimentaires (3%). Le blé (2%) se classe parmi les dix premiers produits importés de l'UE.²⁹ Les produits d'origine agricole ne représentent que 14% des importations originaires de l'UE, en moyenne, pour la période 2005-2014. Ils comprennent surtout des denrées alimentaires. Les denrées alimentaires importées venant de l'UE sont principalement les préparations alimentaires (33% des importations alimentaires), le blé (17%), les boissons alcooliques (11%), le lait et produits laitiers (9%) et le sucre (5%). **Au cours de cette période de référence, les importations alimentaires en provenance de l'UE ont augmenté, mais bien moins rapidement que celles provenant du reste de la CÉDÉAO.**

Pour la période 2005-2014, le profil de la balance commerciale du Burkina par rapport à l'UE ressemble à sa balance commerciale globale: un déficit commercial annuel moyen de 580 M de dollars, un excédent commercial agricole de 8 M, et un déficit commercial alimentaire de 62 M.

²⁸ Les exportations de coton du Burkina vers l'Europe reflétées dans les données de la CNUCED ne correspondent pas forcément à des livraisons physiques en Europe. Pour une grande partie de ces exportations, il s'agirait de d'achats de coton par des entreprises établies en Europe qui après en avoir pris la possession le livrent directement à des utilisateurs en Asie ou dans d'autres régions du monde.

²⁹ Du point de vue de l'UE, il est utile de noter que le Burkina est un partenaire mineur pour le commerce agroalimentaire. Le Burkina représente moins de 0,2% du commerce agroalimentaire global de l'UE.

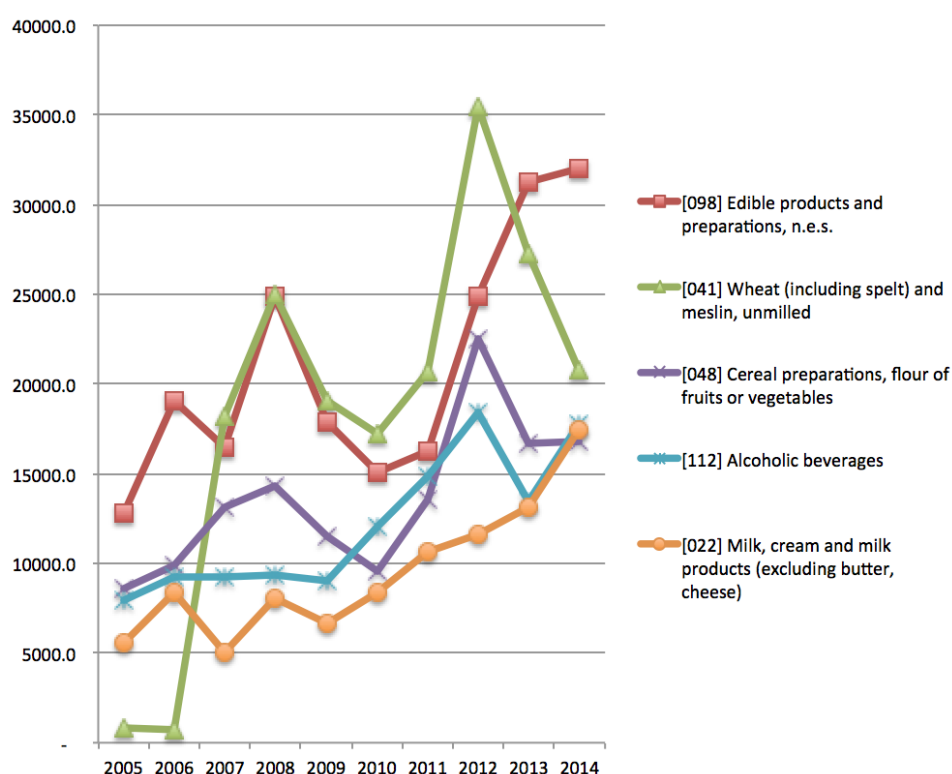
Commerce avec la Suisse

La Suisse est un partenaire commercial de taille pour le Burkina, étant donné que les exportations de ce dernier vers la Suisse représentent 29% de ses exportations totales pour la période 2005-2014. Ces exportations consistent en grande partie de minerai d'or (88% des exportations totales à destination de la Suisse). Les exportations d'or vers la Suisse se sont envolées durant la décennie 2005-2014. Le Burkina exporte aussi du coton vers la Suisse³⁰ (11% des exportations totales à destination de ce pays). Les exportations d'autres produits agroalimentaires constituent le 1% restant des exportations vers la Suisse. Il s'agit notamment de cultures oléagineuses (2% des exportations agricoles).

Les importations du Burkina en provenance de la Suisse ne représentent que 0,2% des importations totales. De la Suisse, le Burkina importe du blé (17% des importations), des médicaments (9%), du lait et des produits laitiers (5%), des véhicules (4%) et des appareils de mesure (4%). Les produits agricoles représentent 31% des importations originaires de Suisse. Il s'agit surtout de denrées alimentaires : blé (55% des importations alimentaires), lait et produits laitiers (25%), préparations alimentaires (11%) et riz³¹ (4%). Au cours de la décennie 2005-2014, les importations alimentaires en provenance de la Suisse ont eu tendance à augmenter.

Pour la période 2005-2014, le profil de la balance commerciale du Burkina par rapport à Suisse est le suivant: un excédent commercial annuel moyen de 400 M de dollars, un excédent commercial agricole de 45 M, et un déficit commercial alimentaire de 0,4 M.

Figure 13 : Evolution des exportations agroalimentaires de l'UE vers le Burkina Faso (2005-2014)



Source : Auteurs à partir des données de la CNUCED.

³⁰ Voir note de bas de page no. 28.

³¹ Là encore, les exportations de riz depuis la Suisse vers le Burkina pourrait refléter les activités de commerçants établis en Suisse sans que les marchandises ne soit physiquement envoyées depuis la Suisse.

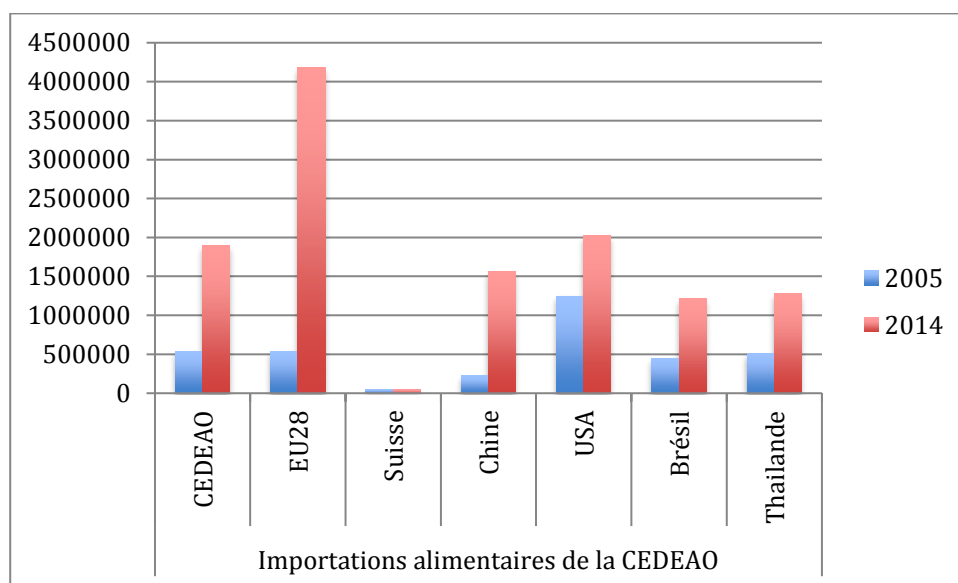
14: Evolution de la balance commerciale alimentaire entre le Burkina Faso et l'UE (2005-2014)

Source : Auteurs à partir des données de la CNUCED.

Tendances commerciales en Afrique de l'Ouest

Au sein de l'Afrique de l'Ouest, les tendances commerciales présentent à la fois des similitudes et des différences entre les pays. Pour l'espace de la CÉDEAO, la balance commerciale a été nettement excédentaire, et croissante, durant la période 2005-2014. Cela tient en grande partie aux exportations de pétrole du Nigéria et de cacao de la Côte d'Ivoire et du Ghana. La balance commerciale agricole de la CÉDEAO a augmenté de 123% durant cette période, alors que celle du Burkina a augmenté de 40% seulement. Par contre, le déficit commercial alimentaire s'est creusé plus rapidement pour la CÉDEAO (+126%) que pour le Burkina (+53%).³² Il faut toutefois tenir compte des possibles réexportations de denrées alimentaires (riz, blé et préparations alimentaires) vers le Burkina Faso qui n'apparaîtraient pas dans les statistiques officielles.

Figure 15: : Importations alimentaires dans l'espace de la CÉDEAO par origine (2005-2014)



Source: Auteurs à partir des données de la CNUCED.

³² Données de la CNUCED.

Pour la CÉDEAO dans son ensemble, l'UE est un marché plus important qu'elle ne l'est pour le Burkina. Pour la période 2005-2014, 30% des exportations de la CÉDEAO ont été absorbées par l'UE, contre seulement 13% pour le Burkina. Au contraire, la Suisse est un marché bien moins important pour la CÉDEAO qu'elle ne l'est pour le Burkina.³³ Comme pour le Burkina, les exportations des pays de la CÉDEAO sont faiblement diversifiées (pétrole brut, produits miniers, cacao, coton, etc.).

Dans l'espace de la CÉDEAO les importations provenant de l'UE représentent 31% des importations totales pour la période 2005-2014, à peine moins que pour le Burkina. La part des importations en provenance de la Suisse est de 0,5% (0,2% dans le cas du Burkina). **Entre 2005 et 2014, les importations alimentaires provenant de l'UE dans la CÉDEAO dans son ensemble ont crû rapidement (+780%), plus que celles provenant de la Chine (+680%) et des pays de la CÉDEAO (+350%).**

Du point de vue de l'UE, l'Afrique de l'Ouest est un partenaire commercial majeur au sein du groupe ACP, représentant plus du tiers des échanges commerciaux entre ce dernier et l'UE en 2014. Les importations venant de l'Afrique de l'Ouest sont principalement constituées de produits pétroliers (surtout pour le Nigéria) et de produits agricoles et de la pêche. **Le Nigeria est le premier fournisseur ouest-africain de l'UE**, avec trois-quarts des exportations ouest-africaines à destination du marché européen en 2014. Les exportations de l'UE à destination de l'Afrique de l'Ouest sont principalement constituées de médicaments, de pétrole raffiné, d'équipements, et de produits agroalimentaires. **En 2014, plus du tiers des exportations de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest étaient à destination du Nigéria.**

Encadré 3: Transformation de l'économie alimentaire de l'Afrique de l'Ouest

Les tendances commerciales mises en évidence ci-dessus reflètent mais ne rendent pas tout à fait compte de la transformation des systèmes agricoles et alimentaires à l'œuvre en Afrique de l'Ouest. **L'économie alimentaire**, qui inclue la production agricole destinée à l'alimentation, la transformation de ces matières premières et la distribution de produits alimentaires pour la consommation humaine, **constitue actuellement le secteur économique le plus important dans la région. En 2010, au niveau régional, le PIB de ce secteur s'éleva à 178 milliards de dollars** (Allen et Heinrigs, 2016). La part de la valeur ajoutée de l'économie alimentaire due aux activités non-agricole a crû rapidement. Elle représente actuellement plus du tiers du PIB de ce secteur. Les échanges marchands de produits agricoles destinés à l'alimentation et de produits alimentaires transformés représentent plus de deux tiers de cette économie alimentaire.

Cet essor de l'économie alimentaire ouest-africaine s'est accompagné d'une réorientation du marché agricole régional vers le marché de consommation alimentaire régional³⁴ et d'une baisse (relative, en termes de part de marché) des exportations agricoles (destinées à l'alimentation) outre-mer³⁵. Alors que la valeur des exportations³⁶ était à peu près égale à la valeur des échanges marchands pour la consommation régionale dans les années 1960, le ratio de celle-là par rapport à celle-ci est tombé à 12% en 2010 (voir figure ci-dessous). En valeur absolue les exportations outre-mer de produits agricoles ont crû tout de même.

Les facteurs majeurs de cette transformation de l'économie alimentaire ont été l'urbanisation rapide de l'Afrique de l'Ouest depuis les années 1960, ainsi que la croissance des revenus des ménages urbains et le changement de leurs comportements alimentaires. La réorientation du marché agricole régional s'est traduite par un allongement des flux commerciaux intra-régionaux de produits agroalimentaires. Cette transformation a aussi impliqué le développement

³³ Au cours de la période 2005-2014, seulement 1,2% des exportations de la CÉDEAO furent absorbées par la Suisse.

³⁴ Consommation des ménages non-agricoles.

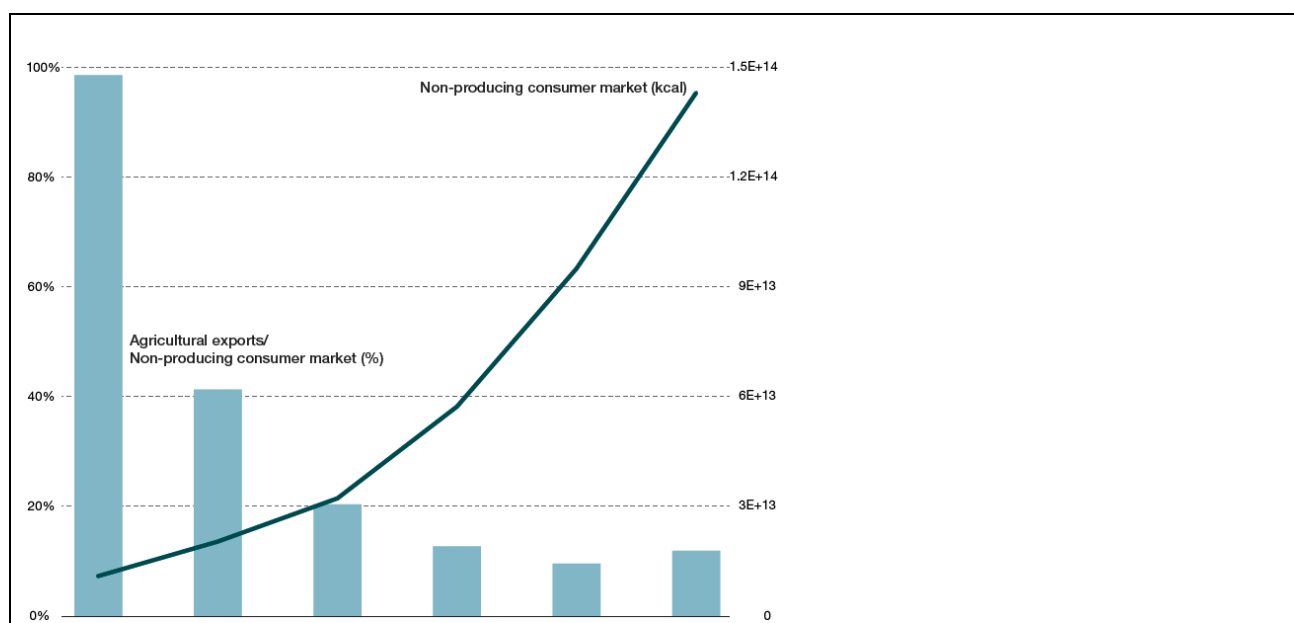
³⁵ En dehors de l'Afrique de l'Ouest pour être précis.

³⁶ En termes de calories.

d'une industrie agroalimentaire constitué en grande partie de micro-, petites et moyennes entreprises.³⁷ Cette industrie compte pour une partie importante du secteur manufacturier des pays ouest-africains, bien que son développement soit contraint par de multiples obstacles.

Malgré la réorientation du marché agricole régional vers la consommation alimentaire interne, la production agricole ouest-africaine n'a pas pu satisfaire l'augmentation rapide des besoins de consommation sous l'effet de la croissance démographique et du pouvoir d'achat des ménages. L'écart entre production et consommation a été satisfait par les importations alimentaires d'outre-mer. Toutefois, les importations alimentaires par personne sont restées relativement stables au cours des 20 dernières années. La dépendance de la région aux importations alimentaires doit ainsi être relativisée (OCDE, 2013).

Figure 16: Exportations agricoles et marché régional en Afrique de l'Ouest, 1961-2010



Source : Allen et Heinrigs, 2016.

3.5. Investissements directs européens au Burkina Faso et en Afrique de l'Ouest

Le Burkina Faso est resté largement en marge des flux internationaux de capitaux jusqu'aux années 1980. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990, avec le lancement du processus de libéralisation économique et le début du programme de privatisation, que le pays a commencé à attirer des capitaux étrangers, en particulier des investissements directs (voir figure ci-dessous). Les investissements directs à l'étranger (IDE) au Burkina sont passés de 2 M de dollars par an, en moyenne, durant la période 1980-1990 à plus de 7 M par an durant la période 1990-2000. Les flux d'IDE se sont considérablement accrus au cours de années 2000, atteignant 71 M par an, en moyenne, durant 2000-2009, et 268 M par an en 2010-2014. Ces flux ont toutefois été irrégulier d'une année à l'autre, s'agissant d'opérations ponctuelles

³⁷ Le Burkina compte quelques grandes usines de transformations des produits agricoles à usage alimentaire, essentiellement dans l'Ouest du pays (moulin à farine, raffinerie de sucre et usine de production d'huiles végétales entre autres).

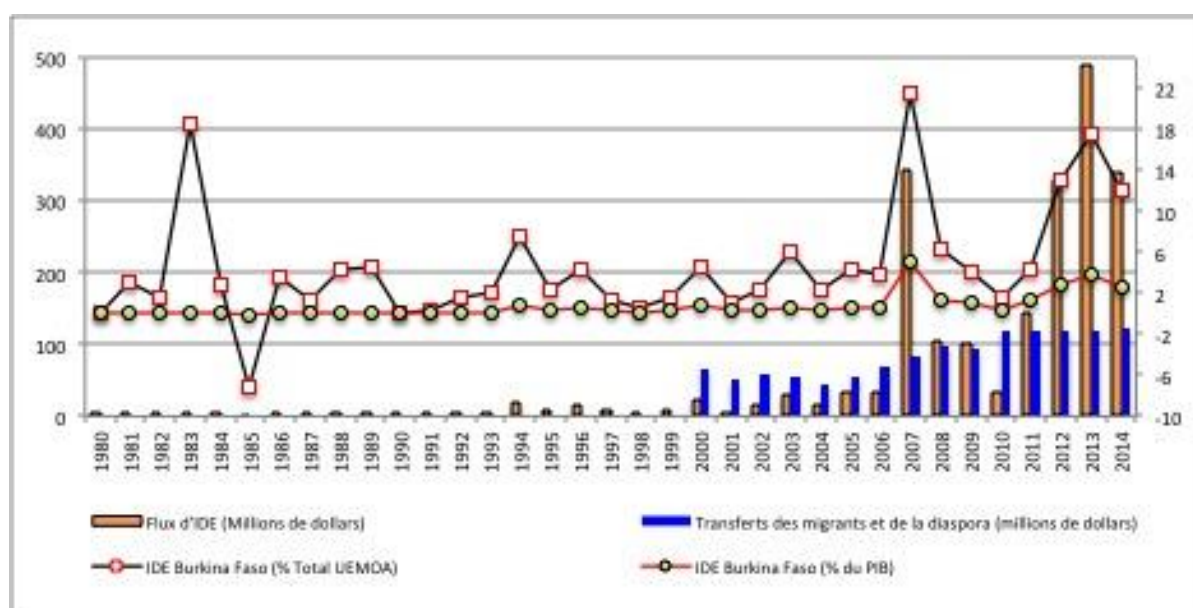
telles les privatisations d'entreprises publiques ou les attributions à des sociétés étrangères de licences de téléphonie mobile ou d'exploitation minière.³⁸

Même si son attractivité en matière d'IDE s'est considérablement améliorée au cours de la décennie passée, le Burkina est resté en dessous de la moyenne des pays de l'UEMOA (en termes de flux d'IDE par rapport au PIB). Un rapport de la BCEAO sur les IDE dans la zone de l'UEMOA classe le Burkina Faso comme le pays le moins performant au cours de la période 2000-2011 en matière d'attractivité pour les investissements étrangers (BCEAO, 2013).

Comme la Figure 17 le montre, les flux d'IDE vers le Burkina représentent à peine plus de 2% du PIB, en moyenne, entre 2010 et 2014. Ce ratio est bien inférieur à la moyenne pour la zone de l'UEMOA de 3,4% (14% pour la Côte d'Ivoire). Le Burkina, qui représente 12% du PIB régional and un peu plus de 15% de la population de l'UEMOA, n'a capté que 7% des IDE dans cette zone durant 2000-2014. Au cours de la même période, la Côte d'Ivoire et le Mali ont reçu 28% et 18% de ces IDE, respectivement.

Les flux d'IDE vers le Burkina sont principalement dirigés vers les industries extractives, comme pour l'UEMOA dans son ensemble.³⁹ La hausse du cours de l'or dans les années 2000 a conduit à une augmentation rapide des investissements étrangers dans ce secteur.

Figure 17: Flux d'investissements étrangers directs au Burkina Faso entre 1980 et 2014



Source : Auteurs à partir des données de la CNUCED.

Les autres secteurs qui attirent des IDE sont, dans l'ordre des volumes d'investissement concernés, les transports, les télécommunications, les industries manufacturières, les services financiers et le commerce. Les secteurs de l'agriculture, de l'artisanat et du tourisme ont reçu très peu d'investissements. Le secteur

³⁸ Les flux d'IDE au Burkina ont atteint des pics remarquables en 2007 et 2013 (343 et 490 M de dollars, respectivement). Le pic de 2007 s'explique par la cession des parts de l'État dans le capital de l'Office National des Télécommunications (ONATEL) à un investisseur Marocain pour un montant de 144,3 milliards de francs CFA et aussi par l'attribution de nouvelles licences de recherche et d'exploitation de gisements d'or. Celui de 2013 s'explique surtout par d'importants investissements en équipement pour la mise en exploitation de plusieurs mines industrielles.

³⁹ Entre 2007 et 2011, la moitié des IDE dans la zone de l'UEMOA a été dirigée vers les industries extractives.

agricole et l'industrie agroalimentaire ont reçu quelques investissements dans les sous-secteurs cotonnier, sucrier et de la brasserie dans le cadre du programme d'ajustement structurel et de privatisations des entreprises publiques dans les années 1990.

Dans le cas du coton, force est de constater que les IDE consacrés à ce secteur se sont dirigés essentiellement vers la production cotonnière (y compris l'égrenage) et très peu vers les activités de transformation du coton. Actuellement, moins de 3% de la production nationale de coton est transformée en produits textiles au Burkina, le reste de la fibre de coton étant essentiellement exporté outre-mer, vers l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord et du Sud. En contraste avec d'autres pays d'Afrique subsaharienne (Kenya et Lesotho, par exemple), les IDE dans la filière cotonnière au Burkina n'ont pas vraiment contribué au développement d'une industrie textile moderne et compétitive (pour la confection de vêtements, en particulier), malgré les préférences commerciales dont bénéficie le Burkina dans le cadre de ses accords commerciaux avec l'UE et les États-Unis (*Africa Growth and Opportunity Act*, AGOA).

En dehors des secteurs minier et cotonnier, très peu d'entreprises étrangères se sont implantées au Burkina pour produire et exporter des biens transformés, ce qui explique les faibles volumes d'IDE relatés ci-dessus. Le Burkina n'a pas beaucoup attiré d'investissements étrangers pour la transformation locale des matières premières. Cela représentent certainement des pertes en matière de croissance économique et de création d'emplois.

Les investissements étrangers au Burkina sont originaires de seulement quelques pays. La France a traditionnellement été la source première d'IDE au Burkina, en particulier dans les secteurs de la brasserie (Castel) et du coton. Au cours de la décennie passée, la provenance des investisseurs étrangers s'est diversifiée. La libéralisation de la filière cotonnière en 2004⁴⁰ a permis d'attirer de nouveaux IDE provenant de Suisse⁴¹ et de la Côte d'Ivoire (Industrial Promotion Services (West Africa) S.A.). A la suite de la prise de contrôle d'ONATEL par le groupe Maroc Telecom en 2006, le Maroc est devenu une source majeure d'IDE au Burkina. Le secteur minier a attiré des investisseurs d'Afrique du Sud, d'Australie et du Canada. De nombreux investissements de taille plus modeste ont vu le jour avec des capitaux venant d'autres pays ouest-africains.

Les transferts de fonds de la diaspora burkinabè constituent une autre source importante de flux de capitaux vers le Burkina Faso. Avant l'augmentation des IDE dans la seconde moitié des années 2000, ces transferts de fonds étaient la principale source de capitaux étrangers. En 2010, ils s'élevaient à 120 M de dollars et provenaient d'abord de la diaspora établie en Côte d'Ivoire. Les transferts d'argent de la diaspora fournissent un appui crucial au développement économique et social étant donné que de nombreux ménages vulnérables en bénéficient et que ces fonds sont dépensés ou investis dans la santé, l'éducation, l'agriculture et l'artisanat, des secteurs peu concernés par les IDE.

⁴⁰ En 2004 l'ex-entreprise d'état Société burkinabè des Fibres Textiles (SOFITEX) céda l'exploitation de la région du Centre à Faso Coton et celle de la région de l'Est à la Socoma (OCDE et BAD, 2005). Faso Coton est une filiale de Paul Reinhart AG, une grande maison de négoce du coton basée en Suisse. (Reinhart détient aussi une participation au capital d'Ivoire Coton). La Socoma est une filiale de GEOCOTON, une entreprise française. (GEOCOTON a été privatisée en 2010. Auparavant cette entreprise s'appelait Développement des Agro-Industries du Sud, DAGRIS, anciennement la Compagnie française pour le développement des fibres textiles, CFDT. La CFDT détenait déjà un tiers du capital de la SOFITEX).

⁴¹ Au Burkina, Reinhart a noué un partenariat avec Helvetas pour promouvoir la culture biologique et le commerce équitable du coton.

4. Analyse de la cohérence des politiques nationales en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso

Les principales politiques publiques du Burkina Faso concernant les filières agroalimentaires et la sécurité alimentaire abordées par l'étude sont les suivantes:

- le **Programme national du secteur rural (PNSR)** du Burkina Faso pour la période 2011-2015⁴², qui est le cadre d'opérationnalisation de la Stratégie de développement rural (SDR), développé en cohérence avec la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) pour la période 2011-2015 ;
- la **Politique sectorielle de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA)** du Burkina Faso pour la période 2011-2020.

La **Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)**, la **Stratégie nationale de développement des filières agricoles (SNDFA)**, toutes les deux issues du PNSR, la **Stratégie pour la promotion des exportations** et le **Cadre d'action pour l'investissement agricole** sont aussi des documents stratégiques particulièrement importants pour notre étude.

Le Gouvernement a adopté en 2016, une nouvelle stratégie de développement, le **Plan national de développement économique et social (PNDES)**. Le PNDES affiche l'ambition, entre autres, de mieux exploiter le potentiel économique des systèmes de production agro-sylvo-pastoral et halieutique et de développer l'agro-industrie burkinabè, en tirant mieux profit d'un marché agroalimentaire régional en pleine croissance. Dans cette optique, ce plan de développement a fixé 14 secteurs de planification, notamment le secteur agro-sylvo-pastoral, qui doivent contribuer à une transformation structurelle de l'économie burkinabè.

En matière de **commerce**, la politique du Burkina est en grande partie régie par les accords et instruments commerciaux des communautés économiques régionales (CER) auxquelles il appartient: l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), dont le Burkina Faso est membre depuis 1994, et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO). Ces instruments de politique commerciale régionale comprennent un accord de libre-échange intra-régional, le **Schéma de libéralisation des échanges de la CÉDEAO (SLEC)** et le **tarif extérieur commun (TEC) de la CÉDEAO**, qui seront tous les deux analysés en détail dans le chapitre suivant.

4.1. Analyse de la cohérence des objectifs des politiques sectorielles

L'analyse de la cohérence des objectifs des politiques sectorielles se penche sur la cohérence des politiques au sein du secteur rural et entre différents secteurs, en particulier l'agriculture, l'industrie et le commerce.

Analyse de la cohérence des politiques du secteur rural

Le PNSR (2010-2015) a été le cadre d'opérationnalisation de la SDR⁴³. **Ce programme devait traduire la volonté du Gouvernement d'avoir une action cohérente dans le secteur du développement agricole**

⁴² Le PNSR II est en cours d'élaboration à la date de publication de ce rapport, le processus ayant démarré en novembre 2016 (Oxfam, 2016).

⁴³ Pour l'implémentation de la Stratégie de développement rural (SDR), plusieurs programmes sectoriels ou sous-sectoriels ont été formulés, incluant: le Plan décennal d'action de l'environnement et du cadre de vie (PDA/ECV);

et rural. Étant donnée la dispersion des interventions dans ce secteur, il s'agissait de se doter d'un **cadre fédérateur unique de planification et de mise en œuvre de l'action publique**. Le PNSR a également fourni à tous les autres acteurs de ce secteur (en particulier aux partenaires techniques et financiers) un cadre de référence qui devait leur permettre d'inscrire leurs actions dans un programme national commun et d'évaluer leurs contributions respectives à sa mise en œuvre (Oxfam, 2016). Avec le PNSR, le gouvernement s'était aussi engagé à assurer l'efficacité du PDDAA et de l'ECOWAP (voir chapitre suivant). Le PNSR a promu un **changement dans la manière de gérer les interventions publiques dans le secteur rural, une coordination plus poussée entre de multiples acteurs et un alignement plus étroit de leurs actions avec la stratégie et le programme sectoriels** (Oxfam, 2016).

Le PNSR a pour objectif global de « *contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à une croissance économique forte et à la réduction de la pauvreté* ». Les objectifs spécifiques sont (1) d'assurer une meilleure couverture des besoins alimentaires des populations par la production nationale, (2) de réduire la malnutrition à travers la réduction de la proportion de la population en deçà du minimum d'apport calorique et de la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de 0 à 5 ans, (3) d'assurer une croissance forte du produit intérieur brut agricole, (4) de réduire considérablement la pauvreté en milieu rural, et (5) de réduire sensiblement la dégradation du couvert végétal (Gouvernement du Burkina Faso, 2011).

Le PNSR est structuré en cinq axes et 13 sous-programmes, eux-mêmes subdivisés en actions et activités. Il intègre les axes stratégiques de la stratégie de développement rural (SDR). Ainsi le PNSR couvre les politiques sectorielles suivantes :

- la Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) ;
- la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural ;
- la Politique nationale d'environnement ;
- la Politique nationale de développement durable de l'élevage (PNDEL) ;
- la Stratégie nationale de développement durable de l'agriculture irriguée.

Élaborée à la suite du PNSR, la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)^{44, 45} se fixe comme objectif global la réalisation d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable à l'horizon

le Plan d'action et programme d'investissement du sous-secteur de l'élevage (PAPISE);
 le Programme d'investissement dans les secteurs de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (PISA);
 le Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle adopté en 2008;
 le Programme national pour la sécurité alimentaire (PNSA)

⁴⁴ Un des piliers du PNSR vise la prévention et gestion des crises alimentaires et nutritionnelles. Il concerne essentiellement le travail du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA). Créé en 2003, le CNSA est le dispositif interministériel de coordination de l'action publique en faveur de la sécurité alimentaire. Il était alors présidé par le Ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA). Actuellement sous l'autorité du Premier ministre (qui en principe préside l'Assemblée générale), et coordonné par un Secrétariat exécutif (SE/CNSA), il réunit des représentants de plusieurs ministères, de la société civile et de certains partenaires extérieurs. Suite à la crise alimentaire de 2012, le SE/CNSA a été chargé de définir et de piloter la mise en œuvre de la Stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) qui fut révisée pour devenir la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN). La PNSAN a été adoptée en 2013 et sa mise en œuvre devait débuter en 2014 (Inter-réseaux, 2013).

⁴⁵ La Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle s'inspire des cadres et principes internationaux, régionaux et nationaux. Il s'agit : (i) des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), (ii) des directives volontaires du Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition (CSA), (iii) des cinq Principes de Rome pour une sécurité alimentaire mondiale durable, (iv) des fora de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, (v) de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra sur l'aide publique au développement, (vi) du mouvement SUN pour mettre fin à la sous-nutrition, (vii) du Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté, (viii) de la Politique agricole de l'UEMOA (PAU) (ix) du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), (x) de la Politique agricole de la CÉDEAO (ECOWAP), (xi) de la Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires, (xii) la Stratégie nationale de

2025. Les objectifs spécifiques sont (1) d'augmenter de façon durable les disponibilités alimentaires ; (2) de renforcer la capacité de la population et de l'État de prévention et de réponse face aux chocs ; (3) d'améliorer l'accessibilité physique et économique à l'alimentation ; (4) d'améliorer l'état nutritionnel des populations ; et (5) de renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Gouvernement du Burkina Faso, 2013).

À ces politiques s'ajoutent de nombreuses autres stratégies, politiques et programmes concernant les zones rurales comprenant, entre autres, le Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN-AEPA) adopté en 2006 pour réduire de moitié d'ici à 2015 les personnes n'ayant pas un accès adéquat à l'eau potable et à l'assainissement en 2005; la Politique nationale de l'environnement (PNE) adoptée en 2007; la Politique et stratégie nationale d'assainissement (PSNA); la Stratégie nationale et le plan d'action au Burkina Faso en matière de diversité biologique adoptés en 2001; la Stratégie nationale d'éducation environnementale adoptée en 2001; la Stratégie nationale de surveillance et de protection des ressources naturelles adoptées en 2007; le Programme national d'adaptation à la vulnérabilité et aux changements climatiques adoptée en 2007; et la Stratégie nationale de vulgarisation et d'appui conseil agricole.

Par ailleurs, l'État burkinabé a mis en place un cadre législatif et réglementaire régissant à la fois l'investissement en général et l'investissement dans le secteur agricole en particulier, **le Cadre d'action pour l'investissement agricole**. Les principaux éléments de ce cadre sont les dispositifs normatifs suivants : (1) le code des investissements ; (2) le code forestier ; (3) le code de l'environnement ; (4) le régime foncier rural ; (5) la réforme agraire et foncière au Burkina Faso ; (6) la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau ; (7) la loi sur le pastoralisme ; (8) le code général des collectivités territoriales ; et (9) la loi sur les pesticides. Ces mesures législatives ont en plus fait l'objet de plusieurs décrets et arrêtés d'application (OECD *et al.*, 2011).

On trouve donc dans le secteur rural une **pléthore de documents de politiques, ce qui peut entraîner un manque d'efficacité, d'efficience et de viabilité de ces politiques ainsi que des difficultés de pilotage et de coordination**. Les nombreuses réformes des textes législatifs et réglementaires multiplient les documents de référence et rendent compliquée la mise en œuvre effective des politiques. Par exemple, on dénombre entre 2011 et 2013 une quarantaine de réformes adoptées dans la mise en œuvre du PNSR. Certains textes ne sont même pas connus par les acteurs locaux ou les partenaires techniques et financiers, ce qui rend difficile l'opérationnalisation des politiques. Cette situation est due en partie à la multiplicité des problématiques qui concernent le secteur rural et la sécurité alimentaire. Même si cette panoplie de textes de lois n'aborde que très marginalement des thématiques cruciales pour le développement rural telles que **la recherche agricole, la vulgarisation et le financement des exploitations agricoles** (AGRA, 2014). La transposition des conventions internationales contribue aussi à la formulation de nouvelles politiques (notamment dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de l'eau et de l'investissement agricole).

La situation décrite ci-dessus apparaît surtout symptomatique de l'insuffisance des processus de planification et d'un manque de vision à long terme. La revue des documents de politiques faite dans cette section relève que ces documents n'intègrent pas suffisamment les leçons tirées de l'exécution des politiques et programmes précédents ainsi que les évolutions du contexte économique et social à différents niveaux.

sécurité alimentaire (SNSA), (xiii) de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), (xiv) du Programme national du secteur rural (PNSR), (xv) de la Politique nationale de la nutrition (PNN) et (xvi) de la Politique nationale de protection sociale (PNPS) (Gouvernement du Burkina Faso, 2013).

Les politiques et les programmes faisant partie du PNSR sont essentiellement centrés sur l'accroissement de la productivité agro-sylvo-pastorale et n'englobent pas le développement des filières agroalimentaire, notamment les questions de commercialisation et de transformation des produits agricoles. Quatre sous-programmes du PNSR concernent l'amélioration de la productivité agricole et pastorale, quatre autres ciblent la gestion des ressources naturelles, deux ont pour objectifs d'améliorer l'accès à l'eau potable et l'assainissement, un concerne la sécurité alimentaire et un seul sous-programme appuie le développement des filières.

La Direction générale de la promotion de l'économie rurale (DGPER), qui a pour mission d'élaborer, de coordonner et de suivre la mise en œuvre des politiques de développement rural, a néanmoins élaboré la **Stratégie de développement des filières agricoles (SDFA)** (MAH DGPER, 2012), pour renforcer la coordination des actions en faveur du développement des filières agricoles stratégiques. La SDFA a pour objectif global de « *développer les filières agricoles en vue de contribuer à la sécurité alimentaire, à la réduction de la pauvreté et à une croissance accélérée de l'économie nationale* ». Elle s'inscrit dans les Axes 2, 3 et 6 de la SDR. Elle doit servir à mettre en œuvre des sous-programmes du PNSR concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Les objectifs spécifiques visent à (i) renforcer l'organisation des acteurs et la structuration des filières agricoles; (ii) améliorer l'accès des acteurs au financement; (iii) promouvoir la valorisation des produits agricoles; (iv) renforcer les capacités techniques des acteurs des filières et (v) améliorer la commercialisation des produits agricoles (MAH, DGPER, 2012).

Le PNSR met l'accent sur le développement des filières de l'**élevage** (en particulier le pastoralisme) et d'autres « filières agricoles prioritaires » qui ne sont cependant pas précisées dans le document (Gouvernement du Burkina Faso, 2011).⁴⁶ Selon la SDFA les filières prioritaires sont « *les filières promues à présent au Burkina Faso à travers les projets et programmes en cours* » : **sorgho, mil, maïs et riz** pour les céréales, qui constituent les principales productions végétales au Burkina Faso ; **coton; niébé** pour les protéagineux; **sésame et anacarde** pour les oléagineux; **manioc** pour les tubercules; **oignon, banane et mangue** pour les fruits et légumes (MAH DGPER, 2012).

Malgré le fait que les objectifs stratégiques de la SDFA soient liés à des problématiques industrielles et commerciales, en particulier les axes 4 et 5, **aucune référence n'y est faite à la Politique sectorielle de l'industrie, du commerce et de l'artisanat** pour la période 2011-2020 (voir ci-dessous), même si celle-ci a précédé la SDFA. La SDFA ne mentionne pas plus les **instruments de politique commerciale des CER auxquelles le Burkina Faso appartient** (UEMOA et CÉDEAO—le SLEC et le TEC de la CÉDEAO notamment), alors que ces politiques sont cruciales pour le développement des filières agroalimentaires.

Analyse de la cohérence intersectorielle : politique agricole, politique industrielle et politiques commerciales

Dans le cadre de la SCADD, le Gouvernement du Burkina Faso s'est engagé à élaborer et mettre en œuvre pour chaque secteur concerné une politique sectorielle contribuant à l'atteinte de la vision nationale de développement. C'est dans ce cadre stratégique que s'inscrit la **Politique sectorielle de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA) pour la période 2011-2020**. La vision globale de cette politique sectorielle est que « le Burkina Faso dispose d'un secteur privé dynamique, compétitif, créateur d'emplois et de richesses pour une économie émergente d'ici à 2020 ». Cette vision s'inscrit dans le premier axe de la SCADD, c'est-à-dire, le « Développement des piliers de la croissance accélérée » (MICA, 2011).

⁴⁶ Il est fort probable que ces « filières prioritaires » soient les céréales (mil, sorgho, maïs, riz et fonio), qui constituent les principales productions végétales au Burkina Faso, les autres cultures vivrières (niébé, igname, patate douce et voandzou), les cultures de rente (coton, sésame, arachide et soja) et les cultures maraîchères et fruitières dont les principales sont l'oignon, la tomate et la mangue (Gouvernement du Burkina Faso, 2011).

Le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA) a défini une **politique sectorielle unique afin d'assurer une plus grande cohérence d'action et une synergie dans la conduite efficace des différentes réformes et des investissements qui sont engagés en matière d'industrie, de commerce et d'artisanat**. Pour le secteur industriel, l'orientation stratégique de cette politique est le développement « d'une industrie intégrée et compétitive, génératrice de valeur ajoutée aux différentes matières premières ». Les filières ciblées sont principalement **l'agriculture (agro-industries et industrie textile), l'élevage (lait, viande, cuirs et peaux)** et les produits miniers (or, manganèse, cuivre et bauxite) ainsi que les énergies renouvelables (énergie solaire surtout), la mécanique (outillage agricole et équipements domestiques) et les technologies de l'information et de la communication (MICA, 2011). Les pôles de croissance constituent une des modalités clés de déploiement de la POSICA.

Sur le plan commercial, la POSICA vise non seulement à **élargir la gamme des produits d'exportation burkinabè** qui a jusque là été essentiellement basées sur trois produits (coton, or non-monnaire et bétail sur pied) mais aussi de **conquérir de nouveaux marchés** aux niveaux international, régional et sous régional pour commercialiser ces produits. Cette politique cible les sous-secteurs de la Stratégie nationale des exportations où le Burkina a un potentiel de compétitivité inexploité, notamment les **fruits et légumes** (mangue, oignon et tomate), les **produits d'élevage** (filières de la viande, du cuir et des peaux) et les **oléagineux** (sésame et karité) (MICA, 2011).⁴⁷ Toutefois les positions du ministère en charge du commerce présentées dans divers documents montrent que **les exportations extrarégionales sont souvent privilégiées par rapport aux exportations intra-régionales**, alors que le processus d'intégration régionale dans lequel est engagé le Burkina favorise le développement des échanges intra-régionaux (AFD, 2011 ; voir aussi ci-dessous).

Il y a donc une certaine cohérence dans les choix qui ont été faits dans différentes politiques sectorielles en ce qui concerne la place accordée aux secteurs agricole et pastorale ainsi qu'un certain nombre de filières agro-sylvo-pastorales. Néanmoins il est étonnant de ne pas trouver de références croisées entre les différents documents de politiques sectorielles, notamment entre le PNSR, la POSICA et la SDFA, cette dernière étant de nature à chevaucher plusieurs secteurs. Ainsi il semble qu'il n'y ait qu'une faible synergie entre ces politiques sectorielles, et ce d'autant plus que leurs objectifs respectifs portant sur des problématiques communes ne sont pas toujours formulés de la même façon, en des termes communs.

Le manque de cohérence entre la politique commerciale régionale et les politiques sectorielles susmentionnées est plus patent. Le plus signalé par plusieurs acteurs des filières nationales et régionales (notamment les producteurs) le **Schéma de libéralisation des échanges** et le **tarif extérieur commun** (TEC, d'abord de l'UEMOA, et à présent de la CÉDEAO ; voir chapitre suivant). Selon ces acteurs, **certaines filières définies comme prioritaires dans les politiques sectorielles nationales sont jugées ne pas être suffisamment protégées par le TEC et surtout par le TEC** (concurrence internationale). Pour le Burkina Faso, comme pour la région, **les cas les plus illustratifs et significatifs sont celui de la filière riz et de la filière bétail-lait**, étant donnée l'importance de ces deux filières pour l'économie et la sécurité alimentaire du pays.

Selon la Stratégie nationale de développement durable (SNDD), un document précurseur de la SCADD, la Stratégie de développement rural du Burkina comportera la « mise en œuvre d'instruments législatifs et réglementaires pour protéger le secteur agricole ». Cependant, **aucun lien n'est établi dans le document**

⁴⁷ Les exportateurs de pays d'Afrique sub-saharienne comme le Burkina généralement font face à de nombreux obstacles : infrastructures manquantes ou en mauvais état, coûts de transport élevés, procédures d'exportation longues et coûteuses, différences de règles et de normes, capacités de négociations restreintes, manque de différenciation des produits, etc.

de la SNDD avec le système de libéralisation du commerce de la CÉDÉAO (ETLS) ni avec le tarif extérieur commun (TEC) de la CÉDÉAO, pour montrer comment cette articulation et cohérence des politiques sera établie dans la pratique. Cela indique aussi un manque de vision régionale pour le développement des filières et du commerce agroalimentaire du Burkina, qui se traduit par ailleurs par des restrictions des exportations et des importations.

D'autre part, le programme commerce de la POSICA prévoit «la participation du Burkina aux négociations commerciales qui se mènent au niveau multilatéral (au sein de l'OMC), régional (au sein de l'UEMOA et dans le cadre des APE) et bilatéral (avec des pays partenaires pris individuellement) [...] Il s'agira également dans le cadre de cette action de suivre la mise en œuvre des accords commerciaux, bilatéraux, régionaux et multilatéraux et de renforcer les capacités des acteurs en matière de négociations commerciales» (MICA, 2011). **Cette action ne fait pas référence directe à la CÉDÉAO, alors que la volonté politique affichée par les pays de la région est de faire la transition vers l'union douanière et le bloc commercial CÉDÉAO.**

De même, les taxes à l'importation sur les accessoires des machines agricoles (de 16 à 23%) et les intrants agricoles (8,5% pour les fertilisants) sont en contradiction avec les politiques de modernisation et d'intensification de l'agriculture (AGRA, 2014).

Encadré 4 : le cas du lait et des produits laitiers (AFD, 2011 ; Oxfam, 2016 ; GRET *et al.*, 2015)

Dans le cadre du plan d'action et programme d'investissements du secteur de l'élevage au Burkina Faso (PAPISE), le Burkina Faso a élaboré un programme d'appui à la filière lait visant à développer la production nationale et à réduire le déficit pour satisfaire la demande. Le Projet national de développement laitier (PNDEL, 2013-2018) appuie les bassins laitiers de Ouagadougou et Bobo Dioulasso⁴⁸ (AFD, 2011 et GRET *et al.*, 2015)

Bien que dans la région la production nationale reste globalement en-dessous des besoins de consommation, pour le Burkina Faso, le Mali ou le Niger, la production locale est bien supérieure aux importations (13% de la consommation nationale totale de lait). Dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest, les importations viennent prioritairement approvisionner les marchés urbains. Dans la plupart des pays, les industries sont souvent installées dans ou à proximité des centres urbains et ont des difficultés à collecter le lait dans un rayon proche ou avec des coûts de collecte très élevés. Cependant au Burkina, au Niger et au Mali il existe une offre de lait local proche des villes. D'autre part, les unités de transformation valorisent la production d'un nombre limité d'éleveurs et ne collectent qu'une part très faible de la production commercialisable (1,6% au Burkina Faso). Ce faible pourcentage du lait collecté en zone rurale indique des marges de progrès importantes pour la valorisation du « lait de brousse ». » (Corniaux C. Duteurtre G., 2014, cité par GRET *et al.*, 2015). Malgré cette situation « privilégiée » du Burkina Faso, selon la base de données de la CNUCED⁴⁹, les importations de produits laitiers au Burkina montrent une forte tendance à la hausse, en particulier entre 2010 et 2015, période pendant laquelle elles ont doublé.

Pour les producteurs, le niveau du TEC CÉDÉAO (établi à 5%) est incohérent avec la stratégie nationale, car il est bas et constitue ainsi une forte contrainte au développement de la production, du fait de la forte progression des importations de poudre de lait (principalement en provenance de l'UE comme cela a été vu dans la partie contextuelle). De plus, le Burkina Faso n'applique pas la TVA sur le lait importé, qui est pourtant un produit transformé (AFD, 2011). Selon Oxfam (2016) au Burkina Faso, la poudre de lait serait aujourd'hui trois fois moins chère que le lait local : un litre

⁴⁸ Il comporte 6 composantes: (1) productivité des élevages laitiers (zones d'intensification, alimentation, santé, insémination), (2) qualité du lait local (hygiène, conditionnement), (3) mise en marché (collecte, tissu de transformation, réseau de distribution, promotion lait), (4) renforcement des capacités (création d'organisations de base de producteurs laitiers, création association professionnelle, création organisation faîtière capable de piloter la filière), (5) impacts environnementaux (unité pilote bio-digesteur, recyclage déchets, formation), et (6) gestion du projet. Il n'existe pas à ce jour des données disponibles sur sa mise en œuvre et ses résultats (GRET *et al.*, 2015).

⁴⁹ <http://unctadstat.unctad.org/EN/>

de lait local coûte environ 650 FCFA/litre, tandis que le lait reconstitué ne coûte que 225 FCFA. Si le prix du lait local rémunère correctement le producteur (environ 350FCFA/litre), il ne peut concurrencer le lait importé, d'autant plus qu'il est permis de vendre le lait reconstitué à partir de poudre importée avec une étiquette « lait du Burkina». Le lait local au Burkina n'est donc pas compétitif par rapport au lait importé, étant donné le faible taux de protection imposé par le TEC CÉDÉAO. Malgré les politiques volontaristes mises en place dans le pays, notamment le PNDEL, sans taxation significative de la poudre de lait (droit de douane et TVA), tous les investissements publics qui pourraient être réalisés par les États pour promouvoir la collecte auprès des exploitations familiales et la filière lait local risquent d'être vains. Dans le contexte actuel et sans modification des orientations politiques à l'échelle régionale et nationale, l'avenir de la filière lait local issu des exploitations familiales semble bien menacé (GRET *et al.*, 2015).

Notons enfin que **certaines politiques macroéconomiques (taux d'inflation, taux de change, etc.) réduisent la compétitivité et n'encouragent pas l'investissement, et pénalisent donc fortement le développement des filières agricoles** (AGRA, 2014).

4.2. Analyse de l'efficacité du dispositif institutionnel, y compris la coordination intersectorielle

En 2013, le chef de l'État a scindé le ministère de l'agriculture en quatre ministères : le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (MASA), le ministère de l'eau, des infrastructures hydrauliques et de l'assainissement (MEAHA), le ministère des ressources animales et halieutiques (MRAH), et le ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD). Ce sont ces quatre ministères qui assurent la gestion du PNSR et ses sous-programmes⁵⁰.

Le dispositif institutionnel du PNSR a été planifié pour fonctionner à la fois au niveau national et régional. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche sectorielle par programme du PNSR, le gouvernement a mis place un **cadre intégré** pour la gestion des projets et programmes du PNSR. Le **secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA)**, en étroite collaboration avec les Directions des études et de la planification (DEP) des quatre ministères du secteur rural, assure la **coordination et le suivi-évaluation de la mise en œuvre du PNSR**. Dans chaque Ministère, la DEP coordonne le suivi et l'évaluation des actions des programmes, dans le cadre du système de gestion axée sur les résultats. Le SP/CPSA assure la coordination d'ensemble (Oxfam, 2016).

Les sous programmes du PNSR sont placés sous la responsabilité d'un **responsable de programme**, chargé d'élaborer et faire approuver le plan de travail et le budget annuel du programme, d'assurer le pilotage et la coordination des activités, d'assurer la gestion financière et matérielle, d'élaborer les rapports, etc.

Selon Oxfam (2016), malgré l'action du Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA), qui a la tâche de coordonner l'action des différents ministères, **la SDR ne représente pas un cadre susceptible d'assurer efficacement l'articulation des interventions des ministères** (qui disposent chacun de stratégies sous-sectorielles) ni de leurs nombreux partenaires au développement finançant de multiples projets dans le secteur agricole (Oxfam, 2016).

⁵⁰ En plus de ces trois ministères, d'autres départements interviennent dans le secteur pour les aspects tels que la recherche, les finances, le commerce et l'industrie agroalimentaire, le désenclavement, l'alphabétisation, la sécurité, la santé et la nutrition, l'administration territoriale et décentralisation, etc.

Dans la pratique, la mise en œuvre du PNSR s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles. Sur le plan institutionnel, **le dispositif prévu a souffert de retards et n'a pas été achevé, ce qui a bloqué son opérationnalisation. Les responsables programmes n'ont pas été nommés dans les temps par le Gouvernement, et certains postes sont restés vacants. Au niveau régional, les organes de coordination et de pilotage opérationnels n'ont pas, non plus, été fonctionnels** (Oxfam, 2016).

La conception des 13 sous-programmes dans le PNSR a entraîné une prolifération des départements ministériels dans les quatre ministères en charge du secteur rural. **La mise en œuvre de ces sous-programmes se heurte à des problèmes de coordination et synergies entre les différents départements ministériels pour prendre en compte les aspects transversaux.**

Finalement, **bien que l'articulation intersectorielle soit prise en compte dans l'élaboration du PNSR (notamment à travers la mise en place du SP/CPSA), il n'existe pas de mécanismes institutionnels efficaces de coordination avec les autres ministères concernés (notamment le MICA) pour assurer une synergie dans la mise en œuvre et l'évaluation des différents sous-programmes (approche filière). Le Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), dispositif interministériel de coordination de la sécurité alimentaire créé en 2003, rassemble des représentants de plusieurs ministères. Néanmoins, il est très peu opérationnel et il n'est pas orienté vers le développement des filières pour la sécurité alimentaire mais plutôt sur la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles.**

Certains partenaires trouvent **le système de pilotage du PNSR 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 d'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 (MASA, 2014). **L'instabilité institutionnelle** est une grande contrainte dans le secteur agricole⁵¹. Par ailleurs, **la pléthore des sous-programmes complique la coordination et la mise en œuvre des politiques.**

Finalement, un problème de fond est que **la grande majorité des financements du secteur agricole est exécutée par le biais des projets largement financés par les bailleurs de fonds, ayant souvent une faible dépendance du dispositif institutionnel administratif** (Oxfam, 2016). Les projets mis en œuvre par les bailleurs de fonds présentent des problèmes majeurs d'alignement et de coordination. Un effort de coordination à signaler est **un groupe de coordination des partenaires du secteur rural qui se réunit mensuellement et cinq groupes thématiques qui permettent des échanges plus opérationnels. Une initiative de financement conjoint a également été mise en place par trois agences de coopération, représentant une réelle avancée.** Les partenaires techniques et financiers participent également activement au dialogue national sur le secteur rural, aux instances de pilotage et aux revues du secteur organisées par le Gouvernement (Oxfam, 2016). **« Cependant les progrès en terme d'alignement et de coordination restent limités au regard des enjeux. Sur le plan programmatique, l'analyse des projets montre que l'alignement revêt surtout un caractère déclaratif »** (Oxfam, 2016).

⁵¹ En effet, le cadre institutionnel a changé au cours des deux dernières décennies. De l'indépendance jusqu'en 1987, il n'y avait qu'un ministère de l'Agriculture et de l'Élevage; Ce ministère a ensuite été scindé en différents ministères de l'agriculture et de l'élevage, suivi de la création en 1997 d'un secrétaire d'État à l'élevage. Le chef de l'État a indiqué qu'il était disposé à développer le secteur agricole en créant un super ministère de l'agriculture, de l'eau et des pêches en 2000, en fusionnant des ministères séparés. En 2013, le chef de l'État a scindé le super ministère de l'agriculture en quatre ministères dont, le Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire, le Ministère de l'Eau, des Infrastructures Hydrauliques et de l'Assainissement, le Ministère des Ressources Animales et de la Pêche et le Ministère de l'Environnement Développement durable. Ce sont ces quatre ministères qui assurent la gestion du PNSR et les sous-programmes.

En ce qui concerne la POSICA, le dispositif de pilotage proposé est le suivant: (1) le comité de pilotage, présidé par le Ministre du MICA, avec les membres suivants: structures internes du MICA, structures des ministères et institutions partenaires, organisations de la société civile, secteur privé, STN/SCADD, partenaires techniques et financiers; (2) un secrétariat technique pour appuyer ce comité de pilotage; et (3) des groupes thématiques spécialisés par programme pour faciliter la mise en œuvre des programmes de la POSICA et permettant de gérer les interrelations entre les activités participant à un même programme (ou un ensemble de programmes) (MICA, 2011). **Le dispositif de pilotage de la POSICA ne prévoit donc pas de façon explicite un mécanisme formel d'articulation intersectorielle** (notamment avec le secteur rural), bien qu'il soit possible que les ministères en charge du secteur rural soit implicitement inclus dans le comité de pilotage dans les « structures des ministères et institutions partenaires ».

4.3. Analyse des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées

Le PNSR promeut l'interaction des différents acteurs du secteur rural dans la formulation et le suivi des politiques, ce qui constitue une avancée remarquable. Cependant, **le niveau de l'appropriation des programmes par les acteurs à tous les niveaux (acteurs étatiques et non étatiques) est faible, ainsi que le niveau d'adhésion de la part des partenaires extérieurs** (MASA, 2014). **Il manque aussi une interface de dialogue entre le secteur privé national et international et le gouvernement** (MASA, 2014). Dans les pays comme le Burkina, le **déficit d'implication des acteurs du secteur privé local** dans les processus décisionnels concernant les politiques sectorielles constitue un handicap crucial pour leur efficacité respectives et leur cohérence en vue de formuler et de mettre en œuvre des stratégies de développement de filières (ODI, 2009).

En terme de programmation, **les sous-programmes du PNSR n'ont pas été déclinés en opérations d'investissements qui auraient permis une programmation sur le moyen terme ni d'orienter les interventions des partenaires ou d'évaluer leurs contributions à la mise en œuvre du cadre de résultat du PNSR** (Oxfam, 2016).

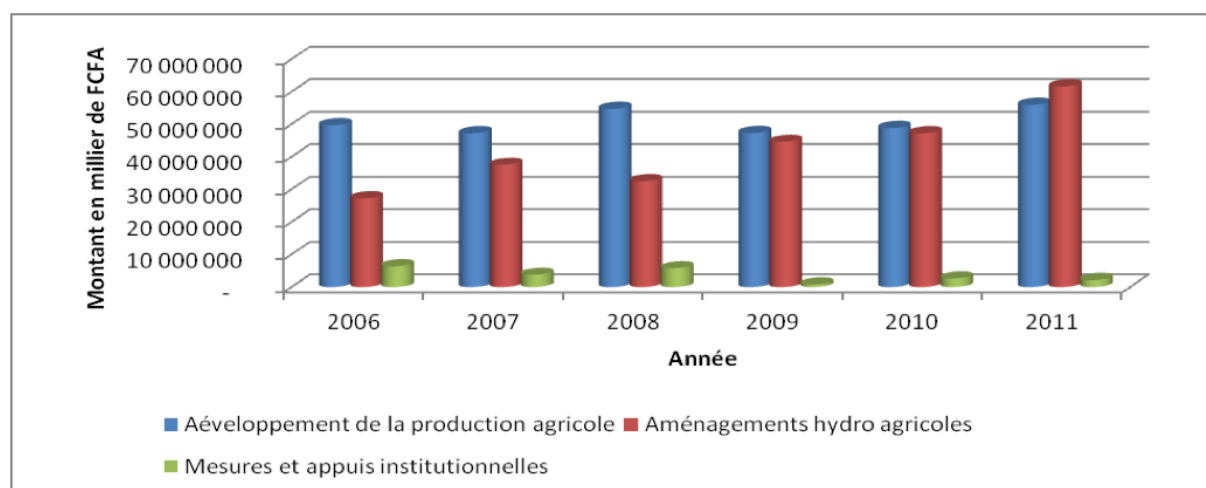
Une des limitations principales pour la mise en œuvre du PNSR (et des autres politiques sectorielles) au Burkina Faso vient de la **faiblesse des capacités de la plupart des acteurs impliqués**. Les difficultés se présentent à trois niveaux: (1) insuffisance de ressources humaines; (2) insuffisance de ressources matérielles; (3) insuffisance de ressources financières. Il faut ajouter les contraintes liées à la lourdeur de l'administration, à la passation des marchés et le manque de coordination des acteurs non étatiques. Selon Oxfam (2016), les partenaires offrent divers appuis de renforcement des capacités à travers des assistances techniques, des formations ou des appuis financiers et matériels. Cependant ces appuis se concentrent trop souvent sur les besoins opérationnels des projets à court terme et trop peu sur le renforcement des capacités de gestion et de pilotage d'instruments de politique publique des cadres des administrations (Oxfam, 2016).

En ce qui concerne les ressources budgétaires, **le Burkina Faso est un des pays d'Afrique de l'Ouest à affecter constamment au moins 10% du budget national à l'agriculture, conformément à la Déclaration de Maputo**. Au cours de la période 2004-2011, les dépenses publiques du Burkina dans le secteur agricole ont été, en moyenne, supérieures au 10% du budget national. Au cours de la même période, ces dépenses sont passées de 64 milliards à 129 milliards de francs CFA. Bien que la part par rapport au budget national ait baissé depuis 2003, le ratio est encore parmi les plus élevés de la région (13,8% en 2008, 12% en 2010, 14% en 2011, 12,2% en 2012). Cette augmentation substantielle des

dépenses publiques dans le secteur agricole révèle la grande priorité que le gouvernement accorde au secteur agricole, compte tenu de son potentiel de croissance et de son importance en termes de réduction de la pauvreté (ROPPA et ECDPM, 2013).

Les investissements réalisés dans le secteur agricole se regroupent en trois grandes catégories: (1) le développement de la production agricole en faveur des producteurs; (2) les aménagements hydro-agricoles; et (3) les mesures et appuis institutionnelles.

Figure 18: Evolution des investissements réalisés dans le secteur agricole au niveau du ministère de l'agriculture par nature (2006-2011)



Source: UNICEF, CIFOEB, 2013.

Le figure ci-dessus montre une **tendance à la stabilité pour les investissements en faveur des producteurs, alors que les allocations budgétaires pour les aménagements hydro-agricoles ont augmenté de façon significative**. Ceci reflète l'importance accordée à la maîtrise d'eau dans le cadre de la production agricole et du développement du secteur rural. **L'allocation de ressources présente plusieurs incohérences. D'une part, les aménagements hydro-agricoles ne sont pas corrélés au niveau des capacités d'exploitation des producteurs, étant données leurs limitations** (en particulier le niveau de pauvreté en milieu rural et le taux élevé d'analphabétisme), et aux insuffisances du personnel d'encadrement. D'autre part, **le faible taux de ressources allouées aux appuis institutionnels semble incohérent avec la taille et complexité des dispositifs institutionnels mis en place, et insuffisant pour la pérennisation des structures en charge des actions dans l'agriculture**.

Pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire énoncés dans les documents de politiques, il est certes nécessaire **d'accroître le financement aux profits des producteurs**; mais aussi **d'améliorer la traçabilité pour espérer que les ressources budgétaires atteignent les bénéficiaires finaux**.

L'analyse détaillée des investissements laisse voir la **prédominance des projets financés par des ressources extérieures que ceux bénéficiant des ressources propres de l'État**. Cette prédominance des ressources extérieures dans le budget agricole explique la priorité accordée aux investissements (voir Figure 18). Cela pose de nombreux problèmes, notamment la **vulnérabilité du secteur agricole à l'égard des chocs extérieurs** (crises financières, crises énergétiques, crises alimentaires internationales, entre autres).

La forte dépendance des financements extérieurs (71% des financements de l'agriculture de 2006 à 2013, selon FAO, MAFAP, 2014) s'accompagne d'une **forte fragmentation en un grand nombre de projets, ce qui rend plus difficile la mise en œuvre de politiques sectorielles efficaces, efficientes et durables**. L'organisation opérationnelle centrée sur des projets complique l'exercice de programmation budgétaire, de planification, de pilotage, de coordination, et de suivi-évaluation des activités pour la mise en place de l'approche programmes du PNSR.

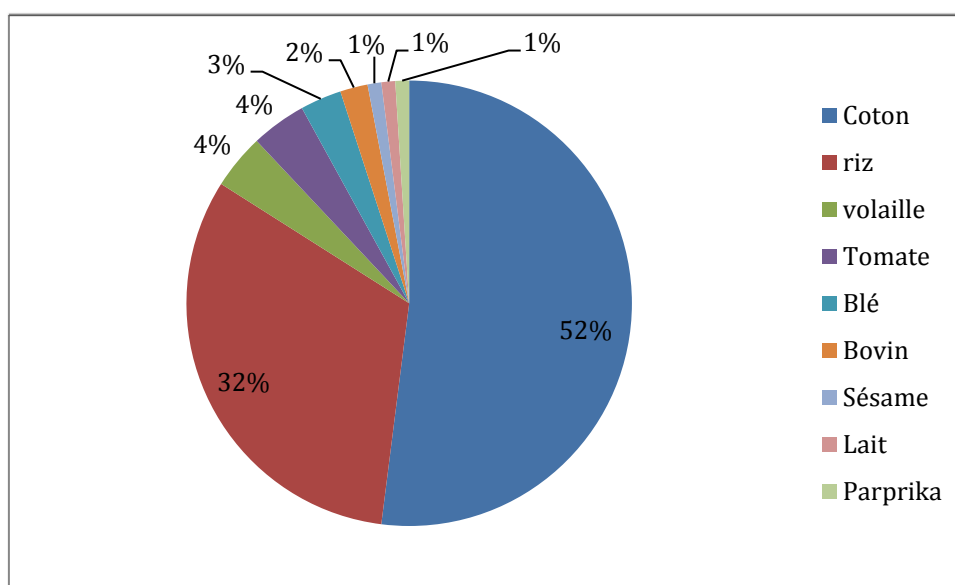
Malgré les engagements répétés des partenaires à favoriser progressivement les appuis budgétaires et les approches de type « panier commun », permettant de réduire la charge administrative et de renforcer progressivement les capacités de gestion financière du pays partenaire, **l'aide-projet reste la forme très fortement dominante de financement dans le secteur agricole** (Oxfam, 2016). La revue des dépenses publiques du secteur agricole de la Banque Mondiale réalisée en 2012 indiquait que **80 à 100 projets figurent au budget du Ministère en charge de l'Agriculture chaque année**. Selon Oxfam (2016), « *Les coûts et les risques associés à une telle approche sont en relation avec la déperdition de ressources (liée au fonctionnement de multiples unités de gestion de projets parallèles), et aux difficultés de coordination et d'alignement, augmentant les risques de chevauchement et de duplication des interventions. La multiplication des projets et des acteurs va également de pair avec la multiplication des procédures de gestion financière, qui accaparent les ressources humaines des administrations burkinabè. Les rémunérations et conditions de travail des projets, souvent bien supérieures à celles des administrations, créent un système parallèle qui attire les ressources humaines les plus compétentes. [...]* Partenaires au développement et Gouvernement se renvoient les responsabilités quant à la perpétuation de ce système. Le Gouvernement est critiqué pour son manque de leadership, l'instabilité institutionnelle qui prévaut dans le pays et le manque de transparence et de garantie offertes par ses procédures de passation de marché et de gestion financière. Les partenaires sont accusés de sacrifier la cohérence globale de leurs interventions et les enjeux d'alignement et de coordination au profit de la recherche de visibilité de chacun et à cause de la rigidité de leurs procédures de gestion et de prise de décision. Au-delà des procédures, ce sont aussi les compétences humaines qui font parfois défaut. Le passage à une approche sectorielle demande en effet un repositionnement des acteurs étatiques comme des partenaires au développement. En l'absence de directives et de priorisation claires dans ce sens, le personnel ne dispose pas toujours du temps, des moyens et des compétences nécessaires pour relever les enjeux de l'approche programme » (Oxfam, 2016).

Selon UNICEF et CIFOEB (2013), il s'avère important d'augmenter les recettes propres pour espérer maîtriser les choix de développement. La véritable problématique est comment relever les ressources propres « face **une population vivant de plus en plus dans une tendance de paupérisation avec un secteur économique plus informel et surtout, un système juridique incapable de garantir la sécurité des investissements dans le secteur formel et lutter efficacement contre le phénomène de la corruption** ».(UNICEF, CIFOEB, 2013).

L'analyse des dépenses par filière montre aussi des incohérences par rapport aux textes des politiques (notamment en ce qui concerne les filières prioritaires). On constate que **les filières riz et coton bénéficient d'importants soutiens de la part de l'État et des bailleurs** : le coton et le riz absorbent la majorité des dépenses, avec des parts respectives de 52,2% et 32,4%, tandis que les neuf autres filières combinées représentent uniquement 15,4% (Yaméogo *et al.* 2014). Les ressources publiques allouées au secteur du coton sont utilisées à travers différents instruments : subventions aux intrants, infrastructures dans les zones cotonnières, services de vulgarisation (dans une bien moindre mesure néanmoins) et

mécanisme de stabilisation des prix aux producteurs et aux sociétés cotonnières.⁵² **Certaines filières prioritaires ne figurent pas (ex: maïs), certaines filières prioritaires ont très peu de ressources allouées (ex: bovin-lait), et d'autres qui n'ont pas été définies comme prioritaires dans les textes reçoivent des soutiens importants (ex: blé).** Il semblerait que l'allocation des ressources aux différents axes stratégiques des politiques et aux différentes filières est faite plutôt en fonction d'autres priorités que celles formulées par le PNSR, ce qui rend la réalisation des objectifs de long terme des politiques difficile.

Figure 19: Composition des dépenses en soutien à des produits individuels sur la période 2006-2013



Source : Yaméogo *et al.* (2014).

4.4. Analyse de l'efficacité, l'efficacité et la viabilité des politiques (y compris leur efficacité et leur viabilité)

Comme il a été indiqué dans les chapitres précédents, le développement agricole du Burkina est financé en grande partie par des ressources extérieures, à travers différents programmes. **Il est extrêmement difficile d'estimer leur contribution réelle à la mise en œuvre des axes et programmes du PNSR, car il n'existe pas des guides et des critères permettant d'assurer que les cadres logiques des multiples projets sont bien en adéquation avec les indicateurs de résultat de la politique sectorielle** (Oxfam, 2016).

L'inefficacité des politiques sectorielles pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso s'explique en grande partie par la multiplicité des projets et programmes dans le secteur, ce qui complique la coordination et la réalisation des objectifs des politiques. Selon Oxfam (2016), « **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** » (Oxfam, 2016).

⁵² Un fonds de lissage administré par les acteurs de la filière a récemment été mis en place pour garantir un prix minimum aux producteurs de coton.

Le bilan partiel des politiques sectorielles, même s'il mérite d'être plus approfondi, montre des faiblesses importantes en termes d'efficacité (faible capacité à atteindre les objectifs) et d'efficience (coût unitaire élevé en ressources publiques comparée aux normes et aux performances obtenues par certains pays de la sous région).

En comparant la performance du secteur agricole par rapport à l'objectif de croissance annuelle du PIB agricole de 6%, d'après selon la Déclaration de Maputo, on constate que cet objectif n'a pas été atteint par le Burkina entre 2004 et 2011 (ROPPI et ECDPM, 2013). Au cours de cette période, la valeur ajoutée du secteur agricole en prix courants est passé de 808.143 millions à 1.536.968 millions de FCFA, soit un taux de croissance annuel moyen de 8,37%. En raisonnant en prix constants de 1999, la valeur ajoutée est passé de 722.113 millions en 2004 à 916.341 millions en 2011, soit un **taux de croissance annuel moyen de 3,03%. Cette tendance globale cache toutefois des fluctuations importantes d'une année à l'autre et d'une filière à l'autre** (ROPPI et ECDPM, 2013).

Tableau 6: Evolution de l'élasticité de la production agricole par rapport aux dépenses budgétaires du secteur agricole sur la période 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Production totale agricole céréalière (en tonne)	3 328 009	3 117 757	4 213 256	3 544 255	2 842 193	3 383 563
Dotations(en millions FCFA)	121 951	114 143	111 220	112 284	116 881	154 160
CU	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05
ep/D	0	-0,01	0	0,01	-0,01	0,05

Source : UNICEF et CIFOEB (2013).

L'analyse des données du Tableau 6 montre une grande variabilité du rapport entre la production céréalière et les dépenses publiques dans ce secteur entre 2006 et 2011. Cela traduit la faiblesse du lien qu'on peut établir entre les dépenses publiques et la production agricole du fait que beaucoup d'autres paramètres plus significatifs (gestion des finances publiques, techniques de production utilisées, niveau de formation des producteurs, volume et répartition de la pluviométrie, etc.) interviennent comme des facteurs explicatifs de la production. Il est par conséquent délicat de tirer des conclusions fermes sur l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine agricole.

Le coton est la culture qui a longtemps retenu l'attention des décideurs publics (et des bailleurs de fonds) en termes d'allocation des ressources financières de l'État. Les dépenses publiques liées au coton pèsent lourd sur le budget du Burkina Faso et elles contribuent à la dépendance du pays à l'aide au développement (dans les années récentes elles ont été financées à 53 pourcent par le budget national et à 47 pourcent par les bailleurs). Pourtant, les ménages produisant du coton ont une incidence de pauvreté près de 10 points inférieure à celle des autres agriculteurs burkinabè (Guisso et Ilboudo, 2012). Et malgré ces ressources conséquentes la performance de cette filière ne s'est pas notablement améliorée au cours de la dernière décennie (Gourichon *et al.*, 2015). La production de coton-graine a stagné depuis 2005 et les rendements ont baissé depuis 2008 alors même que le marché international a évolué favorablement à la fin des années 2000 (Lanos et Ouédraogo, 2014 ; Gourichon et Koné, 2014).

Ces dépenses élevées sont au détriment d'autres filières avec un potentiel de croissance plus grand (élevage, horticulture, protéagineux, oléagineux, etc.). Le secteur agricole non-cotonnier au Burkina Faso (y compris l'élevage), reste caractérisé par des rendements faibles, une dépendance quasi exclusive des précipitations et une sous-utilisation généralisée des technologies de production modernes.

Dans le cas de la filière riz, qui concentre, avec la filière coton, la plupart des ressources alloués à l'agriculture, il y a une nécessité d'accroître la transparence et la cohérence des tarifs d'importation du riz. A présent le gouvernement accorde des permis d'importation au cas par cas. Une protection modeste aidera les producteurs et les transformateurs nationaux à devenir compétitifs dans le temps. Ceci est particulièrement important, étant donné les très gros investissements dans le riz irrigué. Les producteurs sont affectés négativement par les importations de riz asiatique. Comme il sera étudié dans le chapitre suivant, le TEC CÉDEAO, fixé à 10%, favorise la disponibilité pour les pauvres urbains. Ces importations ont réduit la demande des rizières domestiques et freinent les incitations nationales à la culture du riz (AGRA, 2014).

En somme, les politiques mises en place pour le développement du secteur rural et en particulier des filières agricoles, ont été jusqu'à présent peu efficaces pour changer structurellement la situation du secteur rural, malgré l'allocation budgétaire de l'État, au-dessus du 10% de Maputo, et de l'important soutien financier des partenaires techniques et financiers. Le principal enjeu consiste à insuffler plus de cohérence et de synergie dans les interventions dans le secteur pour générer plus d'efficacité et de résultats (Oxfam, 2016).

Tant que le développement rural du Burkina reste financé principalement par des ressources extérieures, les investissements resteront probablement concentrés dans les **infrastructures** (surtout les aménagements hydro-agricoles) et **dans les filières qui correspondent aussi aux intérêts des investisseurs urbains, régionaux et internationaux, ou des bailleurs de fonds** (coton et autres cultures commerciales). Par ailleurs, pour développer des filières agroalimentaires porteuses, **le gouvernement devra aussi mobiliser des ressources propres pour travailler sur les autres maillons des filières, tels que la transformation et la commercialisation.** Le faible niveau de mise en œuvre des politiques industrielles, commerciales et celles concernant les filières locales et régionales (POSICA, SDFA, entre autres) s'explique en partie par un faible intérêt des financeurs extérieurs, qui se traduit par un manque de ressources allouées pour ces politiques/secteurs. L'exception est la stratégie de promotion des exportations, qui est cependant largement orientée vers les marchés extrarégionaux, alors que le marché régional alimentaire est neuf fois plus grand que les marchés agricoles d'exportation (SWAC, 2016).

De ce fait, malgré les mesures de politiques commerciales et industrielles qui ont été adoptées pendant les dernières années, celles-ci sont peu opérationnelles, faute de ressources et de volonté politique. De ce fait, le développement des filières et la compétitivité des produits agricoles reste limitée par plusieurs facteurs dont : (1) les multiples barrières non tarifaires au sein de la CÉDEAO et au niveau international (faible implémentation du SLEC et du TEC CÉDEAO), (2) la faiblesse de la productivité et la précarité de l'agriculture liée aux aléas climatiques ne permettent pas de dégager des surplus de commercialisation, (3) le faible développement des infrastructures routières et de communication qui entraînent des coûts de transactions élevés qui limitent le fonctionnement des marchés, (4) les méthodes rudimentaires de production et/ou de transformation qui ne permettent pas d'avoir des produits de qualité compétitifs sur le marché international (ROPPI et ECDPM, 2013).

Comme dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, **la croissance du secteur agricole et de l'agroindustrie au Burkina est plus lente que prévu à cause de nombreux facteurs autres que les contraintes politiques et réglementaires.** (AGRA, 2014).

5. Analyse de la cohérence des politiques régionales ouest-africaines en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso

Le Burkina Faso appartient à deux communautés économiques régionales (CER) ouest-africaines, la CÉDÉAO⁵³ et l'UEMOA⁵⁴. Chacune d'elles a une politique agricole ainsi que des politiques sectorielles qui ont potentiellement des effets importants sur le secteur agricole et les conditions de sécurité alimentaire au Burkina Faso. La CÉDÉAO et l'UEMOA ont toutes deux l'objectif de tirer profit du marché régional pour accroître et diversifier les économies de leurs États membres, y compris à travers le développement de filières régionales (les pays ouest-africains exportant surtout des matières premières non- ou peu transformées vers des marchés d'outre-mer).

L'émergence de politiques régionales agricoles et de sécurité alimentaire au début des années 2000 a constitué un changement majeur en ce qui concerne le contexte politique. Auparavant, il n'y avait des politiques agricoles et de sécurité alimentaire qu'au niveau national. Ce changement s'est traduit par un ensemble de stratégies et d'initiatives continentales et régionales, telles que la Politique agricole de l'UEMOA (PAU) en 2001, suivie du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) et la Politique Agricole de la CÉDÉAO (ECOWAP) en 2005, et puis des plans d'investissement régional et nationaux du PDDAA (PRIA et PNIA). Dans le domaine de la politique commerciale, bien que la négociation de l'accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et la CÉDÉAO ait créé des tensions entre les deux blocs, l'établissement d'union douanière de la CÉDÉAO, fondée en partie sur un tarif extérieur commun (TEC), a contribué à une avancée du processus d'intégration régionale (ECDPM, 2015).

Ce chapitre sera consacré à l'analyse de la cohérence des principales politiques sectorielles régionales qui sont en relation avec la sécurité alimentaire. Il présente une étude de la cohérence horizontale (entre les différentes politiques sectorielles régionales) et de la cohérence verticale (entre les politiques sectorielles régionales et les politiques sectorielles nationales au Burkina Faso). Après avoir analysé la cohérence des objectifs de ces politiques, la pertinence du dispositif institutionnel et l'adéquation des modalités de mise en œuvre et des ressources budgétaires, ce chapitre évaluera l'efficacité, l'efficacités et viabilité de ces politiques, selon les principales sources d'information disponibles⁵⁵.

5.1. Analyse de la cohérence des objectifs des politiques sectorielles régionales

L'Annexe 4 présente un bref résumé des principales politiques régionales sectorielles (agricoles, industrielles et commerciales) en relation avec la sécurité alimentaire. Les politiques (et instruments de politique) identifiés et étudiés dans ce chapitre sont :

⁵³ La CÉDÉAO a été établie par le traité de Lagos signé le 28 Mai 1975 par quinze pays de l'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. Le Cap-Vert a rejoint la Communauté en 1976, mais la Mauritanie a décidé de la quitter en 2000.

⁵⁴ L'UEMOA regroupe 8 pays de l'Afrique de l'Ouest: le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Le Traité instituant l'UEMOA a été signé le 10 janvier 1994 par 7 pays. Le démarrage des activités a eu lieu en janvier 1995. La Guinée Bissau a adhéré en mai 1997.

⁵⁵ Ce chapitre prend en compte les principales études disponibles sur ce sujet, aussi bien que les informations obtenues lors des principales rencontres régionales autour de l'ECOWAP pendant les années 2015-2016, auxquelles l'équipe de Sécurité Alimentaire de l'ECDPM a participé.

- Dans le secteur agricole, la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU) et La Politique Agricole de la CÉDÉAO (PDDAA-ECOWAP ou ECOWAP)
- Dans le secteur industriel la Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAQ)⁵⁶
- Dans le secteur du commerce, le Schéma de Libéralisation des Échanges de la CÉDÉAO (SLEC) et le Tarif Extérieur Commun de la CÉDÉAO (TEC-CÉDÉAO)⁵⁷.

Il est important de noter que l'étude est focalisée sur les **politiques de la CÉDÉAO**, car la région affiche une volonté politique (notamment dans les secteurs étudiés) d'aller vers l'intégration régionale dans l'espace CÉDÉAO. Cependant, l'UEMOA, regroupant la plupart des pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, est une communauté économique plus restreinte, avec plus d'ancienneté et expérience. De ce fait, l'intégration dans l'espace UEMOA est plus avancée que dans l'espace CÉDÉAO, de même que l'implémentation de ses politiques régionales, qu'il est donc important de prendre en compte. Néanmoins, malgré ces atouts certains, l'UEMOA est handicapée par l'absence du poids lourd économique de la région, le Nigeria, qui diminue la pertinence de cette zone d'intégration (FAO, 2003), surtout en ce qui concerne le secteur commercial.

Dans le secteur agricole, l'ECOWAP ne remplace pas mais se superpose à la PAU. L'analyse des deux politiques est donc pertinente. Dans le cas du secteur commerce, il existe une politique commerciale commune de l'UEMOA (qui va au-delà du TEC-UEMOA et du SLEC-UEMOA), mais la volonté affichée par la région est de faire une transition vers un régime commercial CÉDÉAO (notamment vue la nécessité de ce faire dans le cadre de l'accord de partenariat économique avec l'Union européenne). Il est donc dans ce cas plus pertinent de se concentrer sur l'analyse des instruments de politique commerciale mis en place par la CÉDÉAO, notamment le TEC et le SLEC CÉDÉAO, qui ont déjà été signés, étant donné que la CÉDÉAO ne possède pas encore une véritable politique commerciale commune (comme celle de l'UEMOA).

5.2. Analyse de la cohérence horizontale

Analyse intra-sectorielle : deux politiques agricoles régionales

Puisque le Burkina Faso appartient à deux CER, le pays doit se référer à deux politiques agricoles régionales, la PAU et l'ECOWAP, présentées en Annexe 4 Ceci est, en soi, une source potentielle d'incohérence, même si les objectifs des politiques ne sont pas contradictoires car l'ECOWAP a été élaborée sur la base de la PAU (elle s'est servie en particulier des études techniques réalisées pour la formulation de la PAU).

Depuis le lancement du PDDAA, les politiques régionales dans l'espace ont connu des évolutions significatives sous l'impulsion de la CÉDÉAO et de l'UEMOA. Les politiques concernant les aliments de base ont été les plus promues en raison de leur rôle central pour la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. La crise alimentaire de 2008-2009 a relancé les programmes agricoles continentaux et régionaux en Afrique de l'Ouest. **Les stratégies régionales et nationales de développement agricole et des programmes d'investissement ont été redéfinies en mettant l'accent sur le développement des**

⁵⁶ Il existe aussi une Politique Industrielle de l'UEMOA, la politique industrielle commune (PIC) adoptée fin 1999, qui n'est pas abordée par l'étude car elle n'a pas été trop développée au delà de sa formulation.

⁵⁷ Il n'existe pas, à l'heure actuelle, au niveau de la CÉDÉAO, de politique commerciale commune, au sens d'un texte communautaire adopté par les chefs d'État et de gouvernement, comme il en existe pour l'ECOWAP, par exemple. Le traité révisé de la CÉDÉAO, de 1993, indique que l'établissement d'une politique commerciale commune fait partie des éléments de la création d'un marché commun. Selon AFD (2011), une politique commerciale commune est néanmoins en cours d'élaboration auprès du département du commerce de la CÉDÉAO.

filières des aliments de base. Cette nouvelle impulsion a incontestablement renforcé la dimension régionale et la cohérence générale des politiques alimentaires. La CÉDEAO, aussi bien que l'UEMOA, ont privilégié l'augmentation de la production alimentaire et la sécurité alimentaire comme un objectif politique.

Les deux politiques régionales, la PAU et l'ECOWAP, visent notamment à améliorer la sécurité alimentaire de leurs populations, à réaliser à terme la souveraineté alimentaire de leurs pays membres, à améliorer les revenus et le niveau de vie des populations rurales, et à s'insérer dans le marché mondial et régional. Les deux politiques ont sélectionné pratiquement les mêmes filières prioritaires (voir Annexe 4). La filière coton est retenue comme prioritaire seulement dans la PAU, compte tenu de l'importance du secteur pour les pays francophones. L'ECOWAP, qui a une forte orientation vers la substitution des importations alimentaires, inclut le mil, le sorgho, les racines et tubercules et les fruits et légumes, et tous les produits d'origine animale, y compris le lait. Selon Blein, R., la formulation de l'ECOWAP a été caractérisée par la recherche d'une forte synergie avec PAU/ UEMOA pour réduire les « fragmentations régionales ».

Néanmoins, même si les objectifs de l'ECOWAP et la PAU ne sont pas incohérents, et visent dans les deux cas la souveraineté alimentaire régionale, **il reste à articuler la mise en œuvre des programmes de chacune des politiques agricoles communautaires** (AFD, 2011). Selon Alain Traoré, Directeur de l'agriculture de la CÉDEAO, il serait souhaitable que la région ne possède qu'une seule politique agricole régionale. L'UEMOA affiche une volonté d'articulation dans les perspectives d'évolution de la PAU: « Améliorer l'agriculture familiale en étroite collaboration avec les programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) [...] Les actions de la Commission doivent également prendre en compte les questions de nutrition. Pour ce faire, plus de synergie sera recherchée avec le CILSS et la CÉDEAO dans le cadre de la mise en œuvre de l'ECOWAP » (UEMOA, 2011).

Analyse intersectorielle : des instruments de politique commerciale qui ne favorisent pas les filières prioritaires

Dans le contexte récent de concurrence accrue et de forte volatilité sur les marchés internationaux, les organisations de la société civile (OSC), les organisations de producteurs (OP) et certains groupes du secteur privé (SP), qui avaient déjà fortement critiqué le TEC UEMOA, critiquent aussi le niveau de protection du TEC CÉDEAO, car ils considèrent qu'il est faible et peu cohérent avec les priorités sectorielles définies par la PAU et de l'ECOWAP.

Deux des trois grands axes d'intervention de la PAU abordent les questions commerciales (voir Annexe 4). L'axe 2 concerne l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées⁵⁸. L'axe 3 concerne l'inclusion de l'agriculture de l'espace UEMOA dans le marché régional et mondial⁵⁹. (UEMOA, 2006). Par ailleurs, le plan directeur des filières prioritaires de la PAU indique clairement la nécessité de protéger les filières. Par exemple, dans le cas du riz: « La protection de la filière : L'abaissement généralisé du niveau de protection suite aux processus d'ajustements structurels des années 1980, consolidé par la mise en place du TEC au sein de l'UEMOA, fait de l'espace régional l'un des plus ouverts du monde au commerce international. **Il s'agit d'analyser la faisabilité d'une**

⁵⁸ Ceci à travers des interventions portant, notamment, sur l'harmonisation des normes de production et de mise en marché, des normes sanitaires, de la fiscalité appliquée au secteur agricole, sur les dispositifs de contrôle, sur la gestion de la transhumance transfrontalière, sur la gestion des ressources halieutiques et des ressources en eau partagées.

⁵⁹ Il s'agit de mieux sécuriser les débouchés à l'exportation des productions agricoles et de limiter la dépendance alimentaire des États membres de l'Union, en assurant l'insertion progressive de l'agriculture dans les marchés régional et mondial, par des interventions portant, notamment, sur la mise en place d'un cadre de concertation au sein de l'UEMOA pour la préparation des négociations commerciales internationales dans le domaine agricole et d'un système d'information et d'aide à la décision dans les négociations.

reconfiguration des flux commerciaux au sein de la zone UEMOA, notamment par la modification du niveau du TEC, en faisant jouer les complémentarités évidentes entre les pays en raison du potentiel d'extension de la culture et des niveaux de compétitivité variables. Sur cette base seront construites des stratégies de développement de la filière à l'échelle régionale. **L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection douanière efficace et équitable pour les différents pays de la zone constituent donc un des enjeux majeurs pour le développement de cette filière. »**

De même, l'ECOWAP, qui a aussi précédé le TEC-CÉDÉAO, a retenu comme scénario consensuel «une agriculture régionale fortement intégrée, avec une protection différenciée selon les produits et les filières». **Comme la PAU, l'ECOWAP comporte trois axes d'intervention, le deuxième portant sur la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire et le troisième sur l'adaptation du régime commercial extérieur.** Les deux objectifs assignés à la différenciation de la protection sont de s'adapter à la situation interne et internationale spécifique à chaque produit agricole et de créer un environnement commercial suffisamment porteur et stable pour sécuriser le développement des filières (Blein). Le texte de l'ECOWAP considère aussi la question de la cohérence entre la politique commerciale et tarifaire de la région: **«la formulation d'une politique agricole doit prendre en compte le fait que beaucoup de paramètres de cette politique sont déterminés par l'Union douanière».** Le plan d'action régional 2005-2010 pour la mise en œuvre de l'ECOWAP en Afrique de l'Ouest fait référence à quelques éléments à prendre en compte dans la politique commerciale de protection différenciée: céréales sèches (mil, sorgho) en zone sahélienne et soudanienne, riz dans les pays côtiers et dans les grands aménagements des fleuves Niger et Sénégal, et tubercules dans les pays situés à l'Est (AFD, 2011).

Par ailleurs, selon les objectifs généraux de la PICAQ, **la politique industrielle et la politique commerciale doivent être intégrées dans la politique globale de développement. Elles doivent donc être cohérentes.** Selon les mesures de politique de la PICAQ, il faut harmoniser la mise en œuvre du protocole de la CÉDÉAO sur le commerce avec les stratégies et programmes de développement industriel régional. Ceci est crucial car **les stratégies de la PICAQ mettent l'accent sur le renforcement du commerce intra-régional**, notamment la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires, et l'harmonisation des incitations aux investissements pour encourager un développement industriel équitable dans la région. L'axe stratégique 8 de la PICAQ est consacré au renforcement des échanges intracommunautaires: «levée des contraintes en renforçant le dialogue politique avec les États membres pour harmoniser et simplifier les procédures douanières ». (AFD, 2011)

Cependant, les critiques faites au TEC de l'UEMOA, et à présent faites au TEC de la CÉDÉAO, portent sur le caractère insuffisamment protecteur des niveaux de droits de douane dans l'objectif de soutenir le développement de filières locales identifiées comme stratégiques. **Cette incohérence entraîne par ailleurs une incohérence « verticale » des politiques commerciales, car elle pousse les pays de la région à mettre en place (ou à conserver) des mesures protectionnistes visant à améliorer la cohérence de leur politique commerciale avec leurs priorités sectorielles, qui peuvent être contradictoires avec les réglementations communautaires.** En effet, les produits importés peuvent bénéficier de soutiens qui favorisent une concurrence parfois déloyale (tels que les subventions dont bénéficient certains produits européens), aggravée lorsqu'il existe un faible niveau de protection régional et national (AFD, 2011).

Selon FARM (2006), le TEC apparaît comme une politique d'urgence qui ne tient pas en compte les priorités du processus d'intégration régionale, et ne fournit pas la protection nécessaire pour les secteurs clés de la région. **Le TEC est adopté à un moment où la région ne s'est pas encore dotée d'une politique industrielle et n'a pas encore mis en œuvre sa politique agricole et, de ce fait, elle ne**

connaît donc pas le niveau réel de protection qu'il faut pour réaliser les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixée dans les différents secteurs productifs. De plus, le TEC CÉDÉAO est largement basé sur le TEC UEMOA, alors **qu'il n'existe à ce jour aucun résultat d'évaluation du TEC UEMOA qui permette d'avoir une idée de ses retombées sur l'économie régionale** (FARM, 2006).

En principe, le TEC-CÉDÉAO devait « corriger » les faibles niveaux de protection du TEC-UEMOA, et être davantage en cohérence avec les objectifs sectoriels de la région. L'établissement d'une cinquième bande tarifaire à 35% dans le TEC-CÉDÉAO vise à protéger les filières et secteurs sensibles et prioritaires, à diversifier et à renforcer le système productif régional, et à promouvoir le secteur privé. **Le secteur agricole est mieux protégé que dans le TEC-UEMOA: 55% des lignes tarifaires agricoles sont dans la fourchette de 20% ou 35% et aucune dans la bande de 0%. 90% des produits dans la bande de 35% sont des produits agricoles** (de Roquefeuil, Q. et al, 2014). En moyenne, le TEC-CÉDÉAO apporte une protection un peu plus forte (13,12%) que le TEC-UEMOA (11,93%).

Cependant, du fait de la pression de certains acteurs politiques engagés dans la définition du TEC de la CÉDÉAO, certains secteurs, tels que le riz (TEC CÉDÉAO fixé à 10%) et le lait en poudre (TEC CÉDÉAO fixé à 5%), sont restés peu protégés. Le maintien d'un prix abordable pour les ménages urbains à faible revenu est le principal argument mis en avant pour justifier ces décisions. **Ceci est, selon certains auteurs et acteurs, en contradiction avec l'expansion de la production locale et les flux commerciaux intra-régionaux de riz et de lait voulus par la plupart des États membres, l'UEMOA et la CÉDÉAO d'après leurs politiques agricoles et industrielles.** Selon ceux-ci, les conséquences de cette incohérence peuvent être très dommageables pour les secteurs agricoles et industriels des pays de la région, en termes de diminution de la production, de faillites d'unités de production et de transformation, de diminution des revenus, de chômage, d'accroissement de la dépendance extérieure, etc. Néanmoins, il existe peu d'études techniques fiables pour démontrer ces effets négatifs du TEC, surtout dans un contexte de production locale insuffisante (ce qui est le cas notamment pour le riz et pour le lait).

Encadré 5: Impact des politiques commerciales régionales sur la filière « lait local » en Afrique de l'Ouest (GRET *et al.*, 2015)

L'orientation dominante du TEC CÉDÉAO est de maintenir un taux de protection très faible (5%) à faible (10%)⁶⁰ pour les matières premières des industries laitières et de reconditionnement, un taux faible pour le lait en poudre destiné directement à la consommation, et un taux moyennement (20%) à significativement protecteur (35%) pour les autres produits laitiers de consommation finale. Il apparaît ainsi clairement que la politique commerciale vise davantage à protéger les industries laitières que les éleveurs. Cette orientation n'est pas nouvelle au sein de l'UEMOA et le TEC CÉDÉAO vient la confirmer. Elle soumet la production laitière régionale à la concurrence d'importations à bas prix en provenance de diverses régions du monde. Elle compromet ainsi fortement le développement des filières lait local en Afrique de l'Ouest (GRET *et al.*, 2015)

L'impact du TEC CÉDÉAO dépendra également de l'utilisation ou non la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC. A plus long terme, une plus grande autonomie politique de la région pour mieux protéger ses marchés agricoles dépendra du choix éventuel de notifier à l'OMC des taux plafonds supérieurs aux taux du TEC.

⁶⁰ La poudre de lait conditionnée en emballages de 25 kg ou plus, qui est soit utilisée par les industriels, soit reconditionnée en lots plus réduits, continue à se voir appliquer un droit de douane très peu protecteur de 5% (identique au TEC UEMOA). La protection est légèrement améliorée (10% au lieu de 5%) pour la poudre de lait conditionnée en emballages de moins de 25 kg (sauf s'il s'agit de produits dont la vente est exclusivement réservée aux pharmacies, pour lesquels le taux de 5% est maintenu) (GRET *et al.*, 2015).

La clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'Agriculture (AsA) de l'OMC permet aux gouvernements de prendre des mesures d'urgence temporaires en cas d'effondrement des prix sur le marché mondial ou d'augmentation soudaine des importations afin de protéger leurs marchés et leurs producteurs locaux. Jusqu'à présent, les pays de l'UEMOA ont en règle générale, notifié à l'OMC des taux plafonds, ce qui ne leur permet pas d'utiliser cette clause.

La question est donc de savoir si la CÉDÉAO notifiera à l'OMC les taux de son nouveau TEC ou bien des taux plafonds plus élevés. Dans le premier cas, les États de l'Afrique de l'Ouest pourraient alors recourir à l'avenir à la clause de sauvegarde spéciale. Ceci semble le plus plausible, car le TEC CÉDÉAO prévoit bien une telle mesure (taxe complémentaire de protection). Notons cependant que la taxe complémentaire de protection du TEC CÉDÉAO n'apparaît vraiment pas comme un outil efficace pour protéger les États contre une chute des prix d'importations. En effet, pour qu'elle puisse être mise en œuvre, il faut que le prix d'importation du produit tombe en deçà de 80% de la moyenne du prix d'importation des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (elle peut aussi être mise en œuvre en cas d'accroissement des volumes d'importation de plus de 25%). D'une part, le chiffre de 80% par rapport à une moyenne de trois ans correspond à un véritable effondrement des prix tout-à-fait exceptionnel et fort improbable. D'autre part, le principe de faire référence à la moyenne des trois années précédentes signifie que si la baisse est graduelle sur plusieurs années, le chiffre de 80% n'est jamais atteint, même si, dans la pratique, il y a bien une baisse globale de plus de 80%.

Dans le deuxième cas (notification à l'OMC de taux plafonds plus élevés que ceux du TEC), la CÉDÉAO ne pourrait pas recourir à la clause de sauvegarde spéciale. Mais, outre le fait que cette dernière est de toutes façons a priori inopérante, du moins pour les produits laitiers, la CÉDÉAO disposerait alors d'une liberté importante pour relever à l'avenir si besoin -ou si décision des États de la région de mettre en œuvre une véritable politique de soutien de leurs marchés locaux- les taux de douane réellement appliqués.

Les simulations économiques réalisées notamment dans des pays côtiers comme le Sénégal montrent que les investissements dans les filières laitières nationales ne seront d'aucun effet avec les prix actuels de la poudre de lait importée et qu'un niveau de taxation supérieur d'au moins 15% est nécessaire pour permettre un réel développement de la filière lait local et inciter les entreprises de transformation à substituer la poudre de lait importée au lait local. Il est en effet fort peu probable qu'on observe dans les prochaines années une hausse significative du prix mondial de la poudre de lait. C'est plutôt le scénario inverse qui est craint, avec la fin des quotas laitiers en Europe (GRET *et al.*, 2015).

En termes généraux, plusieurs analyses disponibles montrent que les taux de protection du TEC-CÉDÉAO sont relativement bas en comparaison avec d'autres régions du monde. Soulé (2006, cité par AFD, 2011) présente une comparaison détaillée des tarifs extérieurs agricoles de la CÉDÉAO, de l'UE et du Maroc. D'après cette étude, les taux de protection appliqués par le Maroc sont en moyenne de plus de 35 points supérieurs à ceux du TEC CÉDÉAO (50 % au Maroc contre 15 % pour la CÉDÉAO). Les écarts sont considérables pour les viandes (+136 points), le lait (+54 points) ou la minoterie (+36 points). L'Europe a aussi conservé de nombreux pics tarifaires, qui dépassent souvent les 100 %, pour protéger ses produits alimentaires les plus sensibles. D'après AFD (2011), la comparaison avec l'UE est éloquentes puisque la part des échanges intracommunautaires européens représente plus de 75% des importations alimentaires; cela principalement du fait des mesures de protection forte appliquées au sein de l'UE, où les droits de douane pour les produits alimentaires stratégiques sont nettement supérieurs à ceux de l'UEMOA-CÉDÉAO⁶¹ (51 à 75% pour le blé (contre 5%), 47% pour le riz (contre 10%), 65% pour la viande bovine (contre 20%), 75% pour le lait en poudre écrémé (contre 20%) et 90% pour le sucre (contre 20%)). (Annexe 7).

⁶¹ Sauf dans le cas des accords commerciaux préférentiels.

Analyse intersectorielle: des politiques régionales qui favorisent l'exportation de matières premières vers les marchés extérieurs

Pour promouvoir son intégration économique, l'UEMOA et la CÉDEAO ont formulé des stratégies régionales d'aide pour le commerce. La mise en œuvre de la stratégie de la CÉDEAO repose sur plusieurs politiques sectorielles, y compris l'ECOWAP, la PICAQ, le SLEC et le TEC. Elle repose aussi sur l'initiative EXPECT⁶², qui promeut les exportations dans certaines filières porteuses, et le Programme pour le transport routier régional et la facilitation du transit en Afrique de l'Ouest, qui est un programme conjoint de la CÉDEAO et de l'UEMOA. Toutefois, **ces deux stratégies semblent avoir mis l'accent sur les exportations de biens et de services des pays membres vers les marchés extérieurs**, sans penser au développement de véritables filières régionales sur la base des avantages comparatifs de ces pays. Par exemple, la stratégie d'aide pour le commerce de l'UEMOA, n'a pas tenu compte des objectifs de sa politique agricole commune puisque celle-là a précédé celle-ci. D'où une autre source d'incohérences potentielles des politiques en ce qui concerne le développement agricole et la sécurité alimentaire. (AFD, 2011). Ceci est d'autant plus surprenant si l'on considère que, selon SWAC (2016), le marché alimentaire régional est le premier débouché des producteurs agricoles de la région. Il est 9 fois plus important que le marché à l'export. La croissance et les opportunités du marché régional dépassent donc largement celles des exportations agricoles (SWAC, 2016).

La PICAQ pose également des problèmes d'incohérence avec les autres politiques sectorielles régionales en termes de contenu. Elle ne fournit aucun mécanisme concret pour inverser les incitations à l'exportation, qui favorisent actuellement largement les matières premières sur les produits transformés (Dalberg et Osiwa). De même, la politique de la CÉDEAO en matière de concurrence ne protège pas les entreprises locales contre les multinationales, et semble plus destinée à attirer des investissements étrangers directs (IED) qu'à promouvoir le développement d'une industrie locale (Ngom, 2011).

5.3. Analyse de la cohérence verticale

Analyse verticale intra-sectorielle : L'ECOWAP, le PNIA et le PNSR

Au Burkina, la prétendue transposition de l'ECOWAP à travers la formulation du PNIA a eu lieu au moment où le pays était en train de développer sa propre politique agricole et rurale nationale. En conséquence, **le PDDAA a été initialement perçu comme un processus exogène et dirigiste** (Loada, 2015). Il n'y a pas eu d'appropriation nationale du processus du PDDAA-ECOWAP tant que le gouvernement n'a pas réussi à fusionner les deux processus dans un nouveau programme sectoriel: **le Programme national du secteur rural (PNSR)**. Le document a cherché à combiner deux logiques politiques: le respect des impératifs nationaux et la nécessité d'articulation et de cohérence avec la dynamique régionale. Dans le Pacte pour le développement et la mise en œuvre du PNSR signé en juillet 2010, le gouvernement s'est engagé à assurer l'efficacité et les complémentarités dans la mise en œuvre du PDDAA et de l'ECOWAP. Dans cet esprit, il s'est également engagé à allouer au secteur agricole au moins 10% du budget national, soit un niveau de dépenses agricoles publiques que le pays avait déjà atteint au cours des années précédentes, contrairement à la plupart des pays de la région. Un examen externe du processus du PDDAA au Burkina

⁶² L'initiative EXPECT (*Exports Promotion & Enterprise Competitiveness for Trade*) a été lancée en 2010 dans le but de soutenir la compétitivité des exportations en encourageant les chaînes de valeur à fort potentiel à l'exportation, et en augmentant les exportations en engageant le secteur privé, les bailleurs de fonds, les partenaires et autres parties prenantes. L'initiative vise plus précisément à soutenir les PME de la chaîne de valeur par le renforcement des capacités et des compétences et leur autonomisation. Des chaînes de valeur potentielles ont été sélectionnées: mangue, anacarde, huile de palme, karité, sésame.

Faso par le NEPAD, la CÉDÉAO, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) en janvier 2012 a généré une évaluation positive⁶³ (AU, 2012).

À la suite de l'adoption de l'ECOWAP, les chefs d'État se sont engagés à rendre leurs politiques agricoles nationales «cohérentes» avec la politique agricole régionale et un plan d'action a été mis en place pour progresser dans la mise en œuvre de la politique régionale. Cependant, comme il est indiqué dans divers documents, les États membres devraient aligner leurs politiques nationales sur la politique régionale. Cette notion d'alignement des politiques nationales sur la politique régionale peut être mal conçue, car elle implique une approche dirigiste qui n'est pas nécessairement cohérente avec les contextes et les intérêts nationaux et avec des considérations pratiques telles que le fait que dans la plupart des pays de la région il existait déjà une politique agricole et des programmes nationaux antérieurs à L'ECOWAP. Prétendre que les pays révisent rapidement leurs politiques nationales pour les adapter à la politique régionale semble irréaliste.

Encadré 6: Le cas du riz

Dans le cas du riz, par exemple, les objectifs et les stratégies énoncés dans la politique régionale (Offensive régionale pour la relance durable de la riziculture en Afrique de L'Ouest) et nationale (Stratégie Nationale de Développement de la Riziculture (SNDR)), sont similaires. Les deux politiques ont pour objectifs la modernisation des fermes, l'augmentation durable de la productivité du riz, l'investissement dans la R&D, la gestion des ressources en eau pour la production de riz, l'amélioration de la qualité et la création de valeur ajoutée à travers le développement des chaînes de valeur du riz (ECDPM, 2015).

Toutefois, les questions potentiellement controversées liées aux interactions et interdépendances entre pays ne sont traitées ni par les politiques nationales ni par la politique régionales. Certaines questions cruciales de nature régionale, comme les problématiques liées à la gestion des ressources partagées, les possibilités de spécialisation et de coopération entre pays tenant compte de leurs avantages comparatifs, ou encore la gestion des flux commerciaux en période de crise (alimentaire), ne sont pas vraiment abordées. Le SNDR dit s'appuyer sur la politique régionale de la CÉDÉAO ou sur les politiques d'autres institutions (UEMOA, Autorité du Bassin du Niger, Autorité du Bassin de la Volta) pour résoudre ces questions régionales. Cependant, ni la politique nationale du riz ni la politique régionale ne prévoient des interventions concrètes et des instruments politiques permettant de concrétiser la coopération ou l'intégration régionale (ECDPM, 2015). Il est néanmoins important de signaler les avancées enregistrées dans le cadre de la PAU, notamment en ce qui concerne l'aménagement des périmètres irrigués et l'harmonisation des normes entre pays de l'UEMOA (vétérinaires, phytosanitaires, etc.).

L'Offensive riz issue de l'ECOWAP s'est donc traduite par un ensemble de politiques nationales visant chacune à atteindre l'autosuffisance en riz, sans exploiter les complémentarités agricoles entre États. Cela semble peu stratégique, surtout pour une région avec des conditions agro-climatiques si contrastées, dans laquelle les pays présentent des potentiels très différents pour la production de riz. L'absence de complémentarité et subsidiarité entre l'Offensive régionale riz et les politiques rizicoles nationales est une source d'incohérence, dans le sens où les questions de nature régionale cruciales pour le développement durable de la filière dans la région, pour renforcer et compléter les stratégies nationales, ne sont pas abordées.

⁶³ D'après Inter-réseaux (2013), l'État africain qui, proportionnellement, engage le plus de fonds publics dans l'agriculture sur la période est le Burkina Faso. Il est le « champion » africain en termes de parts budgétaires allouées à l'agriculture, et il est le seul pays sahélien à atteindre la cible de 6% de croissance annuelle du PIB agricole entre 2001 et 2006.

Si la faiblesse des structures de coordination (par exemple entre un ministère en charge du secteur rural et le département de l'agriculture correspondant de la Commission de la CÉDÉAO) a entravé la formulation de politiques régionales et nationales jointes et cohérentes, selon certains auteurs cette situation reflète également **l'absence d'une vision stratégique du développement agricole** dans l'ensemble de la région, tant au niveau des gouvernements nationaux que des institutions régionales. Il existe aussi un manque de volonté politique au niveau national et régional pour allouer au secteur agricole les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les politiques formulées.

Analyse verticale intra-sectorielle : Des instruments de politique commerciale nationale souvent en contradiction avec les accords régionaux

Dans un contexte régional marqué par la libéralisation accrue des échanges et la simultanéité de négociations commerciales tant bilatérales que régionales et multilatérales, la cohérence verticale des politiques commerciales est un enjeu majeur pour les pays d'Afrique de l'Ouest. Selon l'AFD (2011), en Afrique de l'Ouest on relève une cohérence verticale théorique qui se résume à respecter des règles communautaires : au niveau national, les politiques commerciales découlent de la stricte application des éléments de politique commerciale commune⁶⁴. Pourtant, le respect des réglementations communautaires par les États et les opérateurs privés ou publics n'est pas automatique, et **on observe de nombreuses incohérences qui entravent le commerce: remise en place des droits de douane au sein du marché commun, non-respect ou application abusive de certaines normes ou taxes, pas de mise à niveau des procédures douanières, application de vieilles politiques, etc.** Cette incohérence reflète l'inadéquation, dans certains cas, entre les instruments politiques commerciales régionales et les autres politiques publiques, notamment sectorielles (agricole, industrielle, etc.), tant au niveau national que régional.

Il est largement reconnu qu'une meilleure collaboration régionale est nécessaire pour atteindre la sécurité alimentaire, mais la tendance au protectionnisme persiste et la coopération reste sporadique et motivée par des intérêts nationaux à court terme (AFD, 2011). Les politiques agricoles nationales des États membres de la CÉDÉAO se fondent sur des objectifs d'autosuffisance, et les gouvernements n'hésitent pas à mettre en place des mesures temporaires et permanentes qui restreignent les échanges commerciaux en vue de soutenir certains secteurs (par exemple, le Burkina Faso interdit l'importation de viande, restreint les exportations de céréales locales, et le Sénégal interdit les exportations de riz (ODI, 2013)).

Encadré 7: le cas du riz (AFD, 2011)

Le riz est considéré comme une filière prioritaire par l'UEMOA et la CÉDÉAO, mais également par de nombreux pays de la région, y compris le Burkina Faso. Les politiques régionale et nationales consacrent un retour de l'État dans la planification agricole et l'encadrement des producteurs: fourniture et subventions des intrants et équipements, redéploiement de l'appui-conseils, etc.

La relance soutenue de la production locale de riz nécessite une politique commerciale adaptée face à une concurrence très vive des importations notamment d'Asie, mais aussi pour lutter contre la forte variabilité des cours.

⁶⁴ Dans le traité de l'UEMOA les articles 84 et 85 fixent le cadre de la gestion des relations commerciales de l'Union avec les pays tiers. En application des dispositions de l'article 84, c'est l'Union qui conclut désormais les accords commerciaux bilatéraux, au nom des États membres. **De plus, conformément aux dispositions de l'article 85 du Traité, les États membres de l'Union s'obligent désormais à arrêter des positions concertées avant d'entreprendre des négociations dans une enceinte où l'Union n'est pas représentée en tant que partie contractante.** En application des dispositions de l'article 84 du Traité, l'avis n°002/2000 du 02 février 2000 de la Cour de Justice de l'UEMOA a ainsi reconnu la compétence exclusive de l'Union, en ce qui concerne la négociation et la conclusion des accords commerciaux avec les pays tiers (AFD, 2011).

L'UEMOA proposait dans son Plan directeur sur les filières prioritaires d'analyser la faisabilité d'une reconfiguration des flux commerciaux au sein de la zone UEMOA, notamment par la modification du niveau du TEC, en faisant jouer les complémentarités évidentes entre les pays, en raison du potentiel d'extension de la culture et des niveaux de compétitivité variables. L'UEMOA indiquait aussi qu'il convenait d'envisager dans le court terme des mesures appropriées de protection et ou d'incitation pour pallier l'effet de la variabilité des prix internationaux.

Néanmoins, il fut décidé de classer le riz dans la bande tarifaire de 10% dans le TEC UEMOA, et de garder le faible niveau de protection dans le TEC CÉDEAO. Cette décision politique, prise dans un contexte où la demande des ménages pauvres urbains croît exponentiellement alors que l'offre locale est insuffisante, ne protège pas suffisamment la filière dans la région. En conséquence, des mesures nationales protectionnistes sont souvent adoptées par les pays pour protéger la filière nationale.

Au Burkina, depuis la crise de 2008, le gouvernement a interdit les exportations de riz national (en pratique, une quantité importante de riz est toujours exportée hors du pays de manière informelle). Ce cadre de politique commerciale n'incite pas non plus la production, car il ferme la porte des marchés régionaux potentiels et décourage l'augmentation de la production qui pourrait accroître les revenus et la résilience des riziculteurs locaux.

Ces politiques commerciales (mises en place pendant les crises 2007-2008) sont difficiles à changer, car elles bénéficient aux élites dirigeantes, fortement liées aux grands importateurs de riz et aux grands commerçants. En fait, ce cadre de politique commerciale fragmente également le marché régional et la capacité de la CÉDEAO d'assurer la cohérence entre les cadres politiques nationaux et régionaux.

Encadré 8: le cas des productions avicoles (AFD, 2011)

De nombreux pays de la région, y compris Burkina Faso, sont des producteurs avicoles traditionnels. Il existe des flux régionaux, notamment à partir du Burkina Faso vers la Côte d'Ivoire. Dans son Plan directeur des filières prioritaires, l'UEMOA indiquait en 2007 que « dans la plupart des pays de l'UEMOA, les filières avicoles modernes sont actuellement en crise face à la concurrence des importations venant principalement d'Europe, mais aussi du Brésil et des États-Unis, après l'avènement du TEC. Ces viandes bon marché ne concurrencent pas seulement la production avicole de la région, mais plus généralement l'ensemble de la viande produite, y compris la viande bovine (substitution par la viande de poulet) ».

Pour l'UEMOA (2007), « la première mesure urgente est de revoir la protection du TEC pour les filières avicoles afin de faire face à la disparition des filières modernes dans nombre de pays au sein de l'UEMOA. La modification des taux du TEC doit être différenciée selon les différents types de produits (poulet congelé, poulet entier, poulet en morceau, abats, etc.) concurrents aux produits locaux » (UEMOA, 2007). La réflexion sur l'utilisation d'outils de protection efficaces était également envisagée.

Avec l'avènement du TEC CÉDEAO, le tarif a été établi à 35% pour les viandes (le niveau de protection le plus élevé possible). Néanmoins, le Burkina Faso a interdit l'importation de toutes viandes dans le pays, pour protéger le secteur élevage burkinabè de la concurrence d'outre-mer.

Analyse verticale intra-sectorielle : des accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux contradictoires

Les politiques commerciales nationales et régionales en Afrique de l'Ouest dépendent de différents espaces de négociation: un espace de négociation régional au niveau de la CÉDEAO, un espace de négociation bilatéral, notamment entre la région Afrique de l'Ouest et l'UE, concernant l'APE; et un espace de négociation multilatéral, qui renvoie à l'enceinte de l'organisation mondiale du commerce (OMC), dont tous les États d'Afrique de l'Ouest sont membres (à l'exception du Libéria qui a le statut d'observateur).

Chaque pays négocie individuellement à l'OMC, et l'UEMOA et la CÉDÉAO n'ont qu'un statut d'observateur ad hoc. A ce dernier niveau se posent donc la question, d'une part, de la cohérence entre les politiques commerciales appliquées et les engagements pris par les pays/régions et, d'autre part, la question de l'articulation entre les différents niveaux de négociations.

Certains pays de la CÉDÉAO ont des taux consolidés faibles au niveau de l'OMC (niveau inférieur à celui du TEC). Au regard de la forte concurrence actuelle, il y a un problème de cohérence entre les politiques nationales et celle de l'Union. Les taux du TEC-CÉDÉAO sont souvent plus élevés que le taux consolidé à l'OMC. Dès lors, les engagements individuels des pays de l'Afrique de l'ouest à l'OMC sont davantage en contradiction avec les exigences de leur processus d'intégration commerciale régionale, pourtant nécessaire à leur développement économique. Les politiques commerciales nationales, régionales et multilatérales se retrouvent donc imbriquées sans être complémentaires et cohérentes. Avec la signature des accords de partenariat économiques, la situation des pays risque de s'aggraver car le niveau de protection deviendra encore plus faible (au regard des 75% d'ouverture exigée par l'Union Européenne).

5.4. Analyse de l'efficacité du dispositif institutionnel, y compris la coordination intersectorielle

L'existence de deux CER en Afrique de l'Ouest entraîne une entrave institutionnelle majeure pour assurer la cohérence et la mise en œuvre des politiques régionales, puisqu'elle implique une duplication des dispositifs institutionnels au niveau régional. Même si, par exemple dans le cas du secteur agricole, l'UEMOA et la CÉDÉAO travaillent ensemble (l'UEMOA étant mentionné comme co-auteur sur tous les documents de politique agricole régionale de la CÉDÉAO, et participant à toutes les réunions de haut niveau), **en réalité, il y a une superposition et duplication institutionnelle avec souvent des divergences**. Les acquis institutionnels (et autres acquis) au niveau de l'UEMOA ne sont pas systématiques au sein de la CÉDÉAO.

Face à deux référentiels, le problème qui se pose est le principe central de la subsidiarité, qui impose que les institutions régionales limitent leurs actions à celles où elles sont plus efficaces ou efficientes que les États individuels. D'après Savadogo, K. (2009), *« les actions de la CÉDÉAO dans l'espace UEMOA devraient se limiter à celles où la CÉDÉAO est plus efficace que l'UEMOA. Mais les actions prises par la CÉDÉAO peuvent apparaître plus efficaces au sein d'un État membre plus que celles prises par l'UEMOA, alors que le contraire peut être vrai pour un autre État de l'UEMOA. Les incohérences de politiques sont donc difficiles à éliminer dans des intégrations étagées »*.

Dans le secteur agricole, chaque politique régionale dispose d'un dispositif institutionnel chargé de son pilotage, exécution et financement. Dans le cas de l'ECOWAP, en 2009, la signature du «Pacte régional pour la mise en œuvre de l'ECOWAP» a permis de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'engagements communs, en particulier liés à l'application des principes de leadership, d'alignement et de coordination des interventions dans le secteur agricole et alimentaire au niveau régional (Oxfam, 2015). Ce pacte fut suivi en 2010 par l'adoption du programme régional d'investissement agricole (PRIA) donnant corps à la politique agricole régionale, puis en 2011 par la création du dispositif institutionnel chargé du pilotage, de l'exécution et du financement du PRIA (Annexe 5). Ce dispositif est constitué de L'agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (ARAA), du fond régional pour l'agriculture et l'alimentation (FRAA) ainsi que de plusieurs dispositifs de concertation, notamment le comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation, le comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation, et le groupe des partenaires techniques et financiers (*ECOWAP donors group*). Enfin, le réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA)

constitue un dispositif de veille, de prévention et de gestion des crises alimentaires, dont les sessions se tiennent régulièrement. **Le dispositif institutionnel de mise en place de l'ECOWAP est inachevé. En attendant, la mise en œuvre de l'ECOWAP repose sur des arrangements spécifiques autour de chaque programme, ce qui ralentit et complexifie le processus** (Inter-réseaux, 2016). Dans le même temps la CÉDÉAO pilotait des processus similaires au sein des pays membres, aboutissant à la formulation de programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA).

Du côté de l'UEMOA, le fond régional de développement agricole (FRDA) a été créé en mars 2006 par l'acte additionnel N°03/2006 pour financer les programmes de la PAU. Il existe de même un comité technique consultatif du fond qui gère les programmes et projets éligibles. Le fond est opérationnel depuis 2011 avec un budget de 7,9 milliards de FCFA. Par ailleurs, le conseil des ministres de l'UEMOA a adopté, en septembre 2007, le règlement N°12/2007 portant sur la création et les modalités de fonctionnement du comité consultatif régional des filières agricoles. Celui-ci est chargé de donner des avis techniques à la Commission de l'UEMOA sur la mise en œuvre de la PAU, notamment ses volets relatifs à l'adaptation au changement climatique et au développement des filières agricoles, ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement de la production.

L'axe 2 de la PAU envisage un programme d'appui à la coordination et au dispositif institutionnel dans le cadre duquel, *« la Commission de l'UEMOA veille à une bonne articulation entre, d'une part, les politiques agricoles régionales comme l'ECOWAP, et d'autre part, la PAU et les politiques agricoles nationales, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources »* (UEMOA, 2011). Cependant, la réalité montre que les dispositifs institutionnels et les acquis de la PAU, comme par exemple les cadres de concertation des filières, ne sont pas exploités par l'ECOWAP. De même, en décalage avec la temporalité du processus de révision de l'ECOWAP, l'UEMOA a adopté en 2014 un nouveau Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PCD-TASAN) avec l'appui technique de la FAO. Ce programme appelle à un « changement de paradigme » dans le secteur agricole, après avoir dressé un constat d'échec des précédentes approches, dont la mise en œuvre des PNIA. Selon le document du PCD-TASAN, ce programme *« s'inscrit en parfaite harmonie avec les objectifs visés dans le cadre de la Politique Agricole de l'Union (PAU), mais aussi du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), de la Politique Agricole (ECOWAP) et du Programme Régional d'Investissements Agricoles (PRIA) de la CÉDÉAO, ainsi que des Programmes Nationaux d'Investissements Agricoles (PNIA) des États Membres. Il est conçu pour compléter et renforcer, dans l'espace UEMOA, les efforts de développement déjà solidairement entrepris à l'échelle de la CÉDÉAO »* (UEMOA, 2016). Cependant, le document met l'accent sur la faiblesse des PNIA⁶⁵ et ne fait pratiquement pas mention du PRIA adopté par la CÉDÉAO en 2010, bien qu'ils en recouvrent très largement les domaines d'intervention (Inter-réseaux, 2016).

Les arrangements institutionnels proposés pour la mise en œuvre du PCD-TASAN reposent pour l'essentiel sur des mécanismes existants au sein de la commission et prévus pour la mise en œuvre de la

⁶⁵ « Si dans l'ensemble, les PNIA accordent une grande importance au développement des filières agricoles, ils présentent les lacunes suivantes: i) ils montrent une faible hiérarchisation des filières à promouvoir, au regard des critères économique, social, financier, de sécurité alimentaire et nutritionnelle, etc.; (ii) il y a aussi la faible coordination des choix entre les pays, qui, engagés dans un même espace d'intégration économique, se sont très peu préoccupés des questions de complémentarité fondées sur les avantages comparatifs que possède chaque pays ou bassin de production; (iii) les stratégies de promotion des filières agricoles sont très peu lisibles sur les mesures incitatives à mettre en œuvre pour booster les productions et faciliter le placement des produits sur les marchés locaux, régionaux et internationaux; (iv) les instruments financiers reposent quasi exclusivement sur les subventions des intrants (engrais, semences améliorées), le financement des aménagements sommaires et du petit matériel agricole, ce qui ne couvre que partiellement les chaînes de valeur; (v) enfin, en ce qui concerne le fonctionnement des marchés, les PNIA ne précisent pas les formes et niveaux de protection du marché national souhaités, pour sécuriser les investissements engagés ou prévus » (UEMOA, 2016).

PAU. Au niveau régional, le département de la sécurité alimentaire, de l'agriculture, des mines et de l'environnement (DSAME) sera en charge de la coordination de la mise en œuvre des programmes et projets du PCD-TASAN. Quatre organes participeront au pilotage du PCD-TASAN: le conseil des ministres, la commission représentée par son président, le comité consultatif régional des filières agricoles (CCRFA) de l'UEMOA, ainsi que le comité technique consultatif du FRDA. Le suivi-évaluation régional sera internalisé au sein du DSAME (recrutement d'un responsable de suivi-évaluation, nomination de points focaux dans les directions). Sur le plan national, il existe une volonté affichée de coordination avec les dispositifs institutionnels de l'ECOWAP, car la coordination du PCD-TASAN reposera sur les cellules PNIA des États Membres. Le pilotage sera assuré par les organes existants de pilotage du PNIA, et les mécanismes de suivi-évaluation seront calqués sur ceux de la PAU (UEMOA, 2016).

Selon le document du Programme régional d'investissement agricole et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PRIASAN) pour 2016-2020 (CÉDÉAO, UA, NEPAD (2016), « *le PCD-TASAN est conçu comme un instrument concourant à la mise en œuvre des PNIASAN, dans les domaines de concentration de l'action régionale décidés par l'UEMOA. Une programmation conjointe des activités et appuis délivrés par la CÉDÉAO et l'UEMOA sera réalisée pour éviter les redondances et les incohérences, et optimiser l'utilisation et l'efficacité des ressources mobilisées* ».

La mise en œuvre des deux politiques agricoles régionales, la PAU et l'ECOWAP, a été jusqu'à présent limitée à la mise en place de dispositifs institutionnels et de règlements qui souvent se chevauchent, avec peu d'actions concrètes sur le terrain. Ces dispositifs institutionnels sont souvent redondants, dans certains cas inachevés ou peu fonctionnels (cas de l'ARAA), et ont des capacités limitées. Même si la coordination entre la CÉDÉAO et l'UEMOA a progressé dans le domaine agricole, il existe un manque de convergence entre organisations régionales (Inter-réseaux, 2016). Ceci entraîne une duplication et perte d'efficacité: « *Des réglementations communes ont été adoptées, notamment sur l'harmonisation de normes. Il existe néanmoins toujours des chevauchements, voire des compétitions, entre les organisations régionales. La politique agricole de l'UEMOA est toujours mise en œuvre à travers des programmes spécifiques, sur des thématiques équivalentes à celles de l'ECOWAP* » (Inter-réseaux, 2016).

L'Annexe 6) résume les principaux acquis de l'ECOWAP et de la PAU. L'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation ne permet pas d'examiner le degré de mise en œuvre, l'impact ou la cohérence entre les deux accords (Savadago, K. 2009). Selon le document du PRIASAN 2016-2020 (CÉDÉAO, UA, NEPAD (2016), dans le précédent PRIA, le dispositif de suivi-évaluation s'est révélé complexe à mettre en œuvre, en raison de la multiplicité des indicateurs et de la faible capacité des dispositifs d'information de les alimenter sur des bases régulières et fiables. A cela s'ajoute la difficulté d'établir une situation de référence fiable et complète, en raison de l'incomplétude des systèmes d'information des États membres. Au final, il s'est révélé assez délicat d'évaluer l'ECOWAP, et notamment de pouvoir établir les corrélations entre les investissements, les réformes réalisées, d'une part, les performances de l'agriculture et de l'agroalimentaire, l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle, et enfin, l'impact sur les ressources naturelles et l'environnement, d'autre part.

Ces différents aspects (établissement d'une situation de référence, choix des indicateurs, sources d'information, etc.) seront, selon ce document, traités dans le cadre de la mise en œuvre du PRIASAN (CÉDÉAO, UA, NEPAD (2016).

Selon le Hub rural, après la production des PRIA et des PNIA en 2010-2011, le processus du PDDAA a stagné. **Les défis à relever sont les contraintes de capacité institutionnelle (notamment de l'ARAA), les contraintes de coordination (avec la dimension régionale pas vraiment incluse dans les PNIA)**

d'Afrique de l'Ouest et le faible alignement entre les programmes de bailleurs et les priorités régionales (Hub rural, site web⁶⁶). D'après Oxfam (2015), **dix ans après le lancement de la politique agricole et alimentaire de la CÉDEAO, censée canaliser les efforts dans le secteur, le bilan des enjeux de coordination est sévère**. Plusieurs pôles régionaux continuent de se concurrencer, tant sur les orientations politiques que sur la mise en œuvre des projets, soutenus par différents partenaires au développement, et *«en imposant parfois leurs propres cadres d'intervention, ils affaiblissent les instances régionales et renient leurs engagements sur l'efficacité de l'aide»* (Oxfam, 2015).

De la même façon, la mise en pratique des instruments de politique commerciale a été partielle, et de nombreux obstacles aux échanges commerciaux intra-communautaires persistent. La circulation au sein de la CÉDEAO des biens produits dans ses États membres est ainsi limitée. Les accords de libre-échange, les réglementations et procédures communautaires en vigueur ne sont pas systématiquement appliqués. Une des raisons pour cela réside dans le fait que les opérateurs économiques sont insuffisamment impliqués dans la formulation de ces politiques et réglementations, et que trop peu est fait pour les amener à se mettre en conformité avec ceux-là. Il manque aussi aux CER des mécanismes de règlement des différends et de sanction de la violation des réglementations⁶⁷.

Selon l'ECOWAP, la mise en place du TEC nécessite un mécanisme institutionnel au sein de la CÉDEAO qui soit responsable de l'application du TEC, en surveillant ses impacts ainsi que l'harmonisation des positions des États dans les négociations commerciales (CTA, 2013).

De son côté, la PICAQ a un vaste programme avec dix sous-programmes régionaux, dont uniquement un a été mis en œuvre jusqu'à présent. En outre, la PICAQ est accusé d'absence de subsidiarité, car elle se chevauche avec les politiques nationales sans fournir de valeur ajoutée claire. Un exemple est l'absence d'approche régionale à l'égard des APE (Gnamien N'Dri, 2011). Il n'est par exemple pas clair comment les pays devraient mettre en œuvre les stratégies régionales au niveau national (Dalberg et Osiwa). En outre, il a également été avancé que la mise en œuvre de politiques industrielles nationales élaborées dans le cadre de la PICAQ a été inefficace et n'a pas (encore) produit les résultats souhaités, par exemple, en termes d'augmentation des exportations à valeur ajoutée.

Selon la BAD (2011), la dualité et multiplicité de l'architecture de l'intégration entraîne une faible capacité et une mise en œuvre non-satisfaisante des opérations régionales. Une coordination et une rationalisation efficaces pourraient atténuer les difficultés fondamentales liées à la multiplicité des institutions et à la dualité entre la CÉDEAO et l'UEMOA. Pour remédier à l'insuffisance des capacités, celles-ci doivent être renforcées aux niveaux national et régional.

Au niveau de la CÉDEAO, un comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation (CIDAA) a été proposé par le Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eau (DAERE) de la CÉDEAO pour assurer la coordination des différentes politiques sectorielles. Selon le mandat proposé, ce comité « (1) veille à la cohérence des politiques et mesures prises par les autres départements avec les orientations de la politique agricole régionale; (2) instruit les arbitrages qui seront rendus par la Présidence de la Commission ou soumis au Conseil des Ministres de la CÉDEAO, ayant un impact sur le secteur agricole et qui reposent sur plusieurs politiques sectorielles au sein de la Commission; et (3) propose des mesures et dispositions à prendre pour garantir la cohérence des politiques au Président de la Commission, qui les soumet au conseil des ministres pour décision à prendre. La feuille de route proposée indique comme « chantiers urgents » (1) celui de l'Union douanière en gestation: examen approfondi du

⁶⁶ <http://www.hubrural.org/Afrique-de-l-Ouest-Note-d-analyse.html?lang=fr>

⁶⁷ ENDA-CACID, 2016, communication personnelle.

taux de protection de certains produits, ainsi que les mesures de défense commerciale en cours de définition; (2) celui de la zone de libre échange que la région négocie avec l'Union Européenne dans le cadre de l'APE; et (3) la question de la réforme de la fiscalité intérieure (CÉDÉAO). Il est important de noter que le Commissaire de la CÉDÉAO en charge de l'industrie et de la promotion du secteur privé n'est pas inclus dans la proposition d'instance politique du comité⁶⁸ (CÉDÉAO). Ceci est surprenant, étant donné que l'industrialisation/transformation des matières premières alimentaires est un enjeu majeur pour la région, et la PICA0 a identifié plusieurs filières agroalimentaires comme filières prioritaires.

Cependant, la formalisation du CIDAA implique un arbitrage, et le cas échéant l'adoption d'un règlement au niveau de la Présidence de la Commission de la CÉDÉAO. De ce fait, le document du PRIA-SAN indique que le DAERE impulsera des concertations avec les départements pertinents pour s'assurer que les préoccupations spécifiques du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique sont bien prises en charge, et pour assurer la mise en œuvre des activités correspondantes aux objectifs du PRIA-SAN (CÉDÉAO, UA, NEPAD (2016).

5.5. Analyse des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées

La mise en œuvre des politiques régionales requiert un certain nombre d'éléments, principalement les moyens financiers et le respect des engagements supranationaux. Du point de vue des moyens de financement, la stratégie communautaire est de mobiliser des fonds propres capables de renforcer le développement à travers la mise en œuvre des programmes à l'intérieur de chaque politique. **En dépit des annonces répétées, les fonds propres annoncés par la CÉDÉAO pour mettre en œuvre les programmes ou permettre le fonctionnement du dispositif institutionnel ne sont que très peu déboursés.** Les graves crises sécuritaires et humanitaires au Sahel (notamment au Mali et au Nigeria) et dans les pays côtiers (avec l'épidémie d'Ébola) grèvent le budget des commissions depuis plusieurs années.

De ce fait, **les dépenses d'investissement liés à la mise en œuvre de certains programmes tels le PRIA, ont été réalisées quasi-exclusivement sur des financements des partenaires au développement,** fonds qui financent également une partie importante des dépenses de fonctionnement et de personnel de la Direction de l'agriculture et de l'ARAA. La CÉDÉAO est ainsi revenue sur l'ensemble des 80 millions de dollars d'engagements qu'elle avait pris sur le financement des programmes en 2014 et le fond régional FRAA est encore une coquille vide. S'il a été formellement créé, ce fond n'a pas été mis en œuvre de façon opérationnelle. En 2015, la conférence internationale ECOWAP+10 a été organisée par la CÉDÉAO pour examiner avec toutes les parties prenantes l'exécution et les résultats de la politique régionale, dix ans après sa mise en œuvre. Les différents groupes d'acteurs ont convenu que, du fait du manque de ressources et de leadership de la CÉDÉAO, la réalité pratique de l'ECOWAP est qu'elle s'est traduite par un «patchwork» de programmes et initiatives impulsés par les différents bailleurs engagés dans la région (par exemple, le programme des réserves régionales, l'alliance globale pour la résilience (AGIR), le programme pour la libre circulation des produits agricoles en Afrique de l'Ouest (ProFAB), le projet d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS), entre autres, qui sont eux-mêmes encore à un stade

⁶⁸ Composition proposée pour le CIDAA: Deux instances: une instance technique (les directeurs) et une instance politique: Du Vice Président de la Commission de la CÉDÉAO; du Commissaire en charge de l'Agriculture, de l'Environnement et des Ressources en Eau; du Commissaire en charge de la politique macroéconomique; du Commissaire en charge du commerce, des douanes, des industries, des mines, de la libre circulation des personnes et des biens; du Commissaire en charge des infrastructures et de l'énergie; et du Commissaire en charge du développement humain et du genre (CÉDÉAO).

embryonnaire. Le financement de ces programmes (et donc de l'ECOWAP) emprunte différents canaux⁶⁹. Même si ces programmes sont alignés avec les politiques agricoles régionales, cette limitation de financement de l'ECOWAP (et du reste des politiques sectorielles régionales en relation avec la sécurité alimentaire) est une source d'incohérence importante entre les objectifs des politiques régionales⁷⁰, et ce qui se fait réellement sur le terrain en matière agricole et de sécurité alimentaire. C'est aussi une cause fondamentale de manque d'efficacité, d'efficience et de viabilité des politiques (voir section suivante).

Dans le nouveau PRIASAN, adopté en décembre 2015, la démarche de budgétisation reprend celle adoptée lors du PRIA. Compte tenu des glissements temporels observés, la budgétisation globale est réalisée sur 10 ans, horizon 2025, puis déclinée dans le PRIASAN 2016-2020. **Il est retenu de mobiliser au cours des 10 prochaines années un volume de ressources de 3,5 milliards de dollars, alors que le PRIA 2010-2015 était évalué à 900 millions de dollars.** D'ores et déjà, les programmes en cours et qui s'inscrivent partiellement dans le PRIASAN 2016-2020 disposent d'un volume de ressources mobilisables pour la période 2016-2020 de l'ordre de 900 millions de dollars. Aussi, le budget global évalué pour la période de 5 ans couvrant le PRIASAN 2016-2020 porte sur un volume de ressources de l'ordre de 1,75 milliards de dollars. **Après déduction des ressources mobilisées sur le PRIA 1 et couvrant des dépenses relevant du PRIASAN 2016-2020 (programmes engagés après 2014), le gap qui reste à couvrir porte sur un volume de ressources de 850 millions de dollars (CÉDEAO, UA, NEPAD, 2016).** La stratégie de mobilisation de ces ressources comprend (i) une stratégie ciblée sur les ressources internes de la CÉDEAO, qui envisage notamment l'inclusion du DAERE dans le processus de réflexion sur les nouvelles ressources (financements innovants) que la Commission de la CÉDEAO cherche à identifier et promouvoir; et (ii) sur les ressources externes, à travers la conduite des concertations bilatérales avec les PTF déjà investis dans l'ECOWAP, structurées autour de leurs domaines d'intérêts, et la recherche de nouveaux partenaires (CÉDEAO, UA, NEPAD, 2016).

La PAU dispose de trois instruments de mise en œuvre: la programmation pluriannuelle des activités, le fond régional de développement agricole (FRDA) et le système d'information agricole régional (SIAR). Dans la pratique, sa mise en œuvre tient compte des actions des autres acteurs et institutions en charge du développement agricole dans la sous région. De ce fait, elle repose sur sept principes directeurs : la subsidiarité, la proportionnalité, la régionalité, la complémentarité, la solidarité, la progressivité et le partenariat (UEMOA, 2011).

D'après l'UEMOA (2006) **la mise en œuvre de la PAU est limitée par la disponibilité des ressources financières, car l'essentiel des activités est financé par des partenaires au développement**, l'union européenne et la coopération française, notamment. Le rythme des activités est ainsi assujéti au rythme de la mise à disposition des fonds par ces partenaires. Un programme triennal glissant a été élaboré pour la mise en œuvre de la PAU. La mise en œuvre jusqu'ici a porté essentiellement sur la mise en place de dispositifs institutionnels et réglementaires dans les différents domaines d'intervention de la politique commune. L'Annexe 6 présente les principales actions réalisées (Kaboré, 2007, cité par Savadogo, 2009).

⁶⁹ (1) via le mécanisme financier de la Commission de la CÉDEAO ; (2) via des comptes ouverts et dédiés à des programmes, généralement au niveau de l'ARAA; (3) via les dispositifs financiers des différents opérateurs (organisations de coopération technique, OP, bureaux d'études et organisations internationales, etc.); (4) via la gestion financière directe par certaines agences de coopération (CÉDEAO, UA, NEPAD, 2016).

⁷⁰ De même, au niveau des pays, les chefs d'États africains ont tous pris l'engagement en 2003 à Maputo pour consacrer 10% du budget national à l'agriculture. Cette initiative émane de la prise de conscience des gouvernants de l'importance de l'agriculture dans le développement économique, la lutte contre la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire. En Afrique de l'Ouest, il y a seulement 4 pays qui ont consacré pendant plusieurs années au moins 10% des dépenses publiques annuelles à l'agriculture. Il s'agit du Burkina Faso, du Niger, du Mali et du Sénégal (Wade et Niang, 2014).

Lors de la réunion du Comité consultatif régional des filières agricoles (CCRFA) de l'UEMOA en 2015, les différents acteurs ont noté la convergence entre la PAU et l'ECOWAP par l'existence d'initiatives conjointes UEMOA-CÉDÉAO, menées dans plusieurs domaines (UEMOA, 2015). Il s'agit notamment des programmes suivants, financés par les bailleurs de fonds : (1) la mise en place d'une réserve régionale de sécurité alimentaire ; (2) l'animation du réseau de prévention des crises alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) ; (3) la mise en place d'un cadre d'intervention et d'une alliance pour une agriculture intelligente face au climat en Afrique de l'Ouest ; (4) la promotion d'une riziculture productive et durable en Afrique de l'Ouest (offensive riz) ; et (5) la promotion de la libre circulation des produits agricoles en Afrique de l'Ouest.

Encadré 9 : L'espace CÉDÉAO, le bon élève de Maputo ? (Inter-réseaux, 2013)

La majorité des pays atteignant les 10% est située dans cet espace. De plus la CÉDÉAO est la région la plus avancée dans la mise en œuvre du PDDAA : elle est la seule organisation régionale à avoir signé son pacte régional, tous les pays membres ont signé leur pacte national et de nombreux pays de la zone ont mené leurs business meetings. Ces éléments indiquent un dynamisme de l'investissement public agricole dans cette région supérieur aux autres régions d'Afrique.

Mais ce tableau doit être quelque peu nuancé. Au sein de la zone CÉDÉAO, on observe une fracture nette entre les pays sahéliens, respectant généralement voire dépassant les 10%, et les pays côtiers, souvent bien loin derrière. De plus, si « la photo » indique une avance claire des pays sahéliens, « le film » indique une tendance générale à la baisse des dépenses agricoles dans les pays sahéliens, alors que dans les pays côtiers, on observe une évolution stationnaire voire une légère hausse. En effet il est édifiant de comparer les taux d'allocation budgétaire agricoles des pays sahéliens dans les années 1990 à ceux des années suivant Maputo. La baisse est quasi générale. Alors que le Burkina consacrait plus de 30% de ses ressources à l'agriculture en 1996, il n'y consacrait même pas 10% en 2008, année de la crise alimentaire ayant conduit l'État à arbitrer en faveur d'interventions d'urgence non comptabilisées dans les dépenses agricoles.

Concernant l'avancement des Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA), il faut aussi signaler que si la sous-région est la plus avancée, les PNIA ne sont pas pour autant exempts de critiques : on leur reproche l'insuffisance des engagements financiers nationaux et leur irréalisme, leur manque d'innovation, de priorisation, de prise en compte des instruments de mise en œuvre, et des enjeux d'aujourd'hui (demande alimentaire urbaine, chômage rural, échanges transfrontaliers...).

L'étude étroite du « ratio de Maputo » comporte de nombreux biais. D'abord il existe des situations où la part des dépenses agricoles dans le budget total baisse alors qu'elles sont en forte croissance en valeur absolue (cas du Ghana). Ensuite l'atteinte du seuil des 10% n'est pas toujours synonyme de réduction de la pauvreté (son objectif initial). En effet, il existe des situations où une augmentation soutenue des dépenses agricoles et une détérioration des conditions nutritionnelles coexistent. Finalement, au-delà de la quantité d'argent dépensée dans l'agriculture, la qualité des dépenses agricoles réalisées reste questionnée.

En ce qui concerne la politique industrielle, le partenariat industriel intracommunautaire (ou intra régional) et international permet à la région d'améliorer l'afflux d'investissements et de technologies tout en renforçant le partenariat public-privé, son tissu industriel, la création d'emplois sur place, les échanges intracommunautaires et sa présence sur le marché international à travers la constitution et le renforcement de partenariats entre les entreprises nationales et étrangères, notamment les PME/PMI. L'envergure et le contenu du réseau régional (international et intra régional) de partenariat industriel, varieront en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment, les besoins et capacités des pays tiers, la taille de leurs

marchés ainsi que les opportunités potentielles. Afin d'avoir un impact réel et être pérenne, le programme mobilisera les énergies et la coopération de toutes les parties (CÉDÉAO, 2011).

Concernant le TEC et le SLEC, il s'agit d'accords régionaux qui devraient être respectés au niveau national par tous les États membres, selon les délais établis et en utilisant les mesures compensatoires accordés dans les textes (voir Annexe 4). Cependant, comme il a déjà été indiqué, les accords régionaux commerciaux sont respectés de façon inégale et appliqués de manière incohérente au niveau national, conduisant à un environnement d'affaires opaque qui limite considérablement les possibilités de croissance économique, et les objectifs de sécurité alimentaire.

Selon l'AFD (2011), les principales raisons du faible taux d'application des accords régionaux commerciaux sont : la primauté des intérêts nationaux ; le manque ou la faiblesse des mécanismes de suivi de la bonne mise en œuvre des politiques commerciales ; l'insuffisance d'études d'impacts ex-ante et ex post sur la mise en œuvre des mesures des politiques commerciales ; la faiblesse des directions en charge des politiques commerciales à l'UEMOA, à la CÉDÉAO et au niveau national ; le manque de volonté politique pour la bonne application des mesures réglementaires ; le manque d'information et de sensibilisation concernant les mesures réglementaires et leur application, tant au niveau des services de l'État (autorités, services des douanes) que des opérateurs ; et la méconnaissance des mécanismes de plainte.

Selon le ROPPA (2011) les recommandations convergent vers la nécessité d'un effort accru en matière d'information, de sensibilisation et de formation des acteurs économiques sur les principes de l'intégration communautaire et de la libre circulation des personnes et des biens (par exemple, caravanes de sensibilisation, érection aux postes de contrôle frontaliers, de supports (plaques) affichant les procédures et pièces requises pour différentes formalités de police et de douanes, production en langues nationales de guides pratiques compilant les textes de référence en matière de libre circulation des personnes et des biens à l'usage du grand public, etc.). De même, d'après CTA (2013), l'USAID recommande une série de mesures pratiques pour corriger le faible niveau d'application du TEC et du SLEC : mise en place d'un réseau de lignes directes efficaces pour le rapport d'anomalies ; meilleure formation et supervision des fonctionnaires ; utilisation de systèmes de paiement numérisés aux frontières ; diffusion de guides communautaires sur les réglementations commerciales (TEC, SLEC) ; centres d'information pour le secteur privé ; ainsi que l'habilitation de la CÉDÉAO/UEMOA pour imposer des sanctions aux États membres pour la non-application des engagements (CTA, 2013).

5.6. Analyse de l'efficacité, l'efficacé et la viabilité des politiques régionales

Etant donné le faible niveau d'implémentation des politiques sectorielles régionales, et la faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation, il s'avère difficile de mettre en relation les tendances régionales en matière de sécurité alimentaire, agriculture, développement industriel et commerce, avec les politiques sectorielles correspondantes.

Lors de la conférence internationale ECOWAP+10, en 2015, l'évolution des performances du secteur agricole et de la sécurité alimentaire ont été présentées, avec des résultats plutôt décevants (même si la production agricole régionale a augmenté ; voir Encadré 10). Cependant, il a été impossible de les mettre en relation avec l'efficacité/efficacé de l'ECOWAP, du fait de l'absence de mécanismes de suivi-évaluation de la politique. De même, d'après Savadogo (2009), la revue de la littérature révèle l'absence

d'étude sur les impacts de la PAU depuis son institution. Le suivi-évaluation de la PAU semble aussi insuffisant. Néanmoins, il y a certaines avancées. Mise à part la mise en place de dispositifs institutionnels, plusieurs règlements ont été élaborés et adoptés durant cette période, le plus souvent conjointement entre la CÉDÉAO et l'UEMOA (Annexe 6). Ces réglementations, qui s'imposent aux pays, visent à promouvoir un environnement favorable au secteur et à fluidifier le marché.

De même, en ce qui concerne la PICAQ, le Programme de normalisation, d'assurance de la qualité, d'accréditation et de métrologie (SQAM) est considéré comme une réussite. Les succès du programme comprennent l'établissement de subventions nationales pour la sous-traitance, le système d'accréditation ouest-africain (SOAC), l'harmonisation des normes régionales pour plus de 320 produits, et la certification d'entités locales pour 40 biens industriels. Les progrès accomplis ont été favorisés par les efforts de collaboration de la CÉDÉAO et de l'UEMOA qui ont déjà fait des progrès dans leurs pays membres en ce qui concerne la certification des entités locales pour la production de certains biens industriels. (Dalberg et Osiwa).

Encadré 10: L'évolution récente du développement agricole et de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (Inter-réseaux, 2016)

Le PDDAA, lancé en 2003, vise à réduire la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire avec un objectif de croissance agricole moyenne annuelle de 6%. Malheureusement, dix ans après, tous les pays ne semblent pas avoir atteint l'objectif. En rapport avec la mise en œuvre de la politique agricole commune, plusieurs résultats ont été engrangés. (Inter-Réseaux, 2016).

-Une hausse de la production sur plusieurs productions stratégiques. Il y a eu une augmentation de la production agricole, notamment céréalière, dans la région. La production de céréales a progressé de 59% entre 2000 et 2012. Les hausses les plus importantes ont concerné le riz (+95%) et le maïs (+130%). Une augmentation significative du cheptel et de la volaille a également eu lieu (+48% pour les bovins et petits ruminants, +85% pour les volailles et +59% pour le porc). D'autres filières peinent toutefois à suivre cette tendance, comme la filière lait ou les produits issus de la pêche.

-Peu d'amélioration des rendements. En dépit de la volonté d'intensification, l'augmentation des volumes de la production est majoritairement lié aux accroissements des surfaces cultivées et des cheptels. Seuls le riz et le maïs semblent faire exception. Entre 2000 et 2010, l'augmentation de la production de riz paddy s'expliquerait ainsi à 71% par l'augmentation des rendements (croissance annuelle de 2,9% sur la période).

-Une offre dépassée par la demande. Le rythme d'accroissement des productions peine par ailleurs à suivre la hausse de la demande. La dépendance aux importations alimentaires s'est ainsi considérablement accrue ces dernières années, notamment pour certains produits de base comme les céréales, le lait et la viande. La balance commerciale agroalimentaire de la région, équilibrée lors de l'adoption de l'ECOWAP, enregistre un déficit d'environ 3 milliards de dollars sur la période 2008-2011 sous le double effet de l'augmentation des volumes et des prix d'importation.

-Une amélioration de la sécurité alimentaire: La disponibilité en calories par habitant s'est améliorée en Afrique de l'Ouest, dépassant dans la majorité des pays le seuil de 2500 Kcal/jour/hab. Le taux de sous-alimentation a baissé, passant par exemple entre 2005 et 2015 de 16% à 7,5% au Bénin, de 40% à 22% au Sierra Leone, de 26% à 21% au Burkina Faso ou de 23% à 10% au Sénégal.

Malgré ces quelques progrès, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle reste particulièrement forte en Afrique de l'Ouest. La sous-alimentation dépasse encore dans de nombreux pays la moyenne mondiale (11%). Près de 40% des enfants de moins de 5 ans sont touchés par un retard de croissance et 12% par la malnutrition aiguë. La pauvreté des ménages constitue la cause majeure de cette insécurité. Près de 55% de la population ouest-africaine vit avec moins de 1,25 USD/jour. Dans la mesure où les ménages, y compris ruraux, achètent en majorité leur nourriture sur les marchés, l'accès à une alimentation de qualité est fortement lié à leur pouvoir d'achat et au moindre choc climatique ou économique.

La politique industrielle semble ne pas être efficiente au regard des nombreuses contraintes internes et externes. En effet, les politiques existantes semblent avoir reconnu le caractère multidimensionnel du développement et les défis d'industrialisation. Cependant, elles continuent d'être isolées et mal alignées sur les programmes généraux de développement national des différents pays. Pour la plupart, les pays de la sous-région ouest-africaine n'ont pas de programmes nationaux de développement. De plus, plusieurs autres politiques sectorielles qui sont liées à la performance industrielle n'ont pas été entièrement formulées et, de ce fait, elles ne peuvent pas être alignées. En dehors des multiples contraintes intérieures qui handicapent les industries locales, ces dernières ont été excessivement exposées à une concurrence intenable de la part des industries très avancées qui ont accès à des infrastructures très fiables et qui sont aussi fortement subventionnées. Finalement, la politique commerciale de la CÉDÉAO ne peut pas être définitivement évaluée pour le moment à cause de sa jeunesse.

En ce qui concerne le SLEC, le TEC et la fluidification des échanges, les bilans de l'intégration régionale restent décevants. Comme il a déjà été indiqué, les instruments de politiques mis en place ne sont que très faiblement appliqués par les États membres. De ce fait, le niveau des échanges formels intra-CÉDÉAO reste très faible, entre 8 et 11% (Torres, C. and Van Seters, J., 2016), même s'il faut rester prudent sur ces statistiques, étant donnée l'importance du commerce informel et donc des échanges non enregistrés. Néanmoins, ces chiffres soulignent la faiblesse des moyens consacrés aux objectifs de l'intégration. C'est pourtant le cœur du problème car la mise en place de l'union douanière doit avoir, entre autres, comme objectif de réduire la dépendance alimentaire.

Globalement, l'efficacité, l'efficacé et la viabilité des politiques régionales sectorielles en relation avec la sécurité alimentaire sont mitigées, notamment du fait des nombreuses incohérences horizontales et verticales entre les différentes politiques sectorielles. En conséquence, la sécurité alimentaire n'est toujours pas assurée dans l'espace ouest africain et le potentiel du marché régional n'est pas suffisamment exploité.

6. Analyse de la cohérence des politiques européennes en relation avec la sécurité alimentaire au Burkina Faso

6.1. Bref aperçu de l'évolution et des implications des régimes commerciaux entre l'Europe et le Burkina Faso et l'Afrique de l'Ouest

Comme nous l'avons indiqué en introduction, l'étude s'intéresse en particulier aux liens entre agriculture, commerce et sécurité alimentaire. Dans ce cadre-là, nous nous focalisons sur la politique commerciale de l'UE ainsi que sa politique de coopération au développement.

L'UE joue un rôle primordial dans la politique commerciale des pays européens malgré les changements apportés au fonctionnement de l'Union dans ce champ de compétence par le traité de Lisbonne qui entré en vigueur en 2009. Avant ce traité, la politique commerciale de l'UE relevait essentiellement de la Commission et du Conseil européens.⁷¹ Le traité de Lisbonne a rendu nécessaire l'approbation par le Parlement européen (et possiblement les parlements nationaux) des accords commerciaux négociés par la Commission.

⁷¹ La Commission européenne et les États membres pouvaient alors « consulter » le Parlement européen afin de valider un accord commercial ou d'association.

Dans le cadre des accords commerciaux préférentiels ACP-UE, le Burkina Faso a depuis longtemps bénéficié de préférences commerciales pour accéder au marché européen. Cependant, les préférences commerciales accordées aux pays du groupe ACP n'étant pas accordées à d'autres pays en développement membres de l'OMC, elles étaient discriminatoires et donc incompatibles avec les règles de cette organisation. L'UE reçut une dispense en 1996 (qui fut renouvelée en 2001 jusqu'en 2007), avec la condition que les préférences commerciales de l'accord de Cotonou soient remplacées par un accord commercial de libre échange, réciproque, ou par l'application du régime non-discriminatoire GSP.⁷²

Depuis 2001, pour son commerce avec l'UE, le Burkina Faso, tout comme les autres PMA, bénéficie du régime commercial « tout sauf les armes » (TSA). Ce régime lui donne un accès libre au marché européen, sans droits de douane et dans contingents tarifaires. En général, le régime TSA a bénéficié aux PMA en leur permettant d'exporter plus de marchandises vers l'UE.

Encadré 11: est-ce que la politique commerciale européenne vis-à-vis des pays de l'Afrique de l'Ouest implique une escalade tarifaire?

L'escalade tarifaire est une situation où les tarifs sur les produits transformés sont supérieurs aux tarifs sur les matières premières agricoles. Cela implique une protection effective plus importante pour ces produits transformés. Si les producteurs des pays développés ont des protections effectives plus importantes sur les biens manufactures à base de produits agricoles, les pays pauvres auront du mal à développer leurs activités de transformation.

L'UE a fréquemment été accusée de pratiquer l'escalade tarifaire pour les biens issus de la transformation des matières premières agricoles. Une analyse de l'institut LEI Wageningen UR réalisée en 2009 a démontré que cette affirmation est partiellement vraie (Berkum, 2009). Cette analyse conclut que le cacao, la tomate, l'huile de palme, le soja, le cuir et le coton étaient sujets à une escalade tarifaire de la part de l'UE (en tenant compte des tarifs *ad valorem* et spécifiques). Pour ces catégories, les importations de produits transformés sont plus taxées que les importations de produits bruts. Par contre, cette étude ne put démontrer l'existence d'une escalade tarifaire pour le sucre, la viande de volaille, le bœuf, le bois et les peaux d'animaux.⁷³ De toute façon, depuis 2001, pour la plupart des catégories de biens, les PMA comme le Burkina ont bénéficié du régime commercial « tout sauf les armes » qui exclu toute forme d'escalade tarifaire. L'étude de LEI Wageningen UR montra aussi que, pour les produits cités ci-dessus, la corrélation entre la valeur des importations vers l'UE et le tarif imposé par l'UE (*a priori* négative) était faible et n'allait pas toujours dans le sens attendu. Une note de la CE publiée en 2006 réfute l'accusation d'escalade tarifaire concernant les produits transformés des pays ACP, citant l'exemple du cacao et du chocolat (CE, 2006).

6.2. Politique commerciale de la Suisse avec le Burkina Faso et l'Afrique de l'Ouest

La Suisse et le Burkina Faso conclurent un accord commercial, de protection des investissements et de coopération au développement en 1969. Cet accord initial a été complété à trois reprises, en 1978, 2006 et 2009 par des accords de coopération (incluant un appui budgétaire).

La Suisse est liée au marché de l'Union européenne à travers un accord de libre échange et son appartenance à l'Association européenne de libre-échange (AELE). En dehors de son accord commercial

⁷² L'UE a adopté le régime commercial unilatéral GSP+ pour les pays en développement. Ce régime octroie à ces pays des réductions tarifaires supplémentaires pourvu qu'ils respectent des accords internationaux sur les droits de l'homme et des travailleurs, sur l'environnement et sur la gouvernance.

⁷³ Toutefois, l'étude repose sur un certain nombre d'hypothèses simplificatrices (par exemple, elle omet les barrières commerciales non-tarifaires) qui pourraient influencer ses résultats dans un sens ou l'autre.

avec l'UE, la Suisse a signé des accords commerciaux préférentiels avec de nombreux partenaires. La plupart de ces accords ont été conclus dans le cadre de l'AELE alors que d'autres sont des accords bilatéraux (Chine et Japon, par exemple). Depuis déjà un certain temps, le Burkina Faso et la Suisse ont conclu des accords sur le commerce et la protection des investissements.⁷⁴

Actuellement, la Suisse n'a pas d'accord commercial particulier avec le Burkina, la CÉDEAO ou l'UEMOA. Les exportations de la Suisse vers le Burkina sont soumises au tarif extérieur commun (TEC) de la CÉDEAO. Pour le moment, il n'est pas prévu que la Suisse bénéficie des conditions préférentielles d'accès au marché accordées par la CÉDEAO à l'UE dans le cadre de l'APE.

La Suisse octroie des préférences tarifaires (droits de douane réduits) aux pays en développement dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP) de l'OMC, qui a été récemment renouvelé. Ces tarifs préférentiels concernent les produits industriels, à quelques exceptions près, notamment les produits textiles. Comme pour l'Union européenne, les pays les moins avancés (PMA) peuvent exporter leurs produits vers la Suisse en franchise de droits dans le cadre du régime commerciale « tout sauf les armes » (ni de contingents, ni de droits de douane).⁷⁵ Le Burkina appartenant au groupe des PMA, ses exportations à destination de la Suisse bénéficient de ce régime. La Suisse applique des règles d'origine similaire à celles de l'UE.

6.3. Analyse de l'Accord de partenariat économique Afrique de l'Ouest-Europe : le commerce au service du développement ?

Pertinence des objectifs de l'APE

Les accords de partenariat économique (APE) sont des accords commerciaux visant à développer une zone de libre-échange (ZLE) entre l'Union Européenne (UE) et les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Fixé pour être opérationnel le 1^{er} janvier 2008, ces accords n'ont pas encore rencontrés l'adhésion de plusieurs pays ACP. Au niveau de l'Afrique de l'Ouest, tous les pays n'ont pas encore signé l'APE notamment le Nigéria et la Gambie. Les APE prévoient la stimulation de la croissance économique par le développement de la compétitivité, le renforcement du processus d'intégration régionale, l'amélioration des politiques sociales (santé, éducation, eau, environnement...) et l'établissement d'un accord commercial qui respecte les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Dans l'article 29 de l'accord de Cotonou, l'UE décline les grands axes de sa contribution à l'intégration régionale des ACP par le renforcement des capacités, des investissements et la prise en compte des coûts transitoires nets de l'intégration régionale sur les ressources budgétaires et sur la balance des paiements. Les objectifs des APE ne sont théoriquement pas en conflit avec la vision du développement de l'Afrique de l'Ouest. L'exécution de ces actions spécifiques pourrait contribuer à l'accélération du processus d'intégration régionale dans les pays ACP en général et en Afrique de l'Ouest (AO) en particulier.

Toutefois, il ressort que la mise en œuvre des APE pourrait créer une situation inconfortable pour certains secteurs tels l'industrie et l'agriculture au regard du taux d'ouverture de 75% exigée par l'UE. L'un des

⁷⁴ Voir ce lien:

<https://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationalevertraege/datenbankstaatsvertraege.html>

⁷⁵ Les pays en développement participant à l'initiative de désendettement pour les Pays pauvres très endettés (PPTE) de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et à des programmes bilatéraux d'allègement de la dette contractée au titre de l'aide publique au développement (Programme suisse de désendettement, par exemple) bénéficient des mêmes conditions d'accès aux marchés des pays développés comme la Suisse que les PMA.

problèmes majeurs est naturellement l'incompatibilité entre le respect des engagements individuels de chaque pays à l'OMC et la politique commerciale de la CÉDÉAO. En matière agricole, tous les pays de l'Afrique de l'Ouest ont des taux appliqués qui sont inférieurs aux taux consolidés. Un pays comme le Nigéria a consolidé ses produits agricoles à hauteur de 150% alors que leur taux d'application n'est qu'à 33.6 %. La Gambie a consolidé à 104%, le Burkina Faso à 98.1% et le Ghana à 97.1%. Les pays de la région qui sont les moins « protégés » sont à des niveaux de consolidation « raisonnables » compte tenu du niveau de leurs droits appliqués. Le Sénégal et la Guinée Bissau, avec des taux de consolidation respectivement de 29.8% et de 40%, appartiennent à cette catégorie bénéficiaire d'une marge réduite d'ajustement de leurs tarifs douaniers en cas de changements brusques des flux commerciaux. La situation de la Côte d'Ivoire est la plus exceptionnelle. Le taux de consolidation de ses produits agricoles (14.9%) et ses droits réellement appliqués (14.8%) sont quasi équivalents et restent à un niveau relativement bas (Diouf, 2012). Dans ces conditions, certains pays seront en situation d'incohérence vis-à-vis de l'OMC une fois que le TEC CÉDÉAO est supérieur aux taux consolidés. En réalité, un pays ne doit pas appliquer un taux supérieur à son engagement tarifaire à l'OMC.

Barrières au commerce non-tarifaires dans le cadre de l'APE

Les APE contiennent des dispositions en matière de réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) et d'obstacles techniques au commerce (OTC). Ces dispositions s'inscrivent dans une tendance de montée des systèmes de certification due à des politiques commerciales stratégiques, aux exigences des consommateurs (sécurité sanitaire, qualité, commerce équitable, etc.) dans les pays riches, et à des stratégies des chaînes de distributeurs. Pour les opérateurs économiques et les consommateurs, cette tendance présente des opportunités (plus grande valeur ajoutée et bénéfices en termes de santé publique) mais aussi, surtout pour les producteurs, des défis (coûts de production et de distribution plus élevés). Au cours des dernières années, la notion de soutenabilité environnementale est devenue plus prééminente dans les mécanismes de certification (par exemple, les produits biologiques). Une étude des réglementations SPS et des OTC dans le cadre des APE menée par l'*International Centre for Trade and Sustainable Development* rappelle que ces mesures peuvent constituer des obstacles insurmontables à l'accès au marché européen pour les petites et moyennes entreprises des pays en développement (Prévoist, 2010). Ces barrières non-tarifaires concernent en premier lieu les produits tropicaux traditionnellement exportés (cacao, café, coton et autres), les produits agricoles périssables à forte valeur ajoutée, notamment les fruits et les légumes, et les produits agroalimentaires transformés. Elles peuvent donc freiner le développement des filières agroalimentaires et la diversification économique dans ces pays. L'auteure de l'étude souligne donc l'importance de remédier à ces contraintes potentielles (voir plus bas la partie sur les mesures d'accompagnement de l'APE).

Adéquation du dispositif institutionnel et des processus de formulation et de suivi des politiques

Les négociations des APE sont conduites par la CÉDÉAO pour la région ouest africaine. L'accord de Cotonou en 2000 a mené à un processus de régularisation des clauses non respectés par les pays de l'ACP. Il s'agit principalement de la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF) et le Traitement National (TN). L'Union Européenne a pendant longtemps accordé des préférences commerciales aux pays ACP sans les étendre à tous les membres de l'OMC ayant le même niveau de développement, d'où la thèse de la discrimination. Dans le processus de négociation notamment après 2008, la CÉDÉAO développe des arguments à travers les concertations entre Ministres (commerce et économie) pour un APE bénéfique à l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest. Aucun pays n'a mené une négociation individuelle sauf les paraphes enregistrés en Côte d'Ivoire et au Ghana au début du processus à cause de la crainte d'être basculés dans le système généralisés de préférences (SGP), ce qui réduirait leur possibilité d'accès aux marchés européens.

Adéquation des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées

Les APE devaient logiquement rentrés en vigueur en janvier 2008 soit 7 ans accordé aux pays de l'Afrique de l'Ouest pour mettre à niveau leur économie avant de se conformer aux règles de l'OMC. La majorité des pays n'ayant pas paraphés le 1^{er} janvier 2008 y compris le Nigéria, des négociations ont été entamées avec la partie européenne. D'abord les points de discordes ont porté sur le taux d'ouverture et le délai de libéralisation. L'Union Européenne propose à l'Afrique de l'Ouest un taux de 80% avec un délai d'ouverture de 18 ans. Ces propositions n'ont pas trouvé une adhésion générale au niveau de la CÉDÉAO. La poursuite des négociations a abouti le 30 juin 2014 à un accord comprenant un minimum de 75% d'ouverture avec un délai d'ouverture de 25 ans et un moratoire partiel de 5 ans. Cet accord minima a été trouvé avec des conditions supplémentaires telles la mise en place d'un fonds et d'un programme pour le développement dans le cadre de l'APE (voir ci-dessous) qui devrait être doté d'un montant total de 6,5 milliards d'euro. Ce fonds proviendra de la Banque de l'Union Européenne, des États membres et de la Banque Européenne d'Investissement bien que le plan de décaissement n'est pas encore précisé. Les simulations effectuées jusque-là, montrent un déficit d'environ 2,3 milliards d'euro pour compenser les pertes budgétaires qui seront occasionnées par la mise en route des APE.

Efficience des politiques (y compris leur efficacité et leur viabilité)

Le passage à la mise en œuvre de l'APE va vraisemblablement poser des problèmes. Premièrement, les pertes budgétaires seront probablement considérables comparativement aux ressources qui seront mises à la disposition des pays de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre des appuis à l'ajustement. Le hiatus pourrait s'élever à 2,3 milliards d'euro. Deuxièmement, certains opérateurs économiques de la région feront face au défi de l'ajustement à un environnement commercial plus compétitif pour certains produits agroalimentaires. Troisièmement, les attitudes divergentes des pays de la CÉDÉAO, notamment entre le Nigéria et les autres pays risquent de créer des blocages institutionnels freinant la mise en œuvre de l'APE.

Tableau 7: Effets estimés de l'APE

Titre	Les bénéfices du TEC-CÉDÉAO et des APE pour le Nigeria seront plus importants que les coûts, mais la compétitivité reste une question réelle (<i>Benefits of the ECOWAS CET and EPA will outweigh costs in Nigeria, but competitiveness is the real issue</i>)
Auteurs	Antoine Coste & Erik von Uexkull*
Types de publication	Africa Trade Policy Note/ World Bank
Régions/pays	Nigeria
Objectifs/questions de recherche	Evaluer les effets à court terme des réformes politiques relatives au TEC-CÉDÉAO et aux APE sur les ménages et les entreprises/industries au Nigeria
Méthodologie	•
Résultats et conclusions	- TEC et APE pourrait avoir un effet positif moyen sur les consommateurs et les producteurs Nigériens, mais avec une légère baisse des recettes fiscales. Une minorité d'entreprises et de salariés pourrait être négativement affectée, mais les effets négatifs sont moins importants que les bénéfices - Effets sur les flux commerciaux : Application partielle du CET partiel limitera l'accès au marché nigérien, avec une légère baisse de 0,3-0,6% des importations. Application complète pourrait augmenter par contre les importations de 1,4-5,3%. - Effets sur les revenus fiscaux : TEC-complet aura un impact négatif sur les revenus tarifaires du Nigeria, qui pourraient baisser de 14.3-16.7%, alors qu'une application

	partielle pourrait augmenter les recettes fiscales de 2.5-2.9%. TEC-complet + APE pourraient réduire les revenus tarifaires de 17.3-18.7%, soit 0.8% des recettes fiscales totales du pays. - Effets sur les consommateurs : Le coût de la consommation moyenne des ménages augmenterait de 0,7% avec un TEC-partiel, mais les plus pauvres seront les plus affectés. Baisse du coût de la consommation moyenne des ménages de 2,3-2,7% sous TEC-complet, en raison de la baisse du prix du riz (faible tarif dans le TEC). Positif effet mais marginal du TEC-complet + APE sur la consommation moyenne des ménages dont le coût pourrait légèrement baisser de 0.3%, du fait de la baisse des prix certains denrées comme les légumes, les produits laitiers, le poisson et autres produits de pêche. - Effets sur les entreprises : Augmentation de la rentabilité des entreprises de 0,1% en moyenne avec TEC-complet (baisse du coût des facteurs de productions). Baisse de la rentabilité dans 40% des entreprises, et amélioration pour la majorité (60-75%). - Baisse de la rentabilité moyenne de l'ensemble des entreprises de 0,2% : 63% des entreprises représentant 20% des salariés pourraient connaître une baisse de leur rentabilité sous les APE.
Titre	•
Auteurs	Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale
Types de publication	•
Régions/pays	Burkina Faso
Objectifs/questions de recherche	Evaluer l'impact des APE sur les flux commerciaux, le PIB, les investissements et ménages Burkina Faso
Méthodologie	Modèle d'Equilibre Général Calculable de l'IFPRI/Burkina basée sur la MCS 2005
Résultats et conclusions	- Effets sur le PIB et les investissements : Baisse des investissements de plus de 0,65% à partir de 2029. Ralentissement de la croissance économique avec une baisse du PIB réel de près de 0,3%. - Effets sur les flux commerciaux : Forte augmentation des importations en provenance de l'UE notamment dans le secteur agricole. Les exportations des produits agricoles vivriers et agroindustriels connaissent aussi une augmentation mais à un niveau beaucoup plus faible - Effets sur les consommateurs : Baisse de la consommation domestique de certains produits locaux tels que les produits vivriers, agro-industriels et de l'élevage du fait de la forte augmentation des importations agroalimentaires. Baisse considérable de l'indice des prix à la consommation de plus de 36% à partir de 2029. - Effets sur les ménages : Baisse des revenus et de la consommation finale des ménages. Les ménages les plus touchés sont les ménages ruraux (agriculteur, éleveurs, pêcheurs) dont les revenus et la consommation pourraient baisser d'environ 37% vers 2030. - Effets sur les recettes fiscales : Baisse considérable des recettes fiscales nettes (augmentation des recettes d'importations, mais avec une baisse considérable de celles d'exportations) - Effets sur les entreprises et l'emploi : Amélioration de la compétitivité de certaines entreprises liée à une baisse des prix des facteurs de production (consommation intermédiaire). Baisse de la demande de travail notamment dans les secteurs en compétition directe avec les importations en provenance l'UE, notamment les secteurs forestier, agroindustriel, de l'élevage et agricole rural.

Titre	Etude d'Impact de l'offre d'accès aux Marchés sur les pays de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'accord de partenariat économique
Auteurs	Friedrich-Ebert-Stiftung & Enda Tiers Monde
Types de publication	ETUDE RÉALISÉ PAR LE CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE ECONOMIQUE ET SOCIALE
Régions/pays	Afrique de l'Ouest : Zone CÉDEAO et effets spécifiques sur 10 pays (Ghana, Nigeria, Cote d'Ivoire, Togo, Guinée, Sénégal, Benin, Niger, Mali, Burkina Faso)
Objectifs/questions de recherche	Evaluer l'impact à court, moyen et long terme de l'offre de l'accès de l'UE aux marchés Ouest dans le cadre des APE sur la croissance économique, les échanges extérieurs, les finances publiques, la pauvreté.
Méthodologie	Modèle d'équilibre général calculable dynamique considérant trois scénarios réalistes d'offre d'accès au marché de la CÉDEAO: une libéralisation de 70% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans dont 45% au cours des 15 premières années (scenario 1), une libéralisation de 70% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans dont 64% au cours des 15 premières années (scenario 2), une libéralisation de 65% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans, dont 45% au cours des 15 premières années (scenario 3). Chacun de ces scénarios sont comparés à ceux du scénario de continuité, c'est-à-dire en absence d'offre d'accès au marché de la CÉDEAO à l'UE.
Résultats et conclusions	- Impact sur le PIB : L'ouverture du marché ouest africain a 65% des importations en provenance de l'UE contribuerait à accélérer la croissance économique de la sous-région avec une légère augmentation du près de 0,4% dans la phase 2 de la libéralisation. Une libéralisation de plus de 65% pourrait ralentir la croissance économique globale de la sous-région de près de 0,1% vers la 15^e année de libéralisation. - Importantes disparités entre pays: augmentation du PIB dans quatre pays a savoir la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Niger et le Bénin, alors que cinq pays dont le Nigéria, le Sénégal, le Togo, le Cap-Vert et la Guinée-Bissau en sortent perdants. L'effet sera aussi négatif mais très faible dans les pays tels que le Burkina Faso, Mali et la Guinée. - Légère accélération de la croissance régionale suite a libéralisation des produits du groupe A et B. - Ralentissement de la croissance économique régionale suite la libéralisation des produits du groupe C avec d'importantes les disparités entre les pays. - Effets sur les échanges commerciaux et les investissements : baisse des investissements et détérioration de la balance commerciale avec une baisse des exportations nettes et une augmentation des importations en provenance de l'UE notamment dans les scénarios 1 et 2. L'augmentation des importations en provenance de l'UE engendrerait un accroissement de la compétition avec la production locale, et très peu avec les importations non européennes. - Effets sur les recettes fiscales : Baisse des recettes douanières régionales jusqu'à 5-6,5% dans les trois scénarios considérés, correspondant a une baisse des recettes fiscales de 0,4-0,8% selon le scénario. - Effets sur les consommateurs: le revenu des ménages augmente légèrement au cours des 15 premières années de libéralisation dans tous les scénarios, mais chute au delà de la 15^e année dans les scénarios 1 et 2. Baisse de l'indice de prix de la consommation de 0,3-0,7% selon le scénario. En général, une libéralisation d'au plus 65% des importations de la sous-région devrait profiter aux consommateurs à travers un accroissement de leur pouvoir d'achat et une augmentation de la consommation réelle

	de 0,3-0,6% à partir de la 15^e année de la libéralisation. Mais, cet impact positif devient quasi-nul suite à une libéralisation à 70%. - Effets sur la pauvreté: la libéralisation des produits des groupes A et B serait profitable à la réduction de la pauvreté dans la sous-région dans les 15 premières années et cela dans tous les trois scénarios. La libéralisation des produits du groupe C pourrait entraîner une hausse de la pauvreté à partir de la 20^e année en cas d'ouverture du marché à 70%. Cette augmentation de la pauvreté est plus importante lorsque le rythme de libéralisation est plus soutenu.
Titre	Impacts de l'Accord de libre échange entre l' Afrique de l'Ouest et l'UE sur la croissance et la pauvreté (Growth and Poverty impact of the West African Free Trade Agreement with the European Union)
Auteurs	Fatou CISSE & Ismael FOFANA, Centre pour la Recherche Economique et Sociale (CRES)
Types de publication	•
Régions/pays	CEDEO et les pays membres individuels
Objectifs/questions de recherche	Evaluer l'impact des APE sur la croissance économique et la pauvreté sur les pays d'Afrique de l'Ouest
Méthodologie	Modèle d'Equilibre General Calculable multiple prenant en compte les interactions entre les différents pays au sein de la région + micro-simulation pour évaluation de l'impact dans 10 pays ouest africains. Trois scenarios d'accès de l'UE au marché de la CÉDEAO comparés à un scenario de référence de non libre-échange entre UE et la CÉDEAO: (i) libéralisation de 70% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans, avec 45% sur les 15 premières années (scenario 70a), (ii) libéralisation de 70% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans, avec 64% sur les 15 premières années (scenario 70s), et (iii) libéralisation de 65% des importations en provenance de l'UE sur une période de 25 ans, avec 45% sur les 15 premières années (scenario 65s).
Résultats et conclusions	- Effets sur le PIB régional : Augmentation du PIB régional de 0,1-0,4% selon les scenarios pendant les deux premières phases de libéralisation (15 premières années) correspondant à la libéralisation des produits du groupe A et B, qui apparemment subissent moins de concurrence de la importations en provenance de l'UE. Baisse considérable du PIB régional de 1-1,5% respectivement dans les scenarios 70a et 70s pendant la troisième phase de libéralisation (après les 15 premières années) correspondant à la libéralisation des produits du groupe C, qui apparemment sont en concurrence directe des importations en provenance de l'UE. Légère augmentation continue du PIB régional de 0,4% sous le scenario 65s pendant la troisième phase de libéralisation. - Effets sur les flux commerciaux et les investissements régionaux : Baisse des exportations nettes et large augmentation des importations en provenance de l'UE dans la région. Détérioration de la balance commerciale régionale avec une augmentation du déficit commercial. Baisse de l'épargne domestique et des investissements. Légère baisse des importations non européennes. - Effets sur les recettes fiscales régionales : Baisse des recettes fiscales régionales de 3-7% selon les scenarios et stade de libéralisation - Effets sur la pauvreté : Baisse du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté pendant la première phase de libéralisation du marché ouest africain à l'UE. Forte augmentation du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté après la première phase dans les scenarios 70 et 70s Effets individuels sur les pays

	- Augmentation dans les 3 scénarios du PIB national dans tous 8 des 12 pays considérés par l'étude pendant la première phase de libéralisation (libéralisation des produits du groupe A). Effets nuls sur le PIB de 4 pays (Burkina Faso, Nigeria, Mali et Guinée) pendant la première phase. - Baisse du PIB national dans la plupart des pays (sauf la Côte d'Ivoire et le Niger) pendant la phase 2 et 3, correspondant à la libéralisation des produits du groupe B et C respectivement. Stagnation de la croissance économique au Burkina Faso pendant les phases 1 et 2 de tous trois scénarios, suivie d'une baisse du PIB de 0,3-0,4% pendant la phase 3.
Titre	Impacts des APE sur les importations agricoles et le bien-être dans les pays ACP (The Impact of Economic Partnership Agreements on ACP Agriculture Imports and Welfare)
Auteurs	Oliver Morrissey & Evious Zgovu
Types de publication	CREDIT Research Paper
Régions/pays	ACP – Afrique, Pacifique & Caraïbes (36 sur les 71 pays ACP)
Objectifs/questions de recherche	Evaluer le bien-être effet des importations agricoles dans les pays ACP sous les APE
Méthodologie	Modèle d'équilibre général partiel considérant uniquement l'impact des importations agricoles sous les APE. Deux scénarios : (i) scénario libéralisation complète et (ii) exclusion de certains produits sensibles de la libéralisation.
Résultats et conclusions	- Effet négatif sur la croissance économique de l'ensemble des pays ACP, avec une légère baisse du PIB régional de 0,01-0,03%, mais la majorité des PMA (85% or 10 sur 13) pourrait connaître une augmentation de moins de 1% de leur PIB alors que plus de la moitié (60%) des non-PMA pourrait connaître une baisse de moins de 1% dans la plupart des cas. - Importances différences entre pays. Avec le scénario de libéralisation complète le Nigeria (aussi le Mali) pourrait connaître une baisse de 0,14% (0,011%) de son PIB, alors que sous le scénario d'exclusion des produits sensibles l'effet serait positif avec une légère augmentation de 0,026% (0,001%). Situation inverse avec Burkina Faso : Légère augmentation (0,052%) du PIB sous le scénario de libéralisation complète, mais légère baisse de 0,005% avec l'exclusion des produits sensibles de la libéralisation. - Augmentation des importations agricoles en provenance de l'UE dans les pays ACP par rapport à leur niveau d'avant-APE : en volume 18% (scénario 1) et 11% (scénario 2) ; en moyenne 37% (scénario 1) et 18% (scénario 2). - Baisse des revenus fiscaux provenant des importations agricoles en moyenne de 25% (scénario 1) et 15% (scénario2) dans l'ensemble des pays APC : le Benin et les Seychelles seront lourdement affectés avec une baisse d'environ 75% des revenus fiscaux issus des importations agricoles sous le scénario de libéralisation complète. - Burkina Faso pourrait perdre 31% et 23% de ces revenus fiscaux provenant des importations agricoles respectivement sous les scénarios 1 et 2.
Titre	Assessing the Economic Impact of the ECOWAS CET and Economic Partnership Agreement on Ghana
Auteurs	Jamie MacLeod, Erik von Uexkull & Lulu Shui
Types de publication	Work Band Research Report
Régions/pays	Ghana
Objectifs/questions de recherche	•

Méthodologie	Modèle d'équilibre général partiel statique basé sur la Technique de Simulation de l'Impact des Reformes Commerciales. Trois scénarios : (i) TEC, (ii) APE et (iii) TEC+APE
Résultats et conclusions	- Effets sur les revenus fiscaux : Augmentation des recettes fiscales issues des importations de 10% sous le TEC et diminution de 4,6% en 2035 sous les APE. Augmentation des recettes fiscales d'importations de 4,1% en 2035 sous le scénario TEC+APE. Augmentation du revenu public total de 2,8% avec le TEC, et diminution de 1,2% 1,6% avec les APE - Effets sur les importations : Baisse des importations annuelles de 1% avec le TEC, et augmentation de 0,5% avec l'application complète des APE. Augmentation des importations en provenance de la CÉDEAO de 5% en 2015 sous le TEC au détriment du reste du monde. Augmentation des importations originaire de l'UE de 1,8% en 2035 sous les APE au détriment de la CÉDEAO et du reste du monde - Effets sur les ménages/consommateurs : Augmentation du coût moyen de la consommation des ménages avec le TEC du fait de l'augmentation des prix de certains denrées tels que le poisson, le savon, la volaille, le bœuf et la tomate en boîte ; mais baisse significative du prix du riz. Légère baisse du coût moyen de la consommation sous les APE résultant de la baisse des coûts de certains produits notamment les motocyclettes et certaines denrées alimentaires. - Effets sur l'emploi et la compétitivité des entreprises : Augmentation des prix des produits sous le TEC profitant à certaines entreprises, alors que d'autres pourraient être négativement affectées du fait du coût élevé du capital et des facteurs de production. Moitié des entreprises pourraient tirer profit de l'application du TEC, alors que l'autre notamment les entreprises du secteur agroalimentaire, de l'industrie chimique et de la métallurgie enregistrerait des pertes. Effet moyen positif sur l'ensemble des entreprises. - APE pourrait accroître la rentabilité de 77% des entreprises manufacturières notamment à travers une baisse des coûts de production. Les entreprises de l'industrie chimique non métallurgique et des fournitures seront les plus négativement affectées. Augmentation de la rentabilité des entreprises de 2,6% en moyenne sous TEC+APE. Potentiel positif effet sur les emplois à travers l'amélioration de la rentabilité des entreprises manufacturières qui emploient la majorité des travailleurs
Titre	ECOWAS Economic Partnership Agreement with the EU and Nigerian Trade and Development
Auteurs	•
Types de publication	World Bank Research Report
Régions/pays	Nigeria
Objectifs/questions de recherche	Evaluer l'impact des APE sur les revenus fiscaux, les ménages/consommateurs, les entreprises et l'emploi
Méthodologie	Modèle d'équilibre général partiel statique basé sur la Technique de Simulation de l'Impact des Reformes Commerciales. Estimation de l'impact des APE sous l'hypothèse d'une application complète du TEC. Quatre scénarios d'interventions politiques ont été analysées en vue d'atténuer les impacts négatifs des APE : (i) Amélioration de la productivité de 0,1% par an, (ii) Réduction des coupures énergétiques de 50%, (iii) Réduction des coûts de transport de 50% et (iv) exclusion de certains produits sensibles de la libéralisation (mesures de protection commerciale)
Résultats et conclusions	- Effets sur les revenus fiscaux : Baisse des revenus tarifaires de 17,3-18,7% en 2035 avec les APE sous l'hypothèse d'une application complète du TEC, soit 0,8% des

	recettes fiscales totales ou 3,3% du revenu non-pétrolier. - Effets sur les ménages/consommateurs : Baisse du coût moyen de la consommation des ménages de 0,26-0,3% suite à la mise œuvre complète des APE et sous l'hypothèse d'une application complète du TEC, en raison de la baisse des prix de certains produits alimentaires notamment les tomates en boîte, les produits laitiers, le poisson et les produits de mer, et du chocolat. Les ménages les plus riches seront les plus bénéficiaires - Effets la compétitivité des entreprises et l'emploi: Amélioration de la rentabilité de la plupart des entreprises, mais avec un effet moyen légèrement négatif (les pertes des entreprises négativement affectées sont plus importantes que les bénéfices de celles positivement affectées). 63% des entreprises, représentant 57,6% des emplois, pourraient connaître une augmentation directe de leur rentabilité suite à la mise en œuvre complète des APE, contre 31,6% qui pourraient enregistrer (28,6% des emplois) une baisse de leur rentabilité et 0,3% qui pourraient devenir non rentable. Plus large positif effet espéré sur l'emploi dans les petites et moyennes entreprises que dans les grandes entreprises. Les entreprises du secteur agroalimentaire, du textile et de l'industrie chimique non métallurgique des seront les plus négativement affectées - Analyse des scénarios de politiques : Amélioration de la productivité de 0,1% par an pourrait permettre d'éliminer les effets négatifs des APE, et améliorer la distribution des gains à travers les entreprises dont les 2/3 pourraient connaître une augmentation de plus de 2% de leur productivité. Réduction des coupures énergétiques de 50% pourrait davantage contribuer à contrôler les effets négatifs que l'amélioration de la productivité, mais l'effet serait moins reparté à travers les entreprises. Réduction des coûts de transport de 50% pourrait aussi aider à contrôler les effets négatifs des APE à une ampleur similaire à l'amélioration de la productivité de 0,1% par an, mais sauf que dans ce cas environ 10% des entreprises pourraient encore connaître des pertes en terme de rentabilité. Protection commerciale à travers l'exclusion de certains de produits de la libéralisation pourrait efficacement aider à éliminer les effets négatifs des APE sur l'économie nigériane, mais pourrait constituer un fardeau pour les consommateurs qui feront face à des prix élevés des produits
•	•

Cas spécifique du Burkina Faso

Plusieurs études d'impacts ont montré que les recettes fiscales totales des pays de l'UEMOA représentaient, par exemple, 17,4% du PIB en 1997 et 16,2% en 2003. En rapprochant les coûts de projets liés à la mise en œuvre de programmes de réforme de la Banque mondiale avec ceux attendus des programmes de réformes des APE, l'économiste Chris Milner et al (2005) ont estimé à 9 milliards d'euros environ les coûts d'ajustement qu'induirait la mise en œuvre des APE pour les pays ACP. Les estimations montrent également que les plus gros perdants sont les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Ces études ont des limites : la disponibilité et la qualité des données, l'inexistence d'une méthodologie unique commune, la non prise en compte de variables clé telles que la variabilité du taux de change. Mais la baisse des recettes douanières totales induite par les APE mérite l'attention. En effet, les recettes douanières constituent une part substantielle des ressources (déjà faibles pour la plupart) de ces pays et sont déjà déclinantes (passant par exemple pour l'ensemble des pays de la zone franc de 31,1% des recettes fiscales totales en 1980-82 à 21,4% en 2000-02). À moins de réduire leurs dépenses publiques (les programmes sociaux du secteur public sont particulièrement vulnérables), les pays comme le Burkina Faso devront s'engager dans une profonde réforme fiscale en vue de compenser

les pertes de recettes douanières. Il s'agit d'aller vers une transition fiscale (Inter-Réseaux, 2007). Des réformes doivent être entreprises pour convertir la fiscalité de porte en fiscalité intérieure.

Du point de vue du développement économique, les APE ont été présentés par la Commission européenne comme des accords favorisant le développement économique et la croissance par le biais des échanges commerciaux. D'après cette perspective, la réduction des droits de douane favoriserait l'insertion des pays dans les échanges internationaux en fonction des avantages comparatifs. Il ressort toutefois d'un certain nombre d'études que l'on assistera à une augmentation des importations européennes et une concurrence accrue sur la production locale des pays partenaires de l'UE comme le Burkina Faso. En effet, les études s'accordent sur le fait que la mise en place d'un APE mènera à une augmentation des importations en provenance de l'Union Européenne. La création de commerce, c'est-à-dire les importations supplémentaires pourrait atteindre 647 millions de dollars. La suppression des droits de douane sur les produits européens pourrait créer une diversion de commerce, c'est-à-dire que les importations européennes remplacent des importations d'une autre origine, pour un montant estimé à 390 millions de dollars. Au total le gain en exportations pour l'Union Européenne pourrait avoisiner 1 milliard de dollars, soit 15% des exportations actuelles (Busse *et al.* 2004). La même source estime que les échanges du Nigéria avec l'UE croîtront particulièrement, avec une augmentation de ses importations provenant de l'UE variant entre 13 et 28%. Les autres pays dont les importations augmenteront le plus devraient être le Burkina Faso (6,1 à 13,3%), le Bénin (7,2 à 15,9%), le Cap Vert (7,5 à 15,7%), le Sénégal (7,3 à 15,5%) et le Togo (6,8 à 15,3%) et la Guinée-Bissau (3,4 à 7%). Enfin, pour le Mali les importations de produits de l'UE augmenteront de 32% à 59% (Faivre, Coulibaly, Diarra, 2004).

Ces résultats s'expliquent par les canaux suivants :

- **L'accès au marché européen**, il convient de distinguer la situation des Pays les moins avancés (PMA) de celle des autres pays en développement (PED) non-PMA. Les PMA bénéficient d'un accès au marché européen sans droits de douane pour tous les produits (à l'exception des armes et des munitions) sans obligation d'ouverture de leurs frontières en contrepartie, en vertu de l'initiative *Tout Sauf les Armes (TSA)*. Cette mesure unilatérale en faveur des PMA a été mise en place en 2001 (en 2006 pour la banane, et en 2009 pour le riz et le sucre). Ce régime commercial s'applique d'ores et déjà aux PMA comme le Burkina Faso. De plus, le libre accès au marché européen prendrait un caractère contractuel, alors que le régime *TSA* est une initiative unilatérale de l'UE. Avec cette disposition, le Burkina Faso devrait bénéficier d'un meilleur accès aux marchés européens. Toutefois, les obstacles techniques au commerce et les normes imposées par l'Union Européenne pourraient faire obstacles aux exportations du Burkina Faso (et des autres pays ouest-africains) vers l'Union Européenne.
- Les exportations du Burkina Faso sont concentrées sur quelques produits, majoritairement des matières premières, agricoles ou minérales. Ainsi, les exportations du pays à destination de l'Union Européenne sont formées à 85.9% de matières premières, dont le coton fibre mais aussi des métaux précieux (or). C'est aussi le même constat dans les autres pays de l'Afrique de l'Ouest où l'essentiel des produits exportés sont des matières premières. Cette situation est tributaire au faible niveau du développement du tissu industriel.

Toutefois, on peut retenir que l'accès au marché est favorisé par le régime tarifaire, plus ou moins ouvert, et la capacité effective des entreprises à pénétrer les marchés. De ce point de vue, l'APE ouvrira peu de nouvelles opportunités d'exportation, en partant du fait que le frein à l'accès au marché n'est pas tarifaire mais dépend plutôt de la capacité des entreprises Burkinabè et ouest-africaines à proposer des produits adaptés aux exigences du marché européen. Les capacités limitées de ces entreprises à augmenter leurs

exportations vers l'UE affectera le potentiel de développement économique et de réduction de la pauvreté de ce régime commerciale en l'absence de mesures complémentaires (Douya, Hermelin et Ribier, 2006).

Les résultats trouvés par Bouet et al (2016) sur la base d'un scénario développé montrent que même à long terme, les impacts restent visibles.

Tableau 8: Impact (%) de la mise en œuvre des APE sur les Exportations et les importations à l'horizon 2035

Secteur	Union Européenne	Burkina Faso	Union Européenne	Burkina Faso
	Exportations		Importations	
Légumes et fruits	-0,16	0,48	0,2	-1,1
Graines oléagineuses	-0,14	0,98	0	0,7
Fibres végétales	-0,12	1,1	0,1	-1
Autres cultures	8,37	3,06	0,4	15,2
Huile végétale	-0,02	1,91	0,1	-1,2
Autres aliments	0,02	0,09	0,3	0,4
Textile	-0,09	2,04	0,1	-1
Habillement	-0,08	2,52	0,1	16,2
Produits en cuir	-0,04	5,52	0,1	1,3
Produits chimiques	0,04	0,63	0,1	-0,2
Véhicules à moteur	0,06	-2,09	0,1	7,3
Électronique	0,21	-5,88	0,1	13,3
Autres industries	0,21	2,01	0,1	7
Construction	-0,07	1,53	0,1	-0,8
Riz	-0,17	0,44	0,1	-0,4
Céréales	0,1	-0,79	0,1	9,5
Sucre	-0,12	1,69	0,1	-1,1
Bétail	-0,05	-1,65	0,1	3,7
Autre animal	-0,04	-0,51	0	5,9
Autres ressources	0,17	0,1	0,1	5
Pêche	0,01	0,43	0	2,2
combustibles fossiles	2,22	1,86	0,3	3,4
viande rouge	-0,11	2,13	0,1	-1,8
viande blanche	-0,1	2,23	0,1	-1,7
les produits laitiers	0,14	-1,61	0,1	3,7
Boisson et tabac	0,01	-1,61	0,1	-0,2
Produits en bois	0,05	1,86	0,1	1
Produits en papier	0,1	2,52	0,1	1,3
Autres minéraux	0,41	-1,07	0,1	2,5
les métaux	0,24	2,56	0,1	5,5
Biens d'équipement	0,19	1,01	0,1	9,3
Utilités	-0,04	3,72	0,1	-2,8
Commerce	-0,06	1,12	0,1	-1,2
Transformation	-0,08	2,62	0,1	-1,7
Services aux	-0,07	1,17	0,1	-1,2
Autres services	-0,08	0,71	0,1	-1,1
Services publics	-0,16	1,38	0,1	-2,1

Source : Bouet et al (2016) dans The European Union–West Africa Economic Partnership Agreement

Les chiffres montrent que certains secteurs de l'économie burkinabè connaîtront un essor en l'occurrence, le textile (2.04%), le riz (0.44%), le sucre (1.69%) la viande et bien d'autres secteurs. Cependant, le secteur céréalier connaîtra une régression de 0.79% à l'horizon 2035 ainsi que le bétail (-1,65%). Globalement, les résultats soutiennent un accroissement des flux d'exportations entre le Burkina Faso et l'Union Européenne de 1.12%. Toutefois, cette augmentation apparaît faible pour entraîner un effet net positif. Au niveau des importations, il ressort que l'Union Européenne va enregistrer une augmentation de ses importations d'environ 0.1%, et le Burkina Faso importera davantage du bétail et des céréales. Cela présage une plus forte concurrence des productions locales alimentaires du fait de l'ouverture du marché burkinabè aux produits européens. En effet, les chiffres montrent que l'Union Européenne réalisera un accroissement de 0.1% de ses exportations de céréales. Les importations totales connaîtront une baisse de 1.2%. Les mêmes auteurs ont mesuré l'impact de la baisse ou de la suppression de la perception de droits d'importation sur les recettes publiques.

Tableau 9: Impact de la réforme sur la perception des droits à importation en 2035

Pays/Région	Revenus publics
Union Européenne	-0,03
Nigéria	-13,1
Sénégal	-22,3
Bénin	-7,5
Burkina Faso	-25,8
Côte d'Ivoire	-17
Ghana	-14,1
Autres pays de la CÉDEAO	-10,4
Togo	-10,9
Reste de l'Afrique	0

Source : Bouet et al. (2016) dans The European Union–West Africa Economic Partnership Agreement.

Les résultats obtenus attestent une baisse des revenus fiscaux pour l'Union Européenne et pour les pays de l'Afrique de l'Ouest. La baisse des recettes publiques de porte est beaucoup plus élevée au Burkina Faso comparativement aux autres pays concernés par l'évaluation dû en partie par sa position d'enclavement. La perte en recettes de portes est estimée à 25,8% (Bouet et al, 2016), ce qui posera un défi pour le Burkina. Le Burkina Faso dépendant en grande partie des recettes de portes. Il serait donc important que les pertes estimées soient bien analysées et comparées aux aides annoncées dans le cadre du PAPED pour en tirer l'effet net.

6.4. Politiques d'accompagnement de l'APE

Durant le processus de négociation de l'APE, l'UE et ses partenaires ouest-africains ont établi le **Programme l'APE pour le développement** (PAPED). L'objectif initial du PAPED était de faciliter l'ajustement des économies ouest-africaines au nouvel environnement économique induit par l'APE, aider les groupes socio-économiques perdants à s'adapter, financer des infrastructures facilitant les échanges commerciaux, renforcer les capacités productives et commerciales des opérateurs économiques locaux, afin qu'ils puissent saisir les opportunités offertes par ce nouveau régime commerciale, et donner aux états une marge de manœuvre face aux pertes fiscales dues aux réductions tarifaires.

L'UE s'est aussi engagée à appuyer les États ouest-africains à faire face aux pertes de recettes fiscales dues à la baisse des droits de douanes.⁷⁶ En 2010, l'UE a annoncé son soutien au PAPED de 6,5 milliards d'euros pour la période 2015-2020 qui devait être mis en œuvre à travers une panoplie d'instruments financiers communautaires (notamment le FED), de ses États membres (aide pour le commerce bilatérale) et de la Banque européenne d'investissement (prêts). Entre 2010 et 2014, l'UE a engagé 8,2 milliards d'euros, pour financer des projets dans les domaines du commerce, de l'industrie, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, des infrastructures de transport et énergétique ainsi que du renforcement des capacités de la société civile.

L'APE devrait induire un changement de l'environnement économique qui pourrait créer des groupes socio-économiques perdants. Pour exploiter les opportunités dans ces nouvelles conditions, il se pourrait également que certains acteurs publics ou privés requièrent une assistance particulière (appui à l'intégration régionale en général, infrastructures de transport, accès à l'énergie, protection des investissements, etc.), notamment pour diversifier la production et accéder aux marchés d'exportation. Ce qui importe est que les secteurs concernés par l'ouverture commerciale à laquelle contribue l'APE reçoivent un soutien approprié afin de pouvoir tirer parti des changements induits. Les chiffres disponibles sur l'aide pour le commerce en Afrique de l'Ouest⁷⁷ que dans les années 2000, une grande partie de l'aide pour le commerce pour la CÉDEAO a été allouée à l'infrastructure et aux capacités de production, et que très peu de fonds ont été utilisés pour les politiques et les réglementations commerciales et pour les ajustements liés au commerce.

Un point particulièrement important pour les filières agroalimentaires concerne l'amélioration de la qualité des produits des filières agroalimentaires. Comme cela a été évoqué précédemment, il est important que les mesures d'accompagnement de l'APE tiennent compte des réglementations SPS prévues dans le cadre de cet accord commercial. L'étude de l'ICTSD mentionnée ci-dessus conclut que les mesures d'accompagnement (de facilitation du commerce) des APE restaient à clarifier à ce moment-là, étant donné que les mesures SPS et OTC et leur mise en œuvre n'étaient pas bien définies. L'accès aux marchés régis par des normes plus strictes dépend des définitions et modalités d'application de ces réglementations et standards ainsi que de la façon d'évaluer la conformité aux normes.

De nombreux programmes de formation ont été financés par l'UE pour appuyer les producteurs dans les filières soumises à ces contraintes internationales. Ces programmes ont visé à améliorer la qualité des matières premières, en plus de la productivité, ainsi que la mise en place de systèmes de vérification et de certification.⁷⁸ De nombreux rapports ont affirmé que les petits producteurs ont connu des difficultés pour adopter des standards internationaux. Une contrainte majeure étant que les petits producteurs souvent n'ont pas une taille suffisante pour « amortir » les coûts de certification, même en association. La diversité des standards privés pose aussi un problème aux petits producteurs agricoles. Souvent ils n'ont pas accès aux connaissances, aux technologies et au financement nécessaires pour adopter ces standards. Ce type de défaillance du marché exige une réponse des politiques publiques.

La réalisation du potentiel de l'APE dépendra en grande partie de la mise en œuvre de politiques et de programmes efficaces de renforcement des capacités des entreprises burkinabè à surmonter les obstacles

⁷⁶ Le PAPED a cinq axes stratégiques: (1) diversification et accroissement des capacités de production ; (2) développement du commerce intra-régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux ; (3) amélioration et renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce ; (4) réformes fiscales, sociales, économiques et d'autres politiques liées au commerce ; (5) mise en œuvre, suivi et évaluation de l'APE.

⁷⁷ Voir Pautrizel et Rolland (2013).

⁷⁸ Le projet de CFC/ICO/EU a pris le parti de donner accès à plusieurs systèmes de certification afin de donner de la flexibilité aux producteurs. Voir <http://common-fund.org/commodity-topics/some-issues-related-to-commodity-certification-standards/>.

posés par l'application de normes SPS et de qualité plus rigoureuses. Au-delà d'un *Export Helpdesk*⁷⁹ et de programmes de renforcement des capacités dans ce domaine, cela suggère la nécessité d'intégrer des critères de développement clairs dans les politiques européennes concernant la sécurité SPS des produits agroalimentaires, afin de satisfaire aux engagements contenus dans l'Accord de Cotonou visant au « retrait progressif des obstacles au commerce entre les Parties ».

En 2015, dans le contexte de l'APE, la Délégation de l'UE au Burkina Faso a conduit un dialogue avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat du Burkina afin de contribuer à la programmation du régionale du 11^{ème} FED ainsi qu'au développement des relations commerciales et d'investissement entre le Burkina Faso et l'UE. Ce dialogue a identifié deux projets s'inscrivant dans le cadre de la Politique Sectorielle de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat pour la période 2011-2020, un visant à renforcer les capacités liées au commerce des acteurs burkinabè⁸⁰, et l'autre consistant à créer un port sec multimodal à Ouagadougou pour faciliter les exportations burkinabè ainsi que le fret transitant par le Burkina.

Politiques européennes d'investissement

Le Commissaire de l'UE pour l'agriculture et le développement rural, Phil Hogan, a récemment déclaré que la politique agricole de l'UE devait contribuer à la sécurité alimentaire en Afrique en évitant de créer des distorsions commerciales et en maintenant l'ouverture du marché européen aux exportations africaines (Hogan, 2015). Selon le Commissaire, l'industrie agro-alimentaire européenne devrait aussi contribuer à la croissance africaine et développement du secteur privé en investissant and transférant des technologies et du savoir-faire dans le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire en Afrique, de façon à produire des bénéfices mutuelles entre les secteurs privés africains et européens.

Depuis les années 2000, les investissements directs étrangers en Afrique ont crû rapidement et sont devenus une source primordiale de financement du développement économique des pays Africains. En valeur monétaire, les investissements direct à l'étranger ont de loin dépassé l'aide publique au développement. Il est devenu d'autant plus important de s'assurer que ces investissements privés promeuvent un développement inclusif et durable. Ainsi, une tendance marquante parmi les bailleurs est de combiner l'aide au développement traditionnelle à d'autres formes de financement du développement, notamment pour appuyer le développement du secteur privé, afin d'obtenir un effet de levier. Cette approche donne une place importante aux institutions de financement du développement (IFD). Une étude récente (CSI-RSCD, 2016) suggère que ce type de modalités de financement du développement néglige l'appropriation des projets par les gouvernements et les parties prenantes non-étatiques des pays en développement (et donc, d'une certaine façon, leur alignement avec les stratégies et priorités nationales ou régionales) et qu'il tend à promouvoir les intérêts économiques des bailleurs et de leurs entreprises.

Au Burkina Faso, où les IDE dans le secteur agroalimentaire sont très faibles, les interventions de l'UE en faveur des investissements directs et des relations commerciales entre opérateurs économiques burkinabè et européens sont balbutiantes. La Délégation de l'UE a facilité l'établissement d'un **Groupe des Conseillers Commerce et Investissement** dont le rôle est d'organiser des échanges réguliers entre les opérateurs économiques burkinabè, les institutions publiques du Burkina et les partenaires européens de

⁷⁹ La Commission de l'UE fournit un service d'information sur Internet pour aider les exportateurs de pays tiers, y compris les pays en développement, à accéder au marché de l'Union. Ce service, l'Export Helpdesk, donne des informations sur les conditions requises pour exporter des marchandises et des services vers l'UE, notamment, les taux tarifaires, les règles d'origine, les procédures douanières, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes techniques et autres règles commerciales.

⁸⁰ Gestion des données commerciales, dissémination d'informations sur les politiques commerciales, développement d'une politique nationale de la propriété industrielle et formation pour les PME, notamment en matière de comptabilité.

développement, dans le but d'améliorer le climat des affaires local. La Délégation a aussi établi un **Groupe de travail consultatif sur les opportunités de commerce et d'investissement avec l'UE**, qui collabore avec l'Agence nationale des exportations burkinabè et l'agence en charge des investissements. Ce groupe a pour objectif d'assister les acteurs publics et privés burkinabè à mieux exploiter les opportunités offertes par le marché communautaire européen.

6.5. Analyse des politiques européennes de coopération au développement agricole et pour la sécurité alimentaire au Burkina Faso

L'UE est un partenaire majeur du Burkina pour le développement. Entre 1999 et 2008, l'aide fournie par l'UE représentait plus de 15% de l'aide publique au développement (APD) reçue par le Burkina, ce qui plaçait l'UE au deuxième rang des bailleur de fonds après la Banque mondiale. Avec ses États membres, l'UE comptait pour 57% de l'APD au Burkina. En ajoutant l'aide apportée par la Suisse⁸¹, la part du groupe UE-Suisse s'approche des deux tiers de l'APD reçue par le Burkina durant cette période. L'analyse qui suit porte principalement sur l'aide de l'UE tout en mentionnant ses liens avec celles d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) européens.

La coopération au développement de l'UE au Burkina s'effectue essentiellement à travers deux « instruments », le Fonds européen de développement (FED) et l'Instrument de coopération au développement (ICD). Le FED est l'outil principal d'aide au développement de l'Union pour le groupe des états ACP.⁸² Ce fonds est alimenté par les États membres de l'Union, ne fait pas partie de son budget et est sujet à des règles financières qui lui sont propres. Il est mis en œuvre sur des périodes d'environ six ans. Les ressources du FED destinées au groupe ACP sont utilisées pour financer trois types de programme :

- Les programmes indicatifs nationaux (PIN), qui sont élaborés conjointement par la CE (la DG DEVCO au niveau du siège et les Délégations de l'UE) et les états bénéficiaires (la Commission et les États membres de l'UE se concertent sur ces programmes dans le cadre du comité du FED) ;
- Les programmes indicatifs régionaux (PIR), conjointement formulés par la CE et les communautés économiques régionales du groupe ACP ;
- Les programmes dits « intra-ACP » qui sont administrés conjointement par la Commission et le Secrétariat du groupe ACP.

À partir du 9^{ème} FED, l'UE a utilisé des ressources du FED pour réaliser des dons de la Commission et des États membres de l'UE liés à des prêts des banques européennes de développement aux secteurs public et privé dans les pays africains du groupe ACP. Ce mode de financement d'actions de développement est dénommé mixage (*blending* en anglais).⁸³ Le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures destiné à la région Afrique du groupe ACP a utilisé le mixage. Au Burkina, ce fonds a servi au financement de deux projets, un portant sur le développement de l'axe routier reliant Lomé à Ouagadougou et l'autre sur l'interconnexion électrique entre le Ghana, le Burkina et le Mali.

⁸¹ Le Burkina Faso est un pays prioritaire de la Coopération suisse. Elle intervient dans plusieurs secteurs clés, notamment l'éducation et la formation, la gouvernance et le développement. Ses programmes se concentrent sur les régions moins développées, au nord, au centre et à l'est du pays (sauf dans le cas du programme pour l'éducation qui est mis en œuvre dans l'ensemble du pays).

⁸² Cet instrument sert aussi à la coopération au développement avec les pays et territoires d'outre-mer.

⁸³ Dans le montage financier de mixage, la partie don apporte une bonification d'intérêt, de l'assistance technique, une aide en faveur des volets sociaux ou environnementaux des projets et/ou une subvention couvrant la prime d'assurance relative aux risques durant la phase de démarrage des projets.

L'ICD sert à financer des programmes thématiques bénéficiant à plusieurs ensembles régionaux de pays en développement ainsi qu'à des régions particulières en dehors du groupe ACP. Les fonds de cet instrument proviennent du budget général de l'UE. Avec les PIR successifs et l'ICD, l'UE a alloué des ressources considérables à la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest.

Dans le cadre de l'Accord de partenariat ACP-UE établi en 2000 (« Accord de Cotonou ») et du Consensus européen pour le développement de 2005, l'appui de l'UE aux programmes indicatifs nationaux s'est effectué en grande partie sous la forme d'appuis budgétaires général (ABG) et sectoriel (ABS). Les 8^{ème} (1995-2000) et 9^{ème} FED (2000-2007) ont marqué une rupture dans le mode de coopération traditionnel de l'UE en étendant l'usage de l'appui budgétaire et en réduisant d'autant l'appui à projet. Dans le cas du Burkina, d'autres partenaires du développement européens ont adopté ce mode de coopération dans la deuxième moitié des années 1990, notamment la Suisse.

Les PIN sont évalués indépendamment à la fin de chaque cycle du FED. Une évaluation de la stratégie de coopération au développement de l'UE au Burkina entre 1999 and 2008 fut publiée en 2010 (ECO-Consult *et al.*). Cette évaluation couvrit la programmation et la mise en œuvre des 8^{ème} (en partie) et 9^{ème} FED. Ce rapport mentionnait déjà **le besoin d'améliorer la cohérence de l'aide de l'UE dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire avec, d'une part, la stratégie sectorielle du Burkina et, d'autre part, la politique commerciale de l'UE**.⁸⁴

Analyse de la cohérence des objectifs de l'aide au développement de l'UE

Durant la période 1999-2008, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) de première et de deuxième « génération » (2000-2004 et 2004-2006) et son successeur, le Programme d'Actions Prioritaires-CSLP (PAP-CSLP, 2006-2008), étaient les stratégies nationales de développement sur lesquelles l'appui de l'UE se devait d'être aligné. L'appui de l'UE se devait aussi d'être aligné sur les grandes politiques sectorielles, notamment la politique agricole et la politique de sécurité alimentaire. Le nombre de domaines prioritaires pour le 9^{ème} FED avait été réduit par rapport aux PIN précédents, afin de rationaliser et de rendre plus efficace l'appui de l'UE (auparavant les domaines prioritaires étaient trop nombreux par rapport aux capacités de l'administration burkinabè et de celles de la Délégation).

Le développement rural, le développement agricole et la sécurité alimentaire figuraient parmi les « secteurs de concentration » (ou domaines prioritaires) des 8^{ème} et 9^{ème} FED.⁸⁵ Ce secteur constituait le deuxième domaine prioritaire du 9^{ème} FED. Durant ce cycle, l'UE a fourni un appui institutionnel au secrétariat exécutif du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA). Cependant, une très grande partie des ressources allouées à ce secteur financèrent des programmes démarrés durant la période du 8^{ème} FED. Ces programmes avaient pour objectifs d'augmenter la productivité agricole, d'organiser les acteurs privés du secteur agricole et des espaces ruraux et de renforcer les systèmes d'information sur les marchés agricoles et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

⁸⁴ De façon générale, les bailleurs de fonds ont traditionnellement prêté une attention insuffisante aux problématiques commerciale et financière par rapport à celle de l'efficacité de l'aide (Bossuyt et Laporte, 1994 ; Engel, 2016), même si au cours des dernières années celles-là sont devenues plus proéminentes dans les débats sur les politiques de développement.

⁸⁵ Les deux autres domaines prioritaires du 9^{ème} FED étaient la gouvernance macroéconomique, avec des objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté (y compris un objectif dans le secteur de l'éducation), et le secteur des transports (en particulier les infrastructures routières). Le 8^{ème} FED avait appuyé d'autres secteurs, notamment le développement du secteur privé. Il est utile de noter qu'au cours de ces deux cycles du FED, l'appui de l'UE au niveau régional incluait l'intégration (économique) régionale et le commerce ainsi que le secteur de l'élevage.

L'évaluation des 8^{ème} et 9^{ème} FED suggère bien que l'appui de l'UE était pertinent en rapport avec les objectifs de l'administration burkinabè et les besoins des populations ciblées. Par contre, elle mentionne que la stratégie de coopération entre l'UE et le Burkina n'a pas adéquatement pris en compte la problématique du développement rural eu égard aux poids de la population et de l'économie rurale (ECO-Consult et al., 2010).

Pour le 9^{ème} FED le développement du secteur privé et l'intégration (économique) régionale ont fait l'objet de programmes et de projets en dehors des secteurs de concentration. En ce qui concerne le premier domaine d'intervention, la CE a financé un programme national de renforcement des capacités des entreprises. Ce programme avait deux objectifs principaux : (1) « *le développement du marché des services aux entreprises par la simulation de la demande* », c'est-à-dire, par la « *facilitation de l'accès aux services de conseil des entreprises et l'accompagnement de celles-ci par la Maison de l'entreprise du Burkina Faso* » ; et (2) « *un appui à la tenue d'une comptabilité transparente et à une bonne gestion de l'entreprise par la création de centres de gestion agréés* ». Pour l'objectif (1) l'appui de l'UE a principalement visé à renforcer les systèmes d'assurance qualité et à mettre en place des structures nationales de normalisation. Le 9^{ème} FED comprenait aussi un programme régional, au niveau de l'Afrique de l'Ouest, auquel le Burkina a participé, qui a soutenu les systèmes d'assurance qualité.

Pour le 10^{ème} FED, qui a été mis en œuvre entre 2009 et 2014, le CSLP a constitué le cadre de référence pour l'appui de l'UE jusqu'en 2010, quand la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) a été lancée. Le Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013 du 10^{ème} FED est allé vers encore plus de simplification, comme l'avait prévu le **Programme pour le changement** (CE, 2011). Ainsi le domaine du développement rural et de la sécurité alimentaire a été en grande partie intégré dans le domaine de la « bonne gouvernance » (gouvernance économique et financière) et dans celui du cadre macroéconomique, de la réduction de la pauvreté et du développement durable. Dans une moindre mesure il a aussi été intégré dans l'appui aux infrastructures de transport (notamment des interventions bénéficiant les zones de production cotonnière), l'appui à l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement et l'appui au secteur de la santé (essentiellement sous l'angle de la nutrition dans ces deux derniers cas). L'appui à la décentralisation (dans le domaine de la « bonne gouvernance ») a pris en compte le domaine du développement rural et de la sécurité alimentaire, notamment à travers la sécurisation foncière en zone rurale.

L'évaluation des résultats du PIN du 10^{ème} FED et des appuis budgétaires d'autres partenaires du développement, qui a été publiée en 2016, a confirmé le bon alignement de l'appui budgétaire de l'UE et d'autres PTF européens avec la stratégie nationale de développement. Cependant, la critique concernant la place de second rang donné au développement agricole et rural dans les PIN précédents peut être adresser de même au 10^{ème} FED. La stratégie pays du 10^{ème} FED a reconnu le besoin crucial d'encourager le développement du secteur privé au Burkina. Elle a mis l'accent sur l'amélioration et l'harmonisation des cadres légal, réglementaire et judiciaire pour les entreprises, c'est-à-dire, le climat des affaires. L'appui de l'UE à l'amélioration du climat des affaires s'est fait à travers le domaine de la gouvernance économique et financière et devait être étroitement lié à l'APE et son objectif de promotion des investissements en Afrique de l'Ouest et au Burkina. L'UE a aussi continué à financer un programme pour la coopération et l'intégration régionale qui comprenait une composante « climat des affaires » dans le PIR du 10^{ème} FED.⁸⁶ Ce programme régional devait être complémentaire aux actions appuyées par l'UE au niveau national.

⁸⁶ Au-delà de ce programme, l'UE a eu une influence sur la politique des investissements de la CÉDEAO bien que la question des investissements n'ait pas été directement incluse dans les négociations de l'APE. Dans le contexte de ces négociations, les États membres de la CÉDEAO ont entrepris d'harmoniser leurs réglementations des investissements et d'adopter un code commun des investissements. L'UE a soutenu cette initiative en finançant une étude sur cette réglementation commune et le cadre politique des investissements (communication du

Durant les périodes des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} FED, l'UE a financé un certain nombre de programmes intra-ACP et de programmes thématiques qui ont été mis en œuvre au Burkina. Parmi ces programmes intra-ACP, il est important de noter les programmes PIP (*Programme Initiative Pesticides*) et EDES (*Strengthening Food Safety Systems through SPS measures*) de COLEACP qui ont facilité l'accès des producteurs et des exportateurs burkinabè de mangues et de haricots verts au marché commun de l'Union européenne. Les objectifs du programme PIP étaient : d'améliorer la qualité des produits horticoles des pays ACP en rapport avec la réglementation et les normes européennes (notamment leur conformité avec les limites maximales de résidus de pesticides et leur traçabilité) et les exigences qualitatives, environnementales et sociales des consommateurs européens ; de renforcer les capacités des opérateurs des filières horticoles, y compris les petites producteurs ; et ainsi de préserver et d'augmenter les parts de marché des produits horticoles de ces pays dans l'UE. Ce programme s'est déroulé en deux phases (2001-2009 et 2009-2015) avec un financement total de 64 millions d'euros. Le programme EDES (2010-2015) avait pour objectifs d'appuyer les systèmes de sécurité sanitaire des aliments dans 20 pays ACP, de les mettre au niveau des règles et des normes internationales et européennes et promouvoir le commerce de produits alimentaires. Ce programme a été financé par le 9^{ème} FED à la hauteur de 29,5 millions d'euros.

Analyse de l'efficacité du dispositif institutionnel, y compris la coordination intersectorielle

Pendant un temps la concertation et la coordination entre le Gouvernement⁸⁷ et ses partenaires apportant des aides budgétaires générales, y compris la Délégation de l'UE, se sont faites au sein du Cadre général d'organisation des appuis budgétaires (CGAB) en appui au CSLP.⁸⁸ Ce cadre de concertation (ou « dialogue politique ») qui fut établi au milieu des années 2000 constituait un pilier du dispositif de mise en œuvre et de suivi du CSLP. À la suite de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, la DUE, les représentants des États membres de l'UE, la Suisse et le Canada s'étaient engagés à se concerter pour déterminer leurs domaines d'intervention respectifs et améliorer l'efficacité de l'aide. Ils mirent en place un dispositif de coordination, qui fut ensuite repris par le Gouvernement.

L'ensemble de ces partenaires prirent part au processus de formulation du PIN du 10^{ème} FED à travers leurs réunions mensuelles de coordination, notamment pour établir le « diagnostic » du pays et pour formuler son volet « bonne gouvernance ». Le CGAB a ainsi contribué à la cohérence des aides budgétaires fournies par ces différents partenaires. Des acteurs non-étatiques locaux aussi ont participé au processus d'élaboration du PIN. Cependant, le Gouvernement et les bailleurs ont été confrontés à la difficulté de dialoguer avec une multitude d'organisations non-étatiques concernées les appuis budgétaires et de les impliquer dans le suivi des interventions financées par ces aides.

Le CGAB a établi un dispositif de suivi des appuis budgétaires sous l'égide du Ministère de l'économie et des finances, différent du dispositif de suivi du CSLP. Toutefois, l'évaluation de 2010 a souligné le besoin que le dispositif d'aide budgétaire de l'UE tire mieux parti des retours d'expérience, les transmette plus systématiquement au sein de la DUE et les dissémine parmi les acteurs concernés.⁸⁹ Un tel dispositif de suivi, d'évaluation et de « capitalisation » devrait venir en appui des dialogues sur les politiques générale et sectorielles. Le suivi et l'évaluation de l'appui budgétaire devrait aussi promouvoir l'appropriation de ce

Commissaire pour la politique macroéconomique de la CÉDEAO, M. Bamba). Ces politiques et réglementation communes sont vues comme cruciales pour attirer des investissements régionaux et internationaux dans les pays de la CÉDEAO, surtout dans le secteur industriel.

⁸⁷ Représenté par le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers.

⁸⁸ Le CGAB fut instauré en 2005 en réponse à l'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général de 1994 à 2004.

⁸⁹ La faiblesse de l'assimilation des évaluations stratégiques de l'aide de l'UE par les unités en charge de l'élaboration des interventions et de leur mise en œuvre est un problème général qui a été révélé par Bossuyt, Shaxson et Datta (2014).

mode de coopération par les acteurs burkinabè publics et privés ainsi que par les autres partenaires européens. Ainsi l'amélioration du dispositif de suivi et d'évaluation du CSLP était une priorité du PIN du 10^{ème} FED, bien que des améliorations aient été notées au cours de la période du 9^{ème} FED.⁹⁰

D'après l'évaluation de 2016 l'évolution du dispositif institutionnel de suivi de la stratégie nationale de développement qui a accompagné l'adoption de la SCADD (en 2011) a abouti à des liens plus étroits entre le suivi de cette stratégie nationale et le suivi des politiques sectorielles et à une meilleure implication de diverses parties prenantes. La SCADD a rationalisé les dispositifs de suivi de la stratégie nationale de développement et des différents appuis budgétaires en les rassemblant dans un dispositif unique de suivi de la SCADD, des conditions de décaissement de l'aide budgétaire et de son efficacité. En même temps, de neuf Commissions sectorielles et thématiques pour le CSLP de 2004-2006, le cadre de dialogue politique s'est élargi à 15 Cadres sectoriels de dialogue (CSD) pour la SCADD en 2014 (Particip, 2016). Ce dispositif de suivi a reposé une mise en commun des objectifs, des résultats escomptés et des indicateurs (simplifiés) entre le Gouvernement et ses partenaires (dans chaque secteur, ces partenaires sont généralement représentés un chef de file). **Ces changements institutionnels auraient amélioré l'efficacité des dialogues et des stratégies sectorielles même si la qualité du dialogue politique a varié d'un secteur à l'autre** (Particip, 2016).

Dans le cadre de la SCADD, des CSD ont été mis en place pour les secteurs du développement agricole et rural et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Auparavant, la DUE avait promu l'idée de mettre la problématique de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au centre du mécanisme de suivi du CSLP et du CGAB, étant donnée l'importance de ce secteur d'intervention pour la réduction de la pauvreté et son caractère multidimensionnel.

La matrice de critères de performance et de décaissement du CGAB-CSLP que l'UE a utilisé pour son appui au cadre macroéconomique et à la réduction de la pauvreté incluait : indicateurs d'interventions publiques concernant la réforme du secteur cotonnier ; la nutrition ; la sécurisation foncière ; les semences ; les engrais ; l'eau en zone rural ; le système d'information sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la gestion des stocks de sécurité alimentaire et d'intervention ; et le recensement agricole. Elle incluait aussi des indicateurs de résultats concernant l'accès à l'eau potable, les aménagements hydro-agricoles, les pistes rurales et l'électrification en zone rurale. Par contre, les cadres d'interventions des domaines prioritaires pour le 10^{ème} FED ont inclus très peu d'indicateurs de résultats concernant le développement agricole, l'industrie agroalimentaire ou la sécurité alimentaire.

Cependant, la rationalisation des structures institutionnelles qui a accompagné la SCADD a abouti à l'élimination du CGAB en 2010 et donc à la disparition d'un cadre de dialogue entre les acteurs burkinabè et les PTF sur les problématiques intersectorielles et macroéconomiques (par exemple, la bonne gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption⁹¹). De fait, les liens entre l'appui budgétaire en général (en dehors du cadre de concertation avec le FMI) et ces problèmes transversaux ont été affaiblis. **Ce changement a très probablement réduit la capacité des PTF d'exercer une influence sur la coordination entre les stratégies sectorielles, y compris celles concernant le développement des filières agroalimentaires.**

L'efficacité de l'appui budgétaire requiert des conditions de « bonne gouvernance », au niveau général comme au niveau sectoriel. L'appui de l'UE est donc basé sur des objectifs d'amélioration de la

⁹⁰ Le dispositif de suivi du CSLP, du PAP-CSLP et, ensuite, de la SCADD a constitué la pierre angulaire du partenariat de développement entre le Burkina et l'UE.

⁹¹ Un autre exemple pourrait concerner les liens entre la politique agricole et les politiques commerciale et industrielle.

gouvernance, en particulier la lutte contre la corruption et l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Le PIN du 9^{ème} FED avait introduit des mécanismes incitatifs concernant la gouvernance macroéconomique (liés à un programme du FMI), la gestion des finances publiques et les progrès réalisés en matière d'éducation et de santé. L'ABG pour le cadre macroéconomique comprenait une partie fixe ainsi qu'une partie variable dépendant de ces indicateurs. Ces indicateurs n'incluaient apparemment pas l'amélioration des conditions de sécurité alimentaire.

Analyse des modalités de mise œuvre, y compris les ressources budgétaires publiques allouées

L'UE a commencé à déployer l'appui budgétaire sectoriel au Burkina dans les années 2000, dans le cadre du CSLP. Cet instrument de coopération sectorielle sert à appuyer des actions de développement dans un secteur bien particulier mais sans cibler des interventions spécifiques. Avant cela l'UE privilégiait « l'approche projet » (appui à des projets spécifiques ou « aide projet »). En même temps, certaines responsabilités quant à la gestion de l'aide ont été transférées du siège de la CE à la Délégation du Burkina (comme cela a été le cas pour d'autres pays).⁹²

Cette transition n'a pas été sans poser de difficulté. Un des problèmes soulevés par l'évaluation de 2010 est que les acteurs nationaux étaient insuffisamment au fait des modalités et des procédures de l'appui budgétaire. L'efficacité des appuis budgétaires général et sectoriel dépend d'une multiplicité de facteurs internes et externes aux structures de gestion des politiques publiques. Le niveau d'appropriation de ces nouvelles modalités de coopération par les acteurs burkinabè publics et privés ainsi que par les autres partenaires européens est un déterminant majeur de cette efficacité. Le manque de sensibilisation des acteurs burkinabè qui a été constaté a pu constituer une entrave à l'efficacité de la politique de coopération de l'UE.

Au cours de la période couvrant les 8^{ème} et 9^{ème} FED, les dialogues avec le Gouvernement et les acteurs non-étatiques concernant la politique économique et sociale et des politiques sectorielles particulières ont été plus poussés qu'auparavant. D'après l'évaluation de 2010 cela a contribué à une meilleure gestion de ces politiques. Mais il ressort aussi de cette évaluation que les capacités de dialogue, de maillage et de liaison de la Délégation concernant la stratégie générale de développement et les stratégies sectorielles du Gouvernement ont été insuffisantes au regard des défis, bien qu'il faille prendre en considération les difficultés de coordination au sein du Gouvernement. Comme l'ont indiqué les revues du CSLP et de ses différentes composantes en 2006 et 2007, les liens parmi les commissions sectorielles et thématiques de suivi du CSLP et les cadres de concertation entre le Gouvernement et les PTF ont été faibles.

Approximativement, 90% des décaissements d'aide budgétaire des 8^{ème} et 9^{ème} FED étaient pour l'aide budgétaire générale, le secteur des infrastructures de transport et le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement. Cela signifie qu'une faible partie de l'aide budgétaire était destinée aux secteurs du développement rural et de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, la mise en œuvre du 9^{ème} FED dans les secteurs du développement rural et de la sécurité alimentaire a connu certaines difficultés et les décaissements ont pris du retard. **Ces difficultés étaient liées à la complexité de ce secteur mais aussi à l'inadéquation des modes de financement des interventions prévues dans ce secteur.** Ces résultats pourraient aussi indiquer que l'approche de l'UE n'a pas suffisamment pris en compte les facteurs d'économie politique qui influent les processus de réforme et d'investissement pour la formulation et la mise en œuvre des PIN.

⁹² Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013. Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération Régionale du Burkina Faso et Commission européenne.

Dans le cas du secteur du coton, qui devait bénéficier d'une portion significative des ressources du 9^{ème} FED, le retard du décaissement a été dû aux délais de formulation d'une stratégie (sous-) sectorielle et d'établissement d'une organisation interprofessionnelle du secteur cotonnier.⁹³ Finalement, le FED a financé la construction de pistes rurales dans les zones cotonnières et une partie de la participation des producteurs de coton à la recapitalisation des trois sociétés cotonnières suite aux difficultés financières de la filière dans la deuxième moitié des années 2000. Au cours des années 2000 l'UE a soutenu le secteur cotonnier aussi à travers des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). Ces prêts, issus de la **Facilité d'investissement** de la BEI et ne faisaient pas partie du PIN, ont servi à financer la mise à niveau des usines d'égrenage de la SOFITEX, la construction de nouvelles usines de cette compagnie et, en partie, l'installation de la filature FILSAH.

L'UE a soutenu les secteurs du développement rural et de la sécurité alimentaire au Burkina à travers d'autres interventions que le PIN. Le Burkina a bénéficié des programmes indicatifs régionaux des FED successifs. Il a aussi bénéficié de programmes thématiques « intra-ACP » et de l'Instrument de coopération au développement (programmes thématiques dans les domaines de la sécurité alimentaire ; de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles ; et des acteurs non-étatiques et des autorités locales) y compris des programmes mis en œuvre par des organisations internationales.⁹⁴ Par exemple, la CE et le Secrétariat UE-ACP ont appuyé des initiatives de prévention et de gestion des catastrophes naturelles en Afrique de l'Ouest (y compris au Burkina), notamment pour les crises agricoles et alimentaires. Durant la période 2000-2006, 27 projets nationaux et deux projets régionaux ont été mis en œuvre au Burkina, et après cette période d'autres projets furent lancés. À cela s'ajoute les projets de recherche impliquant des organisations burkinabè financés par l'EC dans le cadre de son Programme cadre de recherche et de développement (voir ci-dessous).

Pour la période du 10^{ème} FED (2009-2014), l'UE était la deuxième source d'appui budgétaire au Burkina, après la Banque mondiale. Entre 2009 et 2014, les décaissements d'appui budgétaire réalisés par neuf PTF (excluant le FMI) ont atteint un montant total de 933 milliards de francs CFA, soit environ 1,422 milliards d'euros. L'appui budgétaire a représenté jusqu'à un tiers de l'APD au Burkina durant cette période. Parmi ces neuf bailleurs de fonds, l'UE a déboursé presque 31% de ce montant. En comptant les décaissements des États membres de l'UE, la part de l'UE s'élève à 54%. Quant à la Suisse, la part de son appui budgétaire durant cette période était supérieure à 2%.

La part de l'appui budgétaire général dans l'enveloppe globale du 10^{ème} FED a augmenté par rapport au FED précédent, passant de 48% à 60%. Pour l'ensemble des bailleurs de fonds (hormis le FMI), l'appui budgétaire général constituait le mode principal d'appui budgétaire, soit 84% de l'appui budgétaire total. Pour le 10^{ème} FED, l'ABG a été alloué essentiellement au domaine de la gouvernance macroéconomique et de la réduction de la pauvreté. Une faible partie des ressources totales a été allouée à la gouvernance économique et financière, qui incluait des appuis budgétaires sectoriels et des aides projet pour le secteur agricole entre autres.

L'aide budgétaire provenant des PTF susmentionnés finança plus de 60% des investissements publics sur ressources propres de l'État entre 2009 et 2011, et à peu près 30% entre 2013 et 2014. Ces apports au budget de l'État ont été cruciaux pour mettre en œuvre des politiques clés du Gouvernement dans la durée (Particip, 2016). Cette aide a aussi permis d'éviter le creusement du déficit budgétaire public. Une grande partie de l'appui budgétaire total reçu par le Burkina entre 2009 et 2014 a été allouée à des

⁹³ L'AICB, l'Association Interprofessionnelle du Coton burkinabè.

⁹⁴ Il faut aussi noter que le service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO) de la intervient dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso. Cependant, la question de la complémentarité entre les interventions d'ECHO et de la DG DEVCO va au-delà du champ de l'étude.

secteurs sociaux (santé et eau et assainissement en particulier). Comme au cours des cycles des FED précédents, l'appui budgétaire dans le domaine du développement rural a subi des retards dans le décaissement des fonds et l'opérationnalisation des projets, ce qui a réduit l'efficacité de l'action de l'UE dans ce domaine.

Entre 2010 et 2012, l'appui budgétaire au Burkina est arrivé à un tournant, après lequel il a commencé à décliner. Le mécontentement croissant des citoyens vers la fin de la décennie 2000, une gestion macroéconomique, des finances publiques et des ressources minières présentant des faiblesses manifestes, et un manque d'efficacité de l'action publique en termes de réduction de la pauvreté ont affecté négativement la perception générale de la pertinence de cette instrument de coopération au Burkina. À partir de là, les approches d'intervention des PTF ont été réorientées, ce qui a abouti à une réduction de l'appui budgétaire. En même temps, certains PTF ont redéployer des ressources de l'ABG vers l'ABS de façon à pouvoir influencer plus directement l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sectorielles et mieux justifier l'aide budgétaire (Particip, 2016).⁹⁵

Les appuis budgétaires des partenaires européens dans le cadre du 10^{ème} FED ont été accompagnés d'activités de développement des capacités et de renforcement institutionnel (à travers des composantes des appuis budgétaires, des projets complémentaires et des dialogues politiques), y compris des actions en partenariat avec la société civile. Cependant, d'après l'évaluation de 2016, les actions en faveur du développement des capacités dans leur ensemble n'ont pas été à la hauteur des changements institutionnels et organisationnels requis par la mise en œuvre de la SCADD, de la décentralisation⁹⁶ et d'autres politiques soutenues par les appuis budgétaires.

Analyse de l'efficacité, l'efficacités et la viabilité des interventions appuyées par l'UE

Globalement, l'efficacité de l'intervention de l'UE au Burkina au moyen du FED a été jugée bonne par l'évaluation de 2010. L'ABG de l'UE a contribué à une meilleure gestion des finances publiques et un suivi des politiques publiques plus efficace. En revanche, l'efficacité et l'efficacités des projets financés par l'UE sont apparues en demi-teinte, même si les auteurs de cette évaluation ont noté que les dispositifs de suivi et d'évaluation des politiques et des interventions publiques financées par l'aide de l'UE étaient déficients.

L'évaluation de 2016 dépeint un bilan plus nuancé concernant l'appui budgétaire. L'appui budgétaire de l'UE et d'autres PTF a contribué à l'établissement d'une stratégie de développement renouvée, la SCADD. Dans ce cadre politique, l'UE a notamment encouragé le gouvernement burkinabè à inclure la sécurité alimentaire parmi les priorités politiques du Gouvernement. Cependant, bien que l'appui budgétaire ait contribué à la stabilité macroéconomique du Burkina, les dépenses courantes et salariales⁹⁷ dans le secteur public ont augmenté de façon disproportionnée par rapport au PIB et aux investissements publics entre 2008 et 2014. Cette évaluation a noté que les dépenses publiques d'investissement exécutées furent souvent bien en deçà des dépenses prévues, au cours de cette période. Par ailleurs, l'exécution de ces investissements s'est dans bien des cas montrée inefficace.

En termes de développement agricole et rural en particulier, les résultats de l'appui budgétaire ont été mitigés. L'appui budgétaire de l'UE n'a pas véritablement pu soutenir la politique agricole et rural du

⁹⁵ Ce changement de mode de coopération reflète la déficience de l'analyse de l'économie politique qui sous-entendait l'ABG durant la période précédente.

⁹⁶ Le processus de décentralisation, qui s'est accéléré à partir de 2009, a délégué aux collectivités territoriales la gestion des marchés publics d'intérêt local. Toutefois, ce changement n'a pas été accompagné par un renforcement adéquat de leurs capacités (Particip, 2016).

⁹⁷ Dépenses pour les services généraux des administrations notamment, comprenant des coûts de fonctionnement et des dépenses discrétionnaires.

Burkina, faire augmenter les dépenses publiques agricoles et améliorer la gestion des ressources dans ce secteur. Cette faiblesse de l'appui budgétaire dans ce secteur est reflétée par le manque de mise en œuvre des investissements stratégiques planifiés par le PNSR.⁹⁸ Dans le secteur des transports en zone rural, la mise en œuvre des investissements (construction et rénovation de routes notamment) a été retardée. D'après le document de stratégie pays et programme indicatif national pour 2008-2013, la mise en œuvre d'interventions locales d'appui à la production agricole à travers les structures étatiques s'était déjà heurtée à un certain nombre d'obstacles durant les cycles du FED précédents.

Ces problèmes généraux de sous-exécution ou de manque d'efficacité des investissements publics au Burkina sont en partie liés à une gestion inadéquatement efficace et efficiente des marchés publics, des choix politiques peu pertinents et une déficience transversale dans la gestion des finances publiques et dans l'efficacité de la dépense publique. L'aide budgétaire semble avoir eu peu d'effet sur ces problèmes de gouvernance et d'efficacité opérationnelle eux-mêmes (Particip, 2016) bien que ses résultats dépendent des secteurs de concentration sélectionnés (en grande partie imposés par le siège de la CE pour le 10^{ème} FED) et de la façon dont les facteurs d'économie politique ont été pris en considération dans sa programmation (Herrero *et al.*, 2015).

L'évaluation de 2016 indique tout de même que les appuis budgétaires sectoriels ont efficacement contribué à l'amélioration de la gestion de certaines politiques sectorielles. Bien que cette évaluation s'est portée essentiellement sur les secteurs de la santé et de l'eau et de l'assainissement, elle suggère qu'en général l'implication des PTF dans les dialogues sectoriels, leurs contributions aux investissements publics, et leur assistance technique aux ministères concernés ont eu des effets positifs. À travers l'ABS, les PTF ont aussi aidé à l'avancement de la réforme de la gestion des finances publiques et à la décentralisation, même si ces domaines montrent encore des faiblesses significatives.

En ce qui concerne le développement du secteur privé, l'appui de l'UE a eu un impact positif sur le climat des affaires. Cependant, l'aide de l'UE, traditionnellement, n'a pas accordé assez d'importance au climat des affaires, aux instruments de développement économique adaptés aux besoins des PME et au dialogue public-privé pour cogérer les politiques publiques et identifier les problèmes prioritaires pour le développement du secteur privé (EBCAM, 2010). Ainsi, d'après les évaluations susmentionnées, l'UE a eu peu d'impact sur la capacité des entreprises burkinabè à concourir sur les marchés internationaux. L'appui au niveau du Burkina à l'intégration régionale aussi a eu peu d'effets sur la compétitivité de ces entreprises. L'action initiale de l'UE pour promouvoir la gestion de la qualité au niveau des entreprises et des pouvoirs publics (à travers l'intervention régionale initiée lors du 8^{ème} FED) ne s'est pas avérée durablement efficace. Au moment de l'évaluation de 2010, le Programme régional pour la qualité du 9^{ème} FED (mis en œuvre par l'ONUDI) montrait toutefois des résultats plus probants en ce qui concerne les fonctions de normalisation, d'accréditation et de métrologie.

Coopération à la recherche et l'innovation dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

L'ouverture commerciale implique des ajustements intersectoriels, pour les producteurs et les travailleurs. Les populations vulnérables qui tirent leurs revenus des secteurs qui font face à une compétition accrue de la part de importations doivent pouvoir s'ajuster, en devenant plus compétitif, en participant de façon différente à la filière (production de valeur ajoutée), ou en changeant de secteur. Ces ajustements requièrent de nouvelles capacités productives, de nouvelles connaissances techniques, de nouveaux savoir-faire, de nouveaux équipements, etc. Cet aspect de l'ajustement relève du domaine de la recherche et de l'innovation. L'ajustement peut fonctionner si les producteurs ont accès à ces appuis. La coopération

⁹⁸ Ce problème n'a pas été propre au secteur agricole et rural, il a aussi concerné d'autres secteurs de la SCADD.

de l'UE comprend un volet recherche et innovation. La question de cohérence dans le contexte de notre étude est celle-ci : est-ce que ces appuis sont pertinents et efficaces pour l'adaptation de l'agriculture et des filières agroalimentaires dans le cadre de l'évolution du contexte commercial concernant le Burkina et ses échanges avec l'Europe? Une évaluation de l'appui de l'UE à la recherche et à l'innovation dans les pays partenaires, y compris les pays en développement, a été conduite par un groupe d'évaluation comprenant l'ECDPM (Ecorys *et al.*, 2016). Cette évaluation avait pris le secteur agricole et la sécurité alimentaire au Burkina Faso comme un des cas d'étude. **L'évaluation des projets de recherche et d'innovation au Burkina a montré que ces projets étaient globalement alignés avec les objectifs scientifiques et de développement du Burkina et étaient efficaces en termes de production de technologies.** Cependant, leurs impacts à plus long terme sont limités car **ces projets ne contribuent pas beaucoup au développement des capacités des institutions concernées (politiques de recherche et d'innovation, recherche scientifiques) et surtout ils n'ont pas systématiquement impliqué le secteur industriel pour l'adoption et la diffusion des innovations.**

7. Synthèse et recommandations

L'analyse de la cohérence des politiques sectorielles en relation avec la sécurité alimentaire à différents niveaux a mis en lumière des cohérences entre les objectifs des politiques nationales, régionales et européennes, mais aussi des incohérences. Cette synthèse résume brièvement les principaux problèmes de cohérence identifiés par l'étude. Par la suite, des recommandations sont proposées pour améliorer la cohérence des politiques sectorielles en faveur du développement des filières agroalimentaires. Ces recommandations visent le développement durable de filières porteuses, qui tirent parti des potentialités du pays et le contexte commercial régional et international, et contribuent ainsi à la sécurité alimentaire des ménages burkinabè.

7.1. Synthèse

Synthèse de la cohérence des objectifs des politiques à différents niveaux

En ce qui concerne les objectifs des politiques sectorielles, les analyses ci-dessus montrent **qu'aux niveaux national, régional, et européen, le développement agricole et rural et la sécurité alimentaire ressortent comme des priorités dans les objectifs des différentes politiques sectorielles étudiées.** À chaque niveau, et pour chaque secteur, les politiques et les programmes ambitieux qui ont été formulés présentent une cohérence générale, notamment en terme des filières agroalimentaires prioritaires sélectionnées.

Au niveau du Burkina, dans le cadre de la SCADD, des progrès considérables ont été réalisés en termes de cohérence interne de la politique agricole et de développement rural (PNSR). Le PNSR a été conçu comme un « cadre fédérateur » qui englobe les différents domaines d'intervention contribuant au développement agricole et rural. Cependant, au niveau des objectifs, des synergies manquées transparaissent au sein et entre des domaines d'intervention clés. Il s'avère que les liens potentiels entre les programmes sous-sectoriels ont été peu exploités, dans les domaines des cultures, de l'élevage, des aménagements hydro-agricoles, pastoraux et forestiers, et de la gestion des terres.

Il manque aussi au niveau national une vision partagée et consistante entre les différentes stratégies sectorielles sur le développement des filières agroalimentaires stratégiques pour le

Burkina—ce qui par nature requiert une approche intersectorielle. Les réformes des politiques et des réglementations concernant le secteur agricole, fréquentes et pas toujours clairement communiquées aux acteurs du secteur, ont multiplié les textes de référence et réduit la cohérence et donc l'efficacité de la politique agricole et rurale dans son d'ensemble. Le développement des filières agroalimentaires (organisation des producteurs et autres opérateurs économiques, structuration des marchés, accès aux technologies et au financement et développement des marchés) n'apparaît pas comme un élément central du PNSR. Le PNSR contient en fait peu d'information sur les filières promues par la politique agricole. La Stratégie de Développement des Filières Agricoles (SDFA) développée par le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques (MARH) n'a pas été clairement articulée avec le PNSR et les autres politiques sectorielles, notamment la politique de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA), ce qui a certainement réduit ses chances d'être opérationnelle.

Au niveau régional, **on constate une cohérence générale entre les objectifs des deux politiques agricoles régionales**, la politique agricole de l'UEMOA (PAU) et la politique agricole de la CÉDEAO (ECOWAP), même au niveau des filières prioritaires sélectionnées. Mais comme les producteurs agricoles ouest-africains (notamment le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest, ROPPA) l'ont depuis longtemps revendiqué, **les instruments de politique commerciale de la CÉDEAO, en particulier son tarif extérieur commun (TEC), présente des incohérences avec les objectifs fixés par les politiques agricoles nationales et régionales.** Certaines filières agricoles prioritaires de la politique agricole commune de la CÉDEAO (ECOWAP), de l'UEMOA (PAU), et du Burkina Faso ne sont pas adéquatement protégées de la concurrence extérieure. C'est le cas notamment du riz et de la poudre de lait, produits pour lesquels les droits de douane sont relativement bas (10% et 5%, respectivement). Les analyses disponibles semblent pourtant indiquer qu'un relèvement modéré du droit de douane pour la poudre de lait, par exemple, pourrait promouvoir la production régionale sans avoir de conséquences néfastes sur l'accès à l'alimentation des ménages vulnérables (Groupe AGÉCO, 2006).

Les études disponibles indiquent qu'avec une plus grande ouverture du marché ouest-africain aux importations européennes, l'Accord de partenariat économique (APE) peut entraîner une augmentation des importations de certains produits européens. Mais cette augmentation va vraisemblablement être modeste par rapport au volume des importations durant la période précédent l'entrée en vigueur de l'APE. Par ailleurs, les projections de croissance du marché agroalimentaire et des échanges intra-régionaux en Afrique de l'Ouest (SWAC, 2016) semblent être bien plus conséquents que l'augmentation des importations européennes sous le régime commercial de l'APE. Si un ensemble cohérent de politiques était mis en place au niveau national et régional, alors l'APE, en facilitant les importations d'intrants et de biens d'équipement utilisés par les filières agroalimentaires porteuses du Burkina et d'autres pays ouest-africains à des prix plus bas qu'actuellement, pourrait aider à tirer profit de ce potentiel de croissance de l'économie agroalimentaire, un des moteurs clés de la croissance en Afrique de l'Ouest dans les années à venir.

Le SLEC, le régime de libre-échange intra-régional de la CÉDEAO, est un élément clé de cet ensemble de politiques. Cependant, la mise en œuvre du SLEC dans l'espace CÉDEAO n'est pas très avancée. **Au Burkina Faso et dans les autres États membres de la CÉDEAO, les mesures commerciales observées en pratique sont souvent en contradiction avec le SLEC et le projet d'union douanière porté par la CÉDEAO. Il faudrait aussi que les politiques européennes en matière d'aide au commerce, de promotion du secteur privé et d'innovation soient à la hauteur du défi à relever pour renforcer la compétitivité et diversifier les tissus industriels burkinabè et ouest-africains dans un environnement commercial plus ouvert.**

Une autre incohérence cruciale qui a été relevée au niveau national concerne la politique de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA) développée par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (MICA). **La POSICA semble ne pas avoir été articulée avec le PNSR et la stratégie de développement des filières agricoles (SDFA), et apparaît peu opérationnelle dans le secteur agroalimentaire.** Une des composantes de cette politique, la stratégie de promotion des exportations, bien que coïncidant en partie avec le PNSR et la SNDFA en ce qui concerne certaines filières porteuses (oléagineux, fruits et légumes, et produits d'élevage), n'est pas pleinement opérationnelle et est dotée de moyens insuffisants. Le Burkina a toutefois établi un **Cadre d'Action pour l'Investissement Agricole** qui constitue un point de départ pour une politique de promotion des investissements qui stimule le développement des filières agroalimentaires porteuses.

Il faut aussi prendre note de certaines problématiques transversales qui concernent filières agroalimentaires en particulier, parmi lesquelles se trouvent la politique fiscale et le climat des affaires du Burkina. **Le niveau relativement élevé de la fiscalité s'appliquant aux équipements et intrants agricoles, par exemple, constitue dans bien de cas un frein à l'intensification et modernisation de l'agriculture** (ROPFA et ECDPM, 2013). De plus, les investissements privés sont bien souvent insuffisamment garantis par le système juridique.

La coopération de l'Union européenne (UE) pour le développement agricole et rural a été en grande partie alignée avec les objectifs de Gouvernement du Burkina. Les lacunes en termes de cohérence intersectorielle de la stratégie burkinabè se retrouvent au niveau de la coopération de l'UE et d'autres partenaires techniques et financiers (PTF). Par contre, la stratégie de coopération entre l'UE et le Burkina n'a pas toujours adéquatement pris en compte la problématique du développement rural à l'égard du poids de la population et de l'économie rurale (ECO-Consult *et al.*, 2010). En ce qui concerne les PTF en général, **il demeure des lacunes en matière d'alignement de leurs projets avec les politiques nationales, en particulier avec le PNSR, même si la coordination entre eux et leur concertation avec le Gouvernement se sont améliorées.**

La formulation de politiques sectorielles pour le développement des filières agroalimentaires porteuses au Burkina et la coopération avec les PTF enregistrent donc des progrès, mais pas à la mesure des défis et des changements en cours (APE, croissance et transformation de l'économie alimentaire, et le défi de la soutenabilité). **Il demeure un besoin d'améliorer la cohérence de l'aide de l'UE dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire avec, d'une part, les stratégies sectorielles régionales et du Burkina et, d'autre part, la politique commerciale de l'UE.**⁹⁹ L'appui de l'UE et d'autres partenaires semble toujours être très axé sur la production (où les besoins sont grands, certes, notamment le besoin d'augmenter la productivité), mais **pas assez sur la transformation et commercialisation qui pourtant pourraient avoir un effet d'entraînement considérable sur différents maillons en amont des filières, bénéficier aux producteurs et créer de nouveaux emplois.** Les appuis des PTF au développement du secteur privé, aux systèmes d'assurance qualité, entre autres, ne sont pas assez ciblés sur le secteur agroalimentaire, alors que ce secteur présente de grandes opportunités.

Les interventions financées par les PTF appuyant la commercialisation, en particulier celles en faveur des systèmes de qualité et de sécurité sanitaire des aliments des pays en développement (par exemple, les programmes de COLEACP financés par l'UE) bien souvent mettent l'accent sur l'atteinte de normes internationales pour les produits exportés vers les marchés des pays industrialisés. Cependant, **dans les**

⁹⁹ De façon générale, les bailleurs de fonds ont traditionnellement prêté une attention insuffisante aux problématiques commerciale et financière par rapport à celle de l'efficacité de l'aide (Bossuyt et Laporte, 1994 ; Engel, 2016), même si au cours des dernières années celles-là sont devenues plus prédominantes dans les débats sur les politiques de développement.

pays en développement comme le Burkina, les capacités d'une grande partie des producteurs fournissant les marchés domestiques et régionaux, bien souvent dans le secteur informel, ne leur permettent pas de satisfaire à ces normes exigeantes. Par ailleurs, les attentes des consommateurs sont différentes entre les pays en développement à faible revenu comme le Burkina et les pays européens, même si en général ces critères sont de plus en plus importants dans les pays émergents et aussi dans les pays en développement parmi les ménages urbains.¹⁰⁰ Ainsi, **ces interventions ont probablement des effets directs limités sur le développement des filières locales et régionales, bien qu'indirectement elles puissent avoir des retombées positives sur celles-ci.** Comme l'a soulevé une étude de l'Agence française de développement en 2011, les orientations du Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat (en 2009) penchaient en faveur des échanges extrarégionaux (AFD, 2011).

Synthèse de l'efficacité du cadre institutionnel, y compris l'articulation intersectorielle, à différents niveaux

La **fragmentation et multiplicité institutionnelle** qui peut être observée dans les secteurs du développement rural, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, notamment après la scission du Ministère de l'Agriculture en 2013 qui a abouti à quatre ministères, constitue probablement une entrave à la cohérence des politiques de ces secteurs et à l'efficacité du PNSR. Ces ministères étaient en charge de différents sous-programmes du PNSR entre lesquels il y avait besoin de liens étroits. Pour comparaison, le Gouvernement des Pays-Bas a intégré ses ministères de l'agriculture et de l'économie avec pour objectifs d'améliorer l'efficacité de son Administration et de mieux exploiter les synergies entre l'agriculture et les autres secteurs économiques.

L'approche des budgets-programmes sectoriels (sensée améliorer l'efficacité des dépenses publiques) **demeure une approche balbutiante pour laquelle les capacités manquent.** Sur le plan institutionnel, Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques du Secteur Agricole (SP/CPSA) a renforcé la coordination intersectorielle au sein de ce secteur. Cependant, il semble que la gestion interinstitutionnelle et opérationnelle du PNSR n'est pas parvenue à faire en sorte que l'exécution des mesures et des investissements prévus par ce programme ait satisfait aux attentes initiales. De plus, à la différence du CNSA, qui coordonne l'action du Gouvernement et de ses partenaires pour gérer les crises alimentaires, il n'y a pas de mécanisme efficace de coordination entre les quatre Ministères en charge du secteur rural et les autres ministères, notamment le MICA, qui serait nécessaire pour renforcer l'efficacité de l'approche filière.

Au niveau régional, on retrouve aussi des dispositifs institutionnels redondants, lourds et aux capacités limitées pour la mise en œuvre des politiques. Dans le secteur agricole, chaque politique régionale (ECOWAP et PAU) dispose d'un dispositif institutionnel chargé de son pilotage, exécution et financement. Néanmoins, on constate une volonté affichée de coordonner la PAU avec les dispositifs institutionnels de l'ECOWAP, car, selon les textes, la coordination du nouveau Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle de la PAU (PCD-TASAN) reposera sur les cellules PNIA (Programme nationaux d'investissement agricole issus de l'ECOWAP) des États membres. Au niveau de la CÉDEAO, un comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation (CIDAA) a été proposé dans le cadre du nouveau PRIA-SAN pour assurer la coordination des différentes politiques sectorielles régionales. Le CIDAA devrait, en particulier, proposer des mesures et dispositions à prendre pour garantir la cohérence des politiques sectorielles. Parmi les « chantiers urgents » identifiés se trouvent l'Union douanière en gestation (examen approfondi du taux de protection de certains produits, ainsi que les mesures de défense commerciale en cours de définition) et celui de la zone de libre-échange

¹⁰⁰ Voir par exemple Maertens, Minten et Swinnen (2012).

que la région négocie avec l'Union Européenne dans le cadre de l'APE; ainsi que la question de la réforme de la fiscalité intérieure (CÉDEAO).

Synthèse de l'analyse des instruments de mise en œuvre, y compris les ressources budgétaires allouées

Au cours de la dernière décennie, **le Gouvernement du Burkina Faso est l'un des rares pays en Afrique de l'Ouest à avoir affecté 10% ou plus de son budget national à l'agriculture**, conformément à la Déclaration de Maputo de l'Union Africaine en 2003. **Les dépenses publiques agricoles des dernières années ont été essentiellement allouées à la production agricole et aux aménagements hydro-agricoles, en particulier aux sous-secteurs du coton et du riz** (aménagement hydro-agricoles pour le riz). Bien que ces deux produits soient très importants pour l'économie rurale du Burkina, l'absorption des investissements publics par ces deux sous-secteurs n'a pas favorisé la diversification et la production de valeur ajoutée dans d'autres sous-secteurs et a peu bénéficié peu à l'agriculture familiale en dehors de zones cotonnières. En revanche, très peu de ressources publiques ont été affectées au secteur de l'élevage (bétail, viande, lait, cuirs et peaux), malgré la priorité accordée à ce sous-secteur dans les différentes politiques sectorielles nationales et régionales (PNSR, POSICA, ECOWAP, PAU, PICAQ). On constate aussi que le budget alloué aux producteurs et au renforcement des capacités du Ministère de l'Agriculture et de ses services a été faible (par rapport à celui alloué aux aménagements hydro-agricoles et à d'autres types investissements).

Une des explications de cette répartition des investissements dans le secteur rural (et dans les filières agroalimentaires en général) tient au fait les dépenses publiques agricoles proviennent en majeure partie de sources extérieures. L'analyse des investissements laisse voir la **prédominance des projets financés par des PTF** (71% des ressources allouées à l'agriculture de 2006 à 2013 au Burkina, selon FAO, MAFAP, 2014). Cela entraîne de nombreuses difficultés d'alignement avec les politiques sectorielles nationales et régionales, une fragmentation des interventions en un grand nombre de projets, et des coûts de transaction élevés pour coordonner ces projets et les acteurs impliqués.

Au niveau régional, l'ECOWAP s'est traduite par une mosaïque de programmes impulsés en grande partie par les bailleurs de fonds présents dans la région. Le TEC et le SLEC ont du mal à être mis en œuvre et les barrières *ad hoc* au commerce persistent, basées sur les intérêts nationaux, une vision protectionniste de court terme, et une collaboration régionale encore déficiente, malgré des progrès certains enregistrés.

Une des limitations principales pour la mise en œuvre des politiques sectorielles nationales et régionales vient de la faiblesse des capacités (insuffisance de ressources humaines, matérielles, financières) de la plupart des acteurs et institutions impliqués. Le soutien des PTF pour le renforcement des capacités (assistance technique, formations, appuis financiers et dons de matériel) tend à être concentré sur des projets de durées limitées. Peu de ressources sont allouées au renforcement des capacités, au renforcement des institutions et à l'amélioration des capacités de gestion de politiques et de programmes sectoriels au sein de l'Administration (Oxfam, 2016).

L'étude n'aspire à évaluer l'efficacité de l'instrument d'appui budgétaire de l'UE et d'autres PTF européens pour promouvoir le développement agricole et la sécurité alimentaire. Cependant, les informations et témoignages disponibles indiquent une **faiblesse certaine de cet outil de coopération**, qui s'explique en partie par les faiblesses de l'Administration, notamment celles concernant la gestion des investissements publics, et par l'économie politique du secteur rural burkinabè.

Synthèse de l'efficacité conjointe des politiques

Comme cela a été indiqué précédemment, le développement agricole du Burkina Faso est financé en grande partie par des ressources extérieures, à travers différents programmes et projets. **Il est difficile d'estimer leurs contributions à la mise en œuvre des politiques nationales, car il n'existe pas des références croisées entre les cadres logiques des projets et les indicateurs de résultat des politiques sectorielles.** D'autre part, les systèmes de suivi-évaluation des politiques nationales et régionales sont souvent très déficients, ce qui rend la tâche encore plus difficile.

Grâce en partie aux dépenses publiques agricoles régulières et conséquentes que son Gouvernement a réalisé ainsi qu'à l'appui technique et financier de ses partenaires, le Burkina a vu sa production agricole croître à un taux significatif au cours des 10-15 dernières années, de même que la région dans son ensemble. Cependant, cette croissance de la production agroalimentaire nationale et régionale est due principalement à l'augmentation des surfaces cultivées, et les gains de productivité ont été maigres. De plus, cette augmentation globale de la production cache des disparités entre filières, selon la priorisation dans l'allocation des ressources. **Le processus de transformation et de modernisation de l'agriculture burkinabè n'a pas encore été véritablement engagé.** Par ailleurs, **cette croissance agricole s'est accompagné d'un développement fébrile des filières agroalimentaires et des agro-industries (intrants, équipements et services) aussi bien au niveau national que régional** (AGRA, 2014).

Ces résultats mitigés s'expliquent en grande partie par les différents problèmes de cohérence des politiques sectorielles nationales et régionales identifiés dans l'étude (au niveau des objectifs, des dispositifs institutionnels mis en place, des mécanismes de mise en œuvre et ressources allouées). Ces incohérences limitent fortement l'efficacité, l'efficience et la viabilité des politiques agricoles, industrielles, commerciales et autres mises en place pour contribuer à la sécurité alimentaire et au développement économique.

7.2. Recommandations

Améliorer la cohérence intersectorielle des politiques

En formulant des recommandations à la suite de cette analyse, il est utile de rappeler que le but de notre étude est de mieux comprendre comment mieux tirer profit des opportunités commerciales pour développer les filières agroalimentaires, et réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, tout en impliquant les petits producteurs agricoles. Cela ne doit pas seulement être un exercice analytique. Pour trouver des intérêts communs et mettre en œuvre des actions convergentes, le dialogue et la coopération entre différents acteurs, publics et privés, petits producteurs agricoles et entrepreneurs doit constituer le cœur de ce type de réflexion et d'action.

Au niveau du Burkina (et au niveau régional aussi), la première recommandation est de réduire la fragmentation et le nombre de politiques concernant le développement rural et de la sécurité alimentaire, notamment celles concernant les filières agroalimentaires. Parallèlement, il est nécessaire de poursuivre les progrès vers la mise en place de conditions politiques et institutionnelles adéquates pour l'implémentation des politiques et la coordination intersectorielle. Ces conditions doivent créer un « climat des affaires » propice aux investissements structurants pour le développement de filières locales, régionales and internationales qui impliquent et bénéficient aux petits producteurs agricoles. Au Burkina, **la Stratégie de Développement des Filières Agricoles (SDFA) devrait être plus étroitement articulée avec la POSICA et surtout avec le PNSR de deuxième génération (PNSR II) qui est en cours d'élaboration.**

Il faut aussi une politique commerciale plus cohérente avec les autres politiques sectorielles, notamment avec les politiques agricole et industrielle. La politique industrielle du Burkina devrait prendre en compte les mêmes filières le PNSR II et rassembler les acteurs de la transformation et de la commercialisation autour d'un projet mis en commun avec le secteur agricole. C'est-à-dire que le PNSR II, la SDFA et la POSICA devraient être mieux intégrés. Ceci doit permettre aussi de simplifier et augmenter l'efficacité des dispositifs institutionnels et des mécanismes de mise en œuvre des politiques. En ce qui concerne les instruments de politique commerciale, au niveau national, la mise en œuvre des stratégies commerciales doit être renforcée (promotion des exportations en particulier, pour le marché régional et international), et la gestion des flux commerciaux transfrontaliers doit être plus efficace et transparente, en respectant en particulier le SLEC et le TEC. Au niveau national et régional, il semble qu'une meilleure protection du marché intérieur est souhaitable, à travers les mesures de protection envisagées dans le TEC, si tant est que les effets puissent être positifs sur le développement des filières agroalimentaires locales et à la fois négligeables sur la sécurité alimentaire des ménages urbains vulnérables.

Une cohérence intersectorielle accrue passera en partie par une implication de tous les acteurs dans chaque filière prioritaire (y compris les fournisseurs de crédit) et le renforcement de leurs organisations autour de projets communs. Ensemble, les acteurs agricoles et ceux des autres maillons de la filière devraient continuer à établir des normes qui structurent et facilitent les échanges et la production de valeur ajoutée.

L'aide budgétaire de l'UE et des autres PTF pourrait mieux soutenir et stimuler la diversification du tissu économique rural et la réduction de l'insécurité alimentaire, en appuyant d'autres secteurs clés, tels que l'élevage, et en soutenant le développement des activités en aval des filières, telles que la transformation et de la commercialisation (qui aujourd'hui reçoivent peu de ressources, mis à part pour les secteurs d'exportation). De même, l'allocation des ressources budgétaires doit être équilibrée pour que les appuis aux producteurs et aux institutions (notamment aux mécanismes de coordination comme le SP/CPSA et le CIDAA au niveau régional) puissent accompagner les stratégies de développement agroalimentaire d'une façon plus efficace.

L'appui de l'UE pour l'amélioration de la qualité des produits agroalimentaires et de la sécurité sanitaire et phytosanitaire des aliments est un élément crucial du rôle que ce partenaire peut jouer. Tenant compte des remarques faites ci-dessus, il s'agit de réévaluer les objectifs, l'allocation des ressources et aussi les synergies possibles entre les interventions en faveur des exportations et celles en faveur des marchés locaux et régionaux.

Concernant l'APE, un certain nombre de remarques peuvent être formulées. Même si l'on dispose déjà d'un certain nombre d'études, il faudra toutefois continuer à suivre de près la mise en œuvre et les impacts de l'APE, en fournissant des informations précises par secteur (et sous-secteur), et ce notamment pour les secteurs agroalimentaires qui sont déjà importateurs et dont les produits importés (notamment le blé, la poudre de lait et certaines préparations alimentaires comme la sauce tomate) peuvent concurrencer les produits locaux sur lesquels reposent l'activité des petits producteurs agricoles et des petites entreprises agroalimentaires. Le même suivi doit être fait pour le TEC, notamment pour les produits alimentaires non-inclus dans la bande du 35%, comme le riz et le lait en poudre. Pour l'APE, il faudra suivre avec une attention particulière les secteurs déjà importateurs de produits européens et d'autres provenance, notamment des produits alimentaires comme le blé, le lait en poudre et autres produits laitiers, les préparations alimentaires et les viandes congelées..

L'ouverture des pays ouest-africains au commerce et aux investissements extérieurs dans d'autres secteurs de leurs économies pourra aussi avoir des conséquences dans les secteurs agricole et agroalimentaire. Par exemple, l'essor de la production aurifère et des exportations d'or du Burkina a des conséquences significatives sur le marché du travail rural, l'environnement et l'économie politique du développement. Ces tendances pourraient être bénéfiques aussi bien que néfastes pour les ménages vulnérables, leur donnant des opportunités de génération de revenus, créant de la richesse au niveau du pays, ou bien déstabilisant les systèmes agricoles et alimentaires fragiles des communautés rurales. Si l'État acquiert de nouvelles ressources grâce au secteur minier, il pourrait les réinvestir dans le secteur agricole afin de promouvoir un développement équitable et durable.

L'ouverture commerciale qui résulte de l'application du TEC et de l'APE doit s'accompagner de programmes d'appuis pour aider à relever le niveau de compétitivité des filières agroalimentaires du Burkina Faso, en plus de l'aide à la facilitation du commerce en général. La gouvernance du développement agroalimentaire, à travers les actions de la CÉDÉAO, du Burkina, et aussi de l'UE et de ses partenaires, doit être à la hauteur des défis posés par l'ouverture commerciale, notamment en ce qui concerne les ajustements à court terme (utilisation possible des mesures de sauvegarde du TEC) et la capacité des acteurs privés de saisir les opportunités. Une combinaison juste d'aide, de développement des relations commerciales—notamment en permettant aux petits producteurs de s'insérer dans les circuits de commercialisation—et d'investissement responsable peut permettre de mieux exploiter le potentiel productif du Burkina en fonction de ses avantages comparatifs.

Approches innovantes pour la mise en cohérence

Pour la « mise en cohérence » des politiques sectorielles en faveur du développement des filières et de la sécurité alimentaire au Burkina Faso, il est important d'**améliorer l'analyse de l'économie politique des réformes (transversales et sectorielles) et des investissements programmés afin de cibler l'aide budgétaire dans les domaines (et à travers certaines institutions) où des changements sont politiquement faisables.**

Afin de promouvoir l'investissement agricole privé pour le développement des filières agricoles modernes et inclusives, il est nécessaire d'**appuyer le dialogue et les partenariats entre le secteur public et le secteur privé, avec une forte implication des producteurs agricoles.**

Les interventions pour structurer les filières et mieux gérer la qualité dans les filières locales et régionales devraient **exploiter les possibilités de partenariats avec des entreprises et des investisseurs extérieurs.** Ces approches peuvent démontrer leur efficacité en matière de développement d'une agriculture locale inclusive et être en conformité avec les principes d'investissements responsables et de gestion durable des ressources naturelles, en partenariat avec les acteurs locaux des secteurs agricoles, agroalimentaires et financier. Un exemple de cela est un projet piloté par la Délégation de l'UE du Nigeria avec l'implication de DG AGRI dans le secteur laitier, appuyant des partenariats public-privé entre le Gouvernement fédéral, des investisseurs locaux et des compagnies européennes.¹⁰¹

D'après le Programme pour le changement qui a actualisé la politique de développement de l'UE en 2011 afin de renforcer son impact et son efficacité, la Commission a indiqué son intention de rééquilibrer la distribution de l'aide communautaire dispensé selon le mode du mixage en faveur notamment du développement du secteur privé, notamment les petites et moyennes entreprises, de l'agriculture et des secteurs sociaux (infrastructures et structures dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale). Cela devrait concerner les pays Africains du groupe ACP comme le Burkina où les

¹⁰¹ DG AGRI, 2016, communication personnelle.

projets de mixage ont concerné seulement les secteurs des infrastructures et du transport. Les modes de financement innovants tels le mixage peuvent promouvoir le financement et le développement du secteur privé, notamment en réduisant les coûts et les risques liés à des investissements privés et en appuyant des partenariats public-privé (Bilal et Krätke, 2013). Cette approche pourrait être pertinente pour l'appui à des filières locales, régionales et internationales avec un fort potentiel et pour mobiliser des financements d'autres acteurs, notamment des investisseurs privés. Dans ce domaine d'intervention, l'UE devra assurer l'efficacité de ce type d'instrument pour le développement, l'inclusion des petites et moyennes entreprises locales et des petits producteurs agricoles des pays ciblés comme le Burkina et l'additionnalité des appuis à l'investissement.

Les États ouest-africains devraient mettre en place les conditions pour que leurs secteurs productifs prioritaires soient prêts à fournir une réponse de l'offre s'ils veulent relever les droits de douane de ces secteurs afin de promouvoir les filières locales et régionales. Au niveau régional, il faudrait que la CÉDEAO parle d'une seule voix à l'OMC afin de mettre en cohérence les engagements de ses États membres envers le système commercial multilatéral avec sa politique commerciale commune et de permettre le relèvement éventuel de certains droits de douane à l'avenir.

Bibliographie

- AFD. 2011. Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/114-document-travail.pdf>
- AGRA. 2014. An assessment of agricultural policy and regulatory constraints to agribusiness investment in Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Nigeria and Tanzania. AGRA: Nairobi, Kenya
- Allen, T. et P. Heinrigs. 2016. Emerging Opportunities in the West African Food Economy. West African Papers no. 1. Paris OECD: Publishing.
- Alpha, A., Beaujeu, R., Rolland, J.-P., Coste, J., Diagne, D., Ogunkola, O., Baris, P., Broutin, C., 2008. Étude prospective sur les mesures de protection nécessaires pour le développement du secteur agricole en Afrique de l'Ouest. Paris : Gret.
- AU. 2015. The livestock development strategy for Africa (LiDeSA) 2015-2035. The Roadmap to a Successful Livestock Sector. Department of Rural Economy and Agriculture African Union Commission. <http://www.au-ibar.org/component/jdownloads/finish/77/2419>
- Badolo, F. and Traoré, Fousseini. 2015. Impact of rising world rice prices on poverty and inequality in Burkina Faso. Development Policy Review 33(2): 221 -244. <http://dx.doi.org/10.1111/dpr.12099>
- BCEAO. 2013. Evolution des investissements directs étrangers dans les pays de l'UEMOA au cours de la période 2000-2011. Dakar : Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest.
- Berkum, S. van. 2009. Tariff escalation and EU agricultural imports : An assessment of selected products. La Haye : LEI Wageningen UR.
- Bilal, S. et F. Krätke. 2013. Blending loans and grants for development : An effective mix for the EU ? Briefing Note No. 55. European Centre for Development Policy Management.
- Blein, R. Les implications de l'ECOWAP sur la définition du TEC et la préparation de l'APE
- Borderlex. 2016. EPAs can be a boon for Africa if crafted properly, International Trade Centre's Gonzalez says. <http://www.borderlex.eu/epas-can-boon-africa-crafted-properly-international-trade-centers-gonzalez-says/> (page consultée en avril 2016).
- Bossuyt, J. et G. Laporte. 1994. Partnership in the 1990's : How to make it work better. Policy Management Brief No. 3. Maastricht : ECDPM.
- Bossuyt, J., L. Shaxson et A. Datta. 2014. Assessing the uptake of strategic evaluations in EU development cooperation : final report. Bruxelles : Commission européenne.
- Bouet, A., Laborde D. and Traoré, F. 2016 : The European Union–West Africa Economic Partnership Agreement Small Impact and New Questions, IFPRI Discussion Paper 01502, Markets, Trade and Institutions Division, 77p
- Carbone, M. et N. Keijzer. 2016. The European Union and policy coherence for development : Reforms, results, resistance. European Journal of Development Research, vol. 28, p. 30-43.
- CÉDÉAO. 2009. Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP/PDDAA). Dispositif institutionnel et mécanisme financier de mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA
- CÉDÉAO, UA, NEPAD. 2016. Programme Régional d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. PRIASAN 2016-2020. Document provisoire soumis au Comité Consultatif pour l'Agriculture et l'Alimentation. Abuja–9 et 10 décembre 2016.
- CÉDÉAO. Guide pour le fonctionnement du C.C.A.A. et C.I.D.A.A. <http://www.hubrural.org/IMG/pdf/guideccaaetcidaa.pdf>.

- Chapoto, A. and T. Jayne. 2009. The impact of trade barriers and market interventions on maize price unpredictability : evidence from Eastern and Southern Africa. Michigan State University (MSU) International Development Draft Working Paper No. 102. East Lansing, MI : MSU.
- CNUCED. 2009. Examen de la politique d'investissement du Burkina Faso. Genève : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.
- Commission européenne. 2011. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement. COM (2011) 637 final. Bruxelles : Commission européenne.
- Commission européenne. 2006. Cocoa and chocolate: trade myths about tariff rates for developing countries. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/august/tradoc129598.pdf> (page consultée en juin 2016).
- Confédération syndicale international et Réseau syndical de coopération au développement. 2016. L'efficacité de développement du soutien au secteur privé par le biais des fonds APD. Bruxelles : CSI-RSCD.
- CTA. 2013. West Africa agricultural trade policy debates and developments. Executive brief. October 2013.
- Dalberg et Open Society Initiative for West Africa. Review of ECOWAS Policies in the Agricultural and Industrial Sectors.
- De Roquefeuil, Q. et al. 2014. The impact of closer regional economic integration on food security in West Africa Focus on the ECOWAS Common External Tariff. DP 154. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-154-Impact-Regional-Economic-Integration-Food-Security-West-Africa-2014.pdf>
- Díaz-Bonilla, E., M. Thomas, S. Robinson et A. Cattaneo. 2000. Food security and trade negotiations in the World Trade Organization : a cluster analysis of country groups. TMD Discussion Paper 59, Figure 1. Washington, DC : IFPRI.
- Díaz-Bonilla, E. 2006. Trade reforms and food security : country case studies and synthesis. Rome : FAO.
- Díaz-Bonilla, E. 2015. Lost in translation : the fractured conversation about trade and food security. Background paper prepared for the State of Agricultural Commodity Markets 2015-16. Rome : FAO.
- Douya, E., B., Hermelin, V. Ribier, 2006. Impact sur l'agriculture de la CEMAC et Sao Tomé et Principe d'un Accord de partenariat économique avec l'Union européenne, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) - CIRAD, Mars 2006.
- ECDPM. 2015. Political economy of the ECOWAS Agricultural Policy and its domestication in Burkina Faso. Contribution to *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The Economic Community of West African States*. ECDPM. <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2016-Political-Economy-Regional-Integration-Africa-ECOWAS-Report.pdf>
- ECDPM. 2016. The future of European development policy: Public debate with Neven Mimica. <http://ecdpm.org/events/future-european-development-policy-debate-neven-mimica/> (page consultée en octobre 2016).
- ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM et NCG. 2010. Évaluation de la coopération de l'Union européenne avec le Burkina Faso—Évaluation de niveau national. Vol. 1—rapport principal. Évaluation pour le compte de la Commission européenne.
- Ecorys, Particip, Lattanzio, ECDPM, Mokoro. 2016. Evaluation of the EU support to research and innovation for development in partner countries (2007-2013).
- European Business Council for Africa and the Mediterranean. 2010. Le développement par le commerce. Note de positionnement. Bruxelles : EBCAM.

- Faivre, D. B. M. Coulibaly and A. Diarra. 2004. Etude d'impact des APE sur l'économie : Renforcement des capacités en appui à la préparation des APE, IRAM, Octobre 2004, 156 p.
- FAO. 2003. La politique agricole de l'UEMOA: aspects institutionnels et politiques. TCAS Working Document No. 53. Avril 2003.
- FAO. 2015. The State of Agricultural Commodity Markets. Trade and food security : achieving a better balance between national priorities and the collective good. Rome : FAO.
- FAO, IFAD et WFP. 2015. The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets : taking stock of uneven progress. Rome : FAO.
- FARM. 2006. Les tarifs extérieurs communs de la CEDEAO et leurs conséquences sur l'intégration régionale et la négociation des accords de partenariat économique. Intervention lors du colloque " Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en développement ?" organisé par Pluriagri, Notre Europe et FARM les 27, 28 et 29 novembre 2006. Bio Goura SOULE (LARES, Cotonou)
- Gabriel, M. 2016. With Africa, the EU must be a player, not just a payer. <http://www.euractiv.com/sections/development-policy/africa-eu-must-be-player-not-just-payer-321376>. EurActiv (page consultée en mars 2016).
- Gnamien N'Dri, G. 2011. Regional industrial policy and private sector development in West Africa. In: Dieye, C. T. (ed.), The Future of Intra-regional Trade in West Africa. Enda Syspro, Dakar.
- Gourichon, H., et B. Koné. 2014. Analyse des incitations par les prix du coton au Mali. Série de notes techniques SAPAA. Rome: FAO.
- Gourichon, H., B. Kone, B. Lanos et A. Mas Aparisi. 2015. Can budget support to the cotton sector be used more efficiently? An assessment of the policy support measures in Mali and Burkina Faso. ESA Working Paper No. 15-03. Rome: FAO.
- Gouvernement du Burkina Faso. 2011. Programme National du Secteur Rural (PNSR) 2011-2015
- Gouvernement du Burkina Faso. 2013. Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN)
- Government of Senegal, Ministry of Agriculture and Rural Equipment (MoARE). 2014. Sénégal: 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. Dakar, Sénégal: MoARE. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/130340>
- Gregersen, C., Mackie, J. et Torres, C. 2016. Implementation of the 2030 Agenda in the European Union : Constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development. Document de travail no. 197. Maastricht : ECDPM.
- GRET et al. 2015. Note d'analyse de l'impact des politiques commerciales régionales sur la filière "lait local" en Afrique de l'Ouest.
- Groupe AGÉCO. 2006. Analyse de la problématique de l'importation de la poudre de lait au Burkina Faso et de son effet sur le développement de la filière lait. Rapport de mission.
- Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier. 2012. La loi foncière rurale de 2009 à l'épreuve de stratégies locales d'anticipation au Burkina Faso. Amsterdam et Ouagadougou : KIT Publishers.
- Guisso R. et Ilboudo F. 2012. Analyse des incitations et pénalisations pour le coton au Burkina Faso. Série notes techniques, SPAAA, FAO, Rome
- Hawkes, C. 2008. Globalization of agrifood systems and the nutrition transition. In J. von Braun and E. Díaz-Bonilla, eds. 2008. *Globalization of food and agriculture and the poor*, pp. 215-249. Oxford, UK : Oxford University Press.

- Herrero, A., A. Knoll, C. Gregersen et W. Kokolo. 2015. Implementing the Agenda for Change : An independent analysis of the 11th EDF national programming : key findings. ECDPM Briefing Note No. 77.
- Hogan, P. 2015. European farmers and African food security: ECDPM's Francesco Rampa interviews Phil Hogan, EU Commissioner for Agriculture and Rural Development. GREAT Insights Magazine, vol. 4(2). February-March 2015.
- Inter-réseaux. 2010. La politique agricole de la CÉDEAO : ECOWAP. <http://www.inter-reseaux.org/vie-du-reseau/archives-des-groupes-de-travail/gt-politiques-agricoles-560/article/la-politique-agricole-de-la-CÉDEAO>
- Inter-réseaux. 2013. Politiques agricoles et finances publiques en Afrique : éléments de suivi et d'évaluation depuis Maputo. Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire. N°9. Mars 2013.
- Inter-réseaux. 2016. Quel bilan pour la politique agricole ouest-africaine, dix ans après son adoption ? Bulletin de synthèse souveraineté alimentaire. N°19. Mars 2016
- Jacks, D.S., K.H. O'Rourke et J.G. Williamson. 2009. Commodity price volatility and world market integration since 1700. NBER Working Paper 14748. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Kearney, J. 2010. Food consumption trends and drivers. Philosophical Transactions of the Royal Society B, 365 : 2793-2807.
- Lanos, B., et A. Ouedraogo. 2014. Analyse des incitations par les prix pour le coton au Burkina Faso. Série de notes techniques SAPAA. Rome: FAO.
- Loada, A. 2012. L'économie politique du succès de la filière coton au Burkina Faso : entre paradoxes et incertitudes. Futures Agriculture Consortium. Document de travail no. 41.
- Loada, A. 2014. The Comprehensive Africa Agriculture Programme (CAADP) Progress in Burkina Faso: From False Start to Restart towards Rural Development? Future Agriculture Working Paper 85. Future Agriculture. Brighton: Future Agriculture. <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1869-the-comprehensive-africa-agriculture-development-programme-caadp-process-in-burkina-faso/file>
- Maertens, M., B. Minten et J. Swinnen. 2012. Modern food supply chains and development: evidence from horticulture export sectors in sub-Saharan Africa. Development Policy Review, 30(4): 473-497.
- MAFAP. 2013. Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso. Série rapport pays SPAAA, FAO, Rome, Italie.
- MASA, DGPER. 2012. Stratégie nationale de développement des filières agricoles
- MICA. 2011. Politique sectorielle 2011-2020 de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (POSICA 2011-2020)
- Milner, C., O. Morrissey et A. McKay. 2005. Some simple analytics of the trade and welfare effects of the Economic Partnership Agreements. Journal of African Economies, 14(3), pp. 327-358.
- MINEFID. 2016. Plan national de développement économique et social 2016-2020 (PNDES). Ouagadougou : Gouvernement du Burkina Faso.
- Minot, N. 2011. Transmission of world food price changes to markets in sub-Saharan Africa. IFPRI Discussion Paper No. 1059. Washington, DC: IFPRI.
- Minot, N. 2012. Food price volatility in Africa: has it really increased? IFPRI Discussion Paper No. 1239. Washington, DC: IFPRI.
- Morrison, J., et S. Murphy. 2009. Economic growth and the distributional effects of freer agricultural trade in the context of market concentration. In A. Sarris and J. Morrison, eds. *The evolving structure of world agricultural trade: implications for trade policy and trade agreements*, pp. 181-88. Rome: FAO.

- Murphy, S. 2008. Agriculture and market power. In J. von Braun and E. Díaz-Bonilla, eds. 2008. *Globalization of food and agriculture and the poor*, pp. 215-249. Oxford, UK : Oxford University Press.
- NEPAD et CÉDEAO. 2014. Burkina Faso. Evaluation des processus de revue conjointe du secteur agricole.
- Ngom, M. 2011. Intégration régionale et politique de la concurrence dans l'espace CÉDEAO. *Revue internationale de droit économique* 2011/3
- OCDE. 1991. Principles for the evaluation of development assistance. Paris : OECD.
- OCDE et BAD. 2005. Perspectives Economiques en Afrique. Paris : OECD.
- OCDE et al. 2011. Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso
- OCDE. 2013. Peuplement, marché et sécurité alimentaire. Cahiers de l'Afrique de l'Ouest. Paris: OCDE.
- Overseas Development Institute. 2009. Aid for trade in the agriculture sector : A comparative case study of three cotton sector projects.
- Oxfam. 2015. L'ECOWAP, une politique morcelée. Document d'information Oxfam. Novembre 2015.
- Oxfam. 2016. PNSR 2010-2015: Des progrès encore insuffisants dans la mise en œuvre de l'approche programme dans le secteur rural au Burkina Faso
- Oxfam. 2016. L'industrie laitière européenne lorgne sur l'Afrique de l'Ouest. <https://www.sosfaim.be/wp-content/uploads/2016/10/EtudIndusLait-FR.pdf>
- Pautrizel, L. et J.-P. Rolland. 2013. L'aide pour le commerce dans l'espace francophone ? Évolutions récentes et perspectives pour l'action de l'OIF. Paris: GRET.
- Prévost, D. 2010. Sanitary, phytosanitary and technical barriers to trade in the Economic Partnership Agreements between the European Union and the ACP Countries. Genève : International Centre for Trade and Sustainable Development.
- ROPPE ET CNUCED. 2010. Conclusions et recommandations de l'atelier régional de renforcement des capacités. Amélioration du fonctionnement du marché de céréales en Afrique de l'Ouest.
- ROPPE. 2011. Atelier d'information et d'échanges sur la fluidification du commerce intra-régional en Afrique de l'Ouest : HALTE AUX ENTRAVES ET QUE LES COMPORTEMENTS CHANGENT!
- ROPPE. 2016. Lettre de félicitation sur la position du Nigéria face à l'Accord de Partenariat Economique Afrique de l'Ouest-Union européenne. Ouagadougou, 19 septembre 2016.
- ROPPE, ECDPM. Dix ans après la déclaration de Maputo sur l'agriculture et la sécurité alimentaire : une évaluation des progrès au Burkina Faso.
- Savadogo, K. 2009. La Politique agricole de l'UEMOA : État de mise en œuvre et défis. Université de Ouagadougou. Papier présenté au Colloque Régional UEMOA/CRDI sur « Intégration régionale et stratégie de réduction de la pauvreté ». Ouagadougou, 8-10 décembre 2009.
- Soulé. 2006. Les tarifs extérieurs communs de la CEDEAO et leurs conséquences sur l'intégration régionale et la négociation des accords de partenariat économique. <http://www.fondation-farm.org/zoe/doc/collapecommunicationsoule.pdf>
- Stichelmans, T. 2016. How international financial institutions and donors influence economic policies in developing countries. European Network on Debt and Development. Discussion Paper. Brussels: Eurodad
- SWAC. 2016. Mutations de l'économie alimentaire et implications pour les politiques. <https://www.oecd.org/fr/csao/dossiers/handout-transformations-food-economy-FRE.pdf>
- Swinnen, J. 2015. Supply chains, trade and food security : linking rich consumers to poor producers through value chains. Présentation faite à la FAO en mars 2015. Rome : FAO.

- Torres, C. and Van Seters, J. 2016. Overview of trade and barriers to trade in West Africa : Insights in political economy dynamics, with a particular focus on agricultural and food trade <http://ecdpm.org/publications/trade-barriers-west-africa-political-economy-agricultural-food/>
- UA, CÉDEAO, NEPAD. 2012. CAADP, Revue post-compact du PDDAA, Burkina Faso, Rapport pays, Ouagadougou, le 19 Janvier 2012.
- UEMOA. 2006. La politique agricole de l'UEMOA (PAU) : contenu et état de mise en œuvre.
- UEMOA. 2007. Règlement N006/2007/CMIUEMOA portant sur l'adoption du plan directeur des filières agricoles prioritaires dans l'espace UEMOA.
- UEMOA. 2011. Initiatives de la Commission de l'UEMOA en matière de sécurité alimentaire, de peuplement et de marché. <https://www.oecd.org/fr/csao/dossiers/47427488.pdf>
- UEMOA. 2015. Rapport de la 3^e réunion du comité consultatif régional des filières agricoles élargie aux organisations professionnelles agricoles de la zone UEMOA. Ouagadougou du 10 au 12 mars 2015
- UEMOA. 2016. Programme Communautaire Décennal de Transformation de l'Agriculture pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans l'espace UEMOA (PCD-TASAN) 2016 – 2025
- UNECA. 2015. Stakeholders mull European Union 'Aid for Trade' Strategy. <http://www.uneca.org/stories/stakeholders-mull-european-union-aid-trade-strategy> (page consultée en avril 2016).
- Unicef et CIFOEB. 2013. Analyse des tendances des allocations budgétaires de 2006-2011 dans le secteur de l'éducation, de la santé et de l'agriculture centrée sur le bien-être de l'enfant et de la femme. Burkina Faso.
- Weigert, M. 2016. Industrialisation in West Africa (1): The current state of affairs. African Development Bank Group. Blogpost: 3 June 2016.
- Winters, L.A. 2015. Trade liberalisation and poverty: Did we learn anything in the last ten years? GREAT Insights Magazine, vol. 4(6). December 2015-January 2016.
- Winters L.A, N. McCulloch and A. McKay. 2004. Trade liberalization and poverty: The evidence so far. Journal of Economic Literature, vol. 42: 72-115.
- Yaméogo S. et Kienou A. 2013. Analyse des dépenses publiques en soutien de l'agriculture et de l'alimentation au Burkina Faso 2006-2010. Série notes techniques, SPAAA, FAO, Rome
- Yaméogo S. , Mas Aparisi, A., Kienou, A. 2014. Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et au développement rural au Burkina Faso. Série de notes techniques, SAPAA, FAO, Rome.
- Zibechi, R. 2015. Interconnection without integration in South America. <http://rosaluxspba.org/en/interconnection-without-integration-in-south-america-15-years-of-iirsa/>. Lieu : Rosa Luxemburg Foundation Brasil.

Annexe 1 : Parties prenantes présentes à la réunion consultative initiale

Institution/organisation	Représentant(e)	Courriel
Ministère de l'Agriculture et des Aménagements Hydrauliques Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS)	Oula Damien Ouattara	ouladamien@yahoo.fr
Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement Hydraulique Direction des Etudes et de la Planification (DEP)	Yves Bazié	sevybaz@yahoo.fr
Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles		
Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement		
Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat		
Ministère des Ressources Animales et Halieutiques		
UEMOA	Seyni Hamadou, Directeur de l'Agriculture, Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement Maria Luisa Ferreira, Directrice des Ressources Animales et Halieutiques, Directrice de Cabinet a.i. du Commissaire de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement	Seyni Hamadou: shamadou@uemoa.int, hseyini@yahoo.com Maria Luisa Ferreira: luisa.ferreira@uemoa.int
Confédération Paysanne du Faso (CPF)	Yacouba Kanazoé, Secrétaire Permanent	yacouba.kanazoe@gmail.com
ROPRA	Ousséini Ouedraogo, Secrétaire Exécutif	coouedraogo@yahoo.fr
APESS	Hindatou Amadou, Responsable Plaidoyer et Genre, Coordinatrice Régionale du projet GALO	hindatouamadou@yahoo.fr, hindatou.amadou@apess.org
Fédération Nationale des Industries de l'Agroalimentaire et de Transformation du Burkina	Simone Zoundi, Présidente	sodepal1@fasonet.bf, sodepal@fasonet.com, azoundi@yahoo.fr

Institution/organisation	Représentant(e)	Courriel
Faso (FIAB)		
AAFEX	Oumou Traoré-Diallo, Présidente de AAFEX-Burkina Faso	burkina@aafex.com, diatous@hotmail.com
Secrétariat Permanent des ONG (SPONG)	Sylvestre Tientoré, Coordonnateur du SPONG	bilsy73@yahoo.fr, roukiattou@gmail.com, spong.ouaga@yahoo.fr, spong.ouaga@gmail.com
Centre d'Information, de Formation et d'Études sur le Budget (CIFOEB)	Seyfou Dao	dao.seydou@gmail.com
INERA	Isabelle Dabire, Chercheuse	warvarp@yahoo.fr
SDC	Salifou Saré, Chargé de Programme Dominique Crivelli, Directrice suppléante	Salifou.Sare@eda.admin.ch
UE	Wim Impens, Chef de Section Développement Rural et Environnement	Wim.IMPENS@eeas.europa.eu
France (MFA)	Franck Humbert, Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle, Directeur de l'Institut Français	franck.humbert@diplomatie.gouv.fr, cad.ouagadougou-amba@diplomatie.gouv.fr
Allemagne (GIZ)	Jules Somé, Conseiller Technique Senior en Politique Agricole	jules.some@giz.de
Banque mondiale	Elisée Ouédraogo, Chargé de projet pour le secteur Agriculture et Développement Rural	eouedraogo@worldbank.org
Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso	Félix Sanon, Directeur des Services aux Entreprises et de la Coopération	felix.sanon@cci.bf
CILSS	Evariste GOUNOU, Expert en sécurité alimentaire,	
CIRAD	Tristan le Cotty, Chercheur	

Annexe 2 : Données sur les échanges commerciaux entre le Burkina Faso, l'Afrique de l'Ouest et l'Europe

Échanges commerciaux du Burkina Faso (selon la base de données de l'UNCTAD sur le commerce international¹⁰²)

Secteur/sous-secteur	Exportations du Burkina Faso [en milliers de USD]				Importations du Burkina Faso [en milliers de USD]				Balance commerciale du Burkina Faso			
	Monde	CÉDEAO	UE28	Suisse	Monde	CÉDEAO	UE28	Suisse	Monde	CÉDEAO	UE28	Suisse
Tous les secteurs	<u>1.416.324</u>	196.808 14%	177.258 13%	404.793 29%	<u>2.298.019</u>	853.861 37%	757.705 33%	5.741 0,2%	-881.695	-657.053	-580.447	399.052
Agroalimentaire	758.441 54%	107.046 54%	114.112 64%	46.636 12%	395.095 17%	176.926 21%	106.207 14%	1.760 31%	363.346	-69.880	7.905	44.876
<i>Maïs</i>	5.246 1%	5.131 5%	98 0,1%	-	381 0,1%	247 0,14%	77 0,07%	-	4.865	4.884	21	-
<i>Blé</i>	6 0,001%	6 0,005%	-	-	23.893 6%	2.343 1%	18.529 17%	960 55%	-23.887	-2.337	-18.529	-960
<i>Riz</i>	689 0,09%	684 1%	-	-	54.231 14%	4.827 3%	347 0,33%	73 4%	-53.542	-4.143	-347	-73
<i>Autres céréales¹⁰³</i>	2.389 0,3%	2.330 2%	8 0,007%	6 0,012%	165 0,04%	50 0,03%	-	-	2.224	2.280	8	6
<i>Oléagineux</i>	86.589 11%	16.033 15%	3.792 3%	932 2%	2.013 1%	1.772 1%	62 0,06%	-	84.576	14.261	3.730	932
<i>Farines d'oléagineux</i>	26.051 3%	9.937 9%	11.311 10%	12 0,03%	2.630 1%	1.096 1%	829 1%	-	23.421	8.841	10.482	12
<i>Sucre</i>	2.748 0,4%	1.744 2%	996 1%	1 0,001%	25.831 7%	6.318 4%	5.583 5%	-	-23.083	-4.574	-4.587	1
<i>Fruits et noix</i>	42.967 6%	7.378 7%	11.170 10%	183 0,4%	5.438 1%	4.931 3%	101 0,1%	-	37.529	2.447	11.069	183
<i>Produits végétaux</i>	12.712 2%	7.789 7%	4.756 4%	94 0,2%	3.704 1%	1.839 1%	825 1%	2 0,11%	9.008	5.950	3.931	92

¹⁰² <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IFActivePath=P,15912>

¹⁰³ Autres céréales (à l'exclusion du blé, maïs, riz et orge)

Secteur/sous -secteur	Exportations du Burkina Faso [en milliers de USD]				Importations du Burkina Faso [en milliers de USD]				Balance commerciale du Burkina Faso			
<i>Huiles végétales¹⁰⁴</i>	8.052 1%	3.676 3%	3.514 3%	6 0,01%	19.643 5%	15.717 9%	386 0,4%	3 0,2%	-11.591	-12.041	3.128	3
<i>Animaux sur pied</i>	15.418 2%	15.131 14%	7 0,01%	-	927 0,23%	520 0,3%	347 0,33%	-	14.491	14.611	-340	-
<i>Viande bovine</i>	8 0,001%	8 0,007%	-	-	127 0,03%	-	5 0,005%	-	-119	8	-5	-
<i>Autres viandes</i>	68 0,009%	15 0,014%	53 0,05%	-	182 0,05%	32 0,02%	23 0,02%	-	-114	-17	30	-
<i>Poisson</i>	17 0,002%	859 1%	-	-	8.260 2%	1.902 1%	578 1%	-	-8.243	-1.043	-578	-
<i>Lait et prod. laitiers</i>	489 0,06%	480 0,45%	7 0,006%	-	21.976 6%	9.018 5%	9.507 9%	445 25%	-21.487	-8.538	-9.500	-445
<i>Préparations alimentaires¹⁰⁵</i>	3.515 0,5%	2.731 3%	637 0,6%	51 0,1%	75.166 19%	28.955 16%	35.122 33%	203 11%	-71.651	-34.485	-34.632	-152
<i>Coton¹⁰⁶</i>	535.129 71%	21.400 20%	75.049 66%	45.328 97%	188 0,05%	81 0,05%	-	-	534.941	21.319	75.049	45.328
<i>Tabac¹⁰⁷</i>	5.889 1%	5.809 5%	2 0,001%	-	52.971 13%	48.042 27%	4.680 4%	49 3%	-47.069	-42.251	-4.678	-49

¹⁰⁴ Somme des catégories 421 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fractio." et 422 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fract."

¹⁰⁵ Somme de catégories 098 "Edible products and preparations", 048 "Cereal preparations, flour of fruits or vegetables", 073 "Chocolate, food preparations with cocoa", 058 "Fruit, preserved, and fruit preparations (no juice)" and 056 "Vegetables, roots, tubers, prepared, preserved"

¹⁰⁶ N'inclut pas les textiles de coton

¹⁰⁷ Somme de catégories 121 "Tobacco, unmanufactured; tobacco refuse" et 122 "Tobacco, manufactured"

Échanges commerciaux Europe (UE28) (selon la base de données de l'UNCTAD sur le commerce international¹⁰⁸)

Secteur/sous-secteur	Exportations UE28 [en milliers de USD]				Importations UE28 [en milliers de USD]				Balance commerciale UE28 [en milliers de USD]			
	Monde	Burkina Faso	CÉDEAO	Suisse	Monde	Burkina Faso	CÉDEAO	Suisse	Monde	Burkina Faso	CÉDEAO	Suisse
Tous les secteurs	<u>5.383.749.006</u>	624.389 0,01%	29.529.348 1%	158.332.870 3%	<u>5.481.490.580</u>	83.245 0,002%	34.249.647 1%	117.500.402 2%	-97.741.574	541.144	-4.720.299	40.832.468
Agroalimentaire	539.869.189 10%	105.544 17%	4.145.665 14%	8.824.165 6%	552.230.015 10%	34.744 42%	7.266.373 21%	5.065.756 4%	-12.360.826	70.800	-3.120.708	3.758.409
<i>Maïs</i>	4.800.637 1%	90 0,1%	3.724 0,1%	37.502 0,4%	6.173.061 1%	47 0,1%	204 0,003%	1.357 0,03%	-1.372.424	43	3520	36.145
<i>Blé</i>	11.296.798 2%	13.380 13%	360.099 9%	88.193 1%	8.233.253 1%	-	595 0,01%	432 0,01%	3.063.545	13.380	359.504	87.761
<i>Riz</i>	1.612.197 0,3%	27 0,03%	2.569 0,1%	25.665 0,3%	2.502.844 0,5%	-	150 0,002%	376 0,01%	-890.647	27	2419	25.289
<i>Autres céréales¹⁰⁹</i>	775.902 0,14%	-	249 0,01%	16.108 0,2%	1.024.426 0,2%	4 0,01%	137 0,002%	101 0,002%	-248.524	-4	112	16.007
<i>Oléagineux</i>	5.984.420 1%	35 0,03%	816 0,02%	25.080 0,3%	14.144.172 3%	2.897 8%	41.302 1%	2.126 0,04%	-8.159.752	-2.862	-40.486	22.954
<i>Farines d'oléagineux</i>	731.772 0,14%	110 0,1%	782 0,02%	8.392 0,1%	1.043.554 0,2%	11 0,03%	3.629 0,05%	1.513 0,03%	-311.782	99	-2.847	6.879
<i>Sucre</i>	8.004.087 1%	5.215 5%	93.190 2%	131.801 1,5%	10.280.371 2%	657 2%	17.606 0,2%	7.211 0,1%	-2.276.284	4.558	75.584	124.590
<i>Fruits et noix</i>	24.216.233 4%	79 0,1%	18.997 0,5%	549.088 6%	37.464.714 7%	10.297 30%	509.475 7%	9.058 0,2%	-13.248.481	-10.218	-490.478	540.030
<i>Produits végétaux</i>	23.567.508 4%	711 1%	118.454 3%	414.838 5%	24.314.099 4%	4.124 12%	94.449 1%	4.733 0,1%	-746.591	-3.413	24.005	410.105
<i>Huiles végétales¹¹⁰</i>	15.901.272 3%	306 0,3%	52.514 1,5%	154.219 2%	20.802.492 4%	2.636 8%	110.847 1,5%	24.410 0,5%	-4.901.220	-2.330	-58.333	129.809

¹⁰⁸ <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IFActivePath=P,15912>¹⁰⁹ Autres céréales (à l'exclusion du blé, maïs, riz et orge)

Secteur/sous -secteur	Exportations UE28 [en milliers de USD]				Importations UE28 [en milliers de USD]				Balance commerciale UE28 [en milliers de USD]			
<i>Animaux sur pied</i>	11.286.889 2%	362 0,3%	10.585 0,3%	53.814 1%	8.940.825 2%	- 0,01%	1.063 0,01%	14.001 0,3%	2.346.064	362	9.522	39.813
<i>Viande bovine</i>	12.491.408 2%	12 0,01%	8.425 0,2%	80.483 1%	13.086.192 2%	- 0,01%	540 0,01%	430 0,01%	-594.784	12	7.885	80.053
<i>Autres viandes</i>	31.425.371 6%	25 0,02%	290.028 7%	228.436 3%	25.512.217 5%	66 0,2%	366 0,01%	11.050 0,2%	5.913.154	-41	289.662	217.386
<i>Poisson</i>	12.872.679 2%	480 0,5%	326.931 8%	217.140 2%	21.025.782 4%	- 2%	162.966 0,03%	1.391 0,03%	-8.153.103	480	163.965	215.749
<i>Lait et prod. laitiers</i>	21.993.907 4%	9.850 9%	571.508 14%	94.845 1%	16.332.287 3%	- 0,02%	1.181 0,02%	69.304 1%	5.661.620	9.850	570.327	25.541
<i>Préparations alimentaires</i> ¹¹¹	73.392.657 14%	32.667 31%	794.770 19%	1.476.778 17%	59.855.959 8%	275 1%	71.715 1%	1.682.910 33%	13.536.698	32.392	723.055	-206.132
<i>Coton</i> ¹¹²	716.872 0,13%	-	372 0,01%	12.286 0,1%	877.842 0,2%	12.423 36%	54.269 1%	2.621 0,1%	-160.970	-12.423	-53.897	9.665
<i>Tabac</i> ¹¹³	18.765.460 3,5%	5.845 6%	188.714 5%	217.787 3%	16.900.251 3%	-	492 0,007%	124.977 2,5%	1.865.209	5.845	188.222	92.810

¹¹⁰ Somme des catégories 421 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fractio." et 422 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fract."

¹¹¹ Somme de catégories 098 "Edible products and preparations", 048 "Cereal preparations, flour of fruits or vegetables", 073 "Chocolate, food preparations with cocoa", 058 "Fruit, preserved, and fruit preparations (no juice)" and 056 "Vegetables, roots, tubers, prepared, preserved"

¹¹² N'inclut pas les textiles de coton

¹¹³ Somme de catégories 121 "Tobacco, unmanufactured; tobacco refuse" et 122 "Tobacco, manufactured"

Échanges commerciaux Suisse (selon la base de données de l'UNCTAD sur le commerce international¹¹⁴)

Secteur/sous -secteur	Exportations Suisse [en milliers de USD]				Importations Suisse [en milliers de USD]				Balance commerciale Suisse			
	Monde	Burkina Faso	CÉDÉAO	UE28	Monde	Burkina Faso	CÉDÉAO	UE28	Monde	Burkina Faso	CÉDÉAO	UE28
Tous les secteurs	<u>202.063.27</u> 2	4.060 0,002%	396.399 0,2%	114.750.305 57%	<u>182.632.238</u>	131.574 0,1%	1.015.208 1%	138.161.134 76%	19.431.034	-127.514	-618.809	-23.410.829
Agroaliment aire	7.525.768 4%	784 19%	14.241 4%	4.914.773 4%	11.737.153 6%	346 0,3%	102.436 10%	8.911.946 6%	-4.211.385	438	-88.195	-3.997.173
<i>Maïs</i>	567 0,01%	-	-	564 0,01%	41.333 0,4%	-	3 0,003%	39.773 0,4%	-40.766	-	-3	-39.209
<i>Blé</i>	343 0,005%	-	-	320 0,01%	127.700 1%	-	4 0,004%	88.194 1%	-127.357	-	-4	-87.874
<i>Riz</i>	1.569 0,02%	-	-	1.473 0,03%	73.228 0,6%	-	1 0,001%	26.814 0,3%	-71.659	-	-1	-25.341
<i>Autres céréales¹¹⁵</i>	140 0,002%	-	-	132 0,003%	24.043 0,2%	-	20 0,02%	19.115 0,2%	-23.903	-	-20	-18.983
<i>Oléagineux</i>	1.164 0,02%	-	-	1.147 0,02%	44.625 0,4%	1 0,3%	86 0,1%	24.107 0,3%	-43.461	-1	-86	-22.960
<i>Farines d'oléagineux</i>	478 0,01%	-	-	458 0,01%	10.736 0,1%	-	11 0,01%	8.325 0,1%	-10.258	-	-11	-7.867
<i>Sucre</i>	15.208 0,2%	-	2 0,01%	10.019 0,2%	209.012 1,8%	-	13 0,01%	166.671 2%	-193.804	-	-11	-156.652
<i>Fruits et noix</i>	10.805 0,1%	-	-	9.152 0,2%	950.498 8%	289 83%	9.179 9%	560.644 6%	-939.693	-289	-9.179	-551.492
<i>Produits végétaux</i>	3.795 0,05%	-	1 0,005%	3.511 0,1%	561.880 4,8%	12 4%	575 1%	454.500 5%	-558.085	-12	-574	-450.989
<i>Huiles végétales¹¹⁶</i>	12.491 0,2%	-	5 0,04%	8.196 0,2%	262.498 2%	13 4%	13.270 13%	159.504 2%	-250.007	-13	-13.265	-151.308

¹¹⁴ <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?IFActivePath=P,15912>¹¹⁵ Autres céréales (à l'exclusion du blé, maïs, riz et orge)

Secteur/sous -secteur	Exportations Suisse [en milliers de USD]				Importations Suisse [en milliers de USD]				Balance commerciale Suisse			
<i>Animaux sur pied</i>	20.445 0,3%	-	2 0,01%	15.173 0,3%	76.012 0,7%	-	12 0,01%	72.282 1%	-55.567	-	-10	-57.109
<i>Viande bovine</i>	514 0,01%	-	7 0,05%	505 0,01%	161.708 1,4%	-	-	76.104 1%	-161.194	-	7	-75.599
<i>Autres viandes</i>	12.142 0,2%	-	825 6%	10.866 0,2%	447.691 3,8%	-	3 0,003%	243.345 3%	-435.549	-	822	-232.479
<i>Poisson</i>	1.085 0,01%	-	-	960 0,02%	299.238 2,6%	-	255 0,2%	193.171 2%	-298.153	-	-255	-192.211
<i>Lait et prod. laitiers</i>	130.359 1,7%	476 61%	2.633 19%	64.679 1%	113.331 1%	-	-	108.998 1%	17.028	476	2.633	-44.319
<i>Préparations alimentaires</i> ¹¹⁷	2.193.796 29%	286 36%	6.071 43%	1.471.233 30%	1.710.485 15%	18 5%	170 0,17%	1.552.434 17%	483.311	268	5.901	-81.201
<i>Coton</i> ¹¹⁸	2.962 0,04%	-	3 0,02%	2.501 0,1%	28.474 0,2%	-	14 0,01%	11.013 0,1%	-25.512	-	-11	-8.512
<i>Tabac</i> ¹¹⁹	603.979 8%	10 1%	3.330 23%	84.158 2%	316.381 3%	-	1 0,001%	155.777 2%	287.598	10	3.329	-71.619

¹¹⁶ Somme des catégories 421 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fractio." et 422 "Fixed vegetable fats & oils, crude, refined, fract."

¹¹⁷ Somme de catégories 098 "Edible products and preparations", 048 "Cereal preparations, flour of fruits or vegetables", 073 "Chocolate, food preparations with cocoa", 058 "Fruit, preserved, and fruit preparations (no juice)" and 056 "Vegetables, roots, tubers, prepared, preserved"

¹¹⁸ N'inclut pas les textiles de coton

¹¹⁹ Somme de catégories 121 "Tobacco, unmanufactured; tobacco refuse" et 122 "Tobacco, manufactured"

Annexe 3 : Données sur la production agricole au Burkina Faso

	Production moyenne ¹²⁰ (2008-2013) en millions tonnes	Part du PIB agricole (millions \$SU)	Part du PIB (%)	Emplois (millions de producteurs ou ménages)	Exportations (% de la production)	Recettes d'exportations (millions FCFA)	Contribution aux recettes d'exportations (%)	Taux de commercialisation (% de la production) ¹²¹	Quantité commercialisée sur le marché local (% de la production)	Taux d'auto consommation (%)	Part dans la consommation totale en % (%kg/tête/jour) ¹²²
Bétail ¹²³	8,8 têtes	309,0	4,66		Moins de	65340	8,44	2,5			1
Céréales											
Mais	1,03	99,3	1,50	1,40	2,4	572,1	0,07	15	12,00	85,50	20
Sorgho	1,72	207,9	3,13	1,2	0,52	1100	0,14	9	11	87	17
Mil		172,3	2,60								16
Riz	0,25		0,31	0,12	0			75	75	25	8
Oléagineux et légumineuses											
Arachide	0,17	104,9	1,58	0,05	9,33	1194	0,15	40	90	61	6
Soja	0,02									2	
Sésame	0,06			0,2	71	7416	0,96		52	48	1
Niébé	0,46	101,1	1,52	1,2	2,3	1018,5	0,13	60	90	55,00	5
Coton											
Coton fibre	0,41	275,3	4,15	0,35	97,00	156110	20,16	100	3		
Graine de coton		86,1	1,30		0			100	100	0	0
Légumes											
Oignon	0,27			0,10	1,28	200		74,5	9,55		
Tomate	0,16			0,16	7	717,75	0,03	97	30	2	
Fruits et noix											
Mangue	0,13			0,015	4,78	2058			50	5	
Cajou (noix brute)	0,03		0,38	0,45	87,25	1340,5	0,27			0,5	
Cajou (amande)	0,005				64,24		0,17				
Banane	0,03			Moins de					96	2,4	

¹²⁰ SP/CPSA (2013), Situation de référence des principales filières agricoles au Burkina Faso

¹²¹ RGA (2011), Rapport d'analyse du module maraîchage RGA 2005-2010, DGPER, Août 2011 ; SP/CPSA (2013), Situation de référence des principales filières agricoles au Burkina Faso ; MAFAP (2016), Analyse des incitations par les prix pour le maïs au Burkina Faso pour la période 2005-2013

¹²² MAFAP (2014), Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso, 2006-2013

¹²³ FAO (2015), Analyse des incitations par les prix pour les bovins au Burkina Faso pour la période 2005-2013

Annexe 4 : Principales politiques sectorielles régionales concernant la sécurité alimentaire

Deux politiques régionales pour l'agriculture et l'alimentation

La Politique Agricole de l'UEMOA (PAU)

Suite à un long processus participatif de formulation, démarré en 2000, l'UEMOA a adopté une politique agricole, la **Politique Agricole de l'UEMOA (PAU)**, en décembre 2001, avant le lancement du PDDAA. La mise en œuvre de la PAU a été engagée en 2002. Son objectif global est de contribuer durablement à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des États membres, et à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

L'article 6 de l'acte additionnel indique que « **la politique agricole de l'Union s'inscrit dans un ensemble cohérent. Elle est coordonnée avec les autres politiques communes et sectorielles de l'Union** », ce qui inclut donc la politique commerciale commune. (AFD, 2011)

Elle vise à apporter des solutions aux trois défis majeurs auxquels l'agriculture de la zone de l'UEMOA était confrontée, à savoir :

1. Nourrir la population de la région dans un contexte de forte croissance démographique et d'urbanisation
2. Accroître la production agricole de façon durable par l'intensification et la gestion concertée des ressources naturelles qui constituent désormais des biens publics régionaux menacés par une compétition croissante
3. Réduire la pauvreté en milieu rural en améliorant le revenu et le statut des agriculteurs. (UEMOA, 2011)

Au plan architectural, la PAU est un triptyque, c'est-à-dire qu'elle s'articule autour de trois grands axes d'intervention :

L'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production : il s'agit de mettre en place, au niveau régional, un processus de concertation avec les différents acteurs institutionnels et privés pour **adapter les filières agricoles aux règles du marché régional et international**, en favorisant l'intensification de la production et en améliorant sa compétitivité

L'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées : à travers des interventions portant, notamment, sur **l'harmonisation des normes** de production et de mise en marché, des normes sanitaires, de la fiscalité appliquée au secteur agricole, sur les dispositifs de contrôle, sur la gestion de la transhumance transfrontalière, sur la gestion des ressources halieutiques et des ressources en eau partagées ;

Concernant cet axe, l'article 8.1 de l'acte additionnel indique que l'Union s'attache notamment à « (...) **assurer aux producteurs les conditions de mise en marché équitables pour leur production, et garantir aux consommateurs le respect des normes, la qualité et la régularité de leur approvisionnement.** »

L'insertion de l'agriculture de l'Union dans les marchés sous régional et mondial : il s'agit de **mieux sécuriser les débouchés à l'exportation des productions agricoles et de limiter la dépendance alimentaire des États membres de l'Union**, en assurant l'insertion progressive de l'agriculture dans les marchés régional et mondial, par des interventions portant, notamment, sur la **mise en place d'un cadre de concertation au sein de l'Union pour la préparation des négociations commerciales internationales dans le domaine agricole et d'un système d'information et d'aide à la décision dans les négociations** (AFD, 2011).

Par ailleurs, dans le cadre de la PAU, cinq filières ont été définies comme prioritaires, le riz, le maïs, la filière bétail-viande, la filière avicole et le coton, et fait l'objet de plans directeurs des filières agricoles prioritaires dans l'espace UEMOA (UEMOA, 2007). **Ce document mentionne le désarmement tarifaire lié à la mise en place du TEC comme étant une contrainte forte pour le développement, notamment de la filière avicole et riz. Il souligne aussi la menace que constitue le futur APE en cas d'ouverture accrue aux produits européens pour les filières élevage, maïs et avicole.**

La Politique Agricole de la CÉDÉAO (ECOWAP)

Suite à l'appel de la FAO, les chefs d'États et de gouvernements ont au cours du sommet mondial sur l'alimentation pris l'engagement de réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire à l'horizon 2015. En Afrique, le **Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PPDAA)** a été adopté par les chefs d'État à Maputo en Juillet 2003. Le PPDAA constitue le volet agricole du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), une initiative de l'Union Africaine (UA).

Le Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA)

Le PDDAA comprend notamment les principes et cibles suivants: (1) Le principe d'une croissance fondée sur l'agriculture en tant que stratégie principale pour atteindre une réduction de la pauvreté telle que définie dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement; (2) L'atteinte d'un **taux annuel de croissance sectorielle du secteur agricole de 6% au niveau national**; (3) **L'affectation de 10% des budgets nationaux au secteur agricole** (engagement de Maputo 2003); (4) Les principaux efforts d'établissement de partenariats et d'alliances incluant les agriculteurs, les agro-industries et les communautés de la société civile. Le PDDAA définit quatre domaines d'intervention majeurs ou piliers pour accélérer la croissance agricole, réduire la pauvreté et atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle:

Pilier 1: accroître de façon durable les superficies cultivées et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau

Pilier 2: améliorer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour faciliter l'accès aux marchés

Pilier 3: augmenter les approvisionnements alimentaires, réduire la faim, améliorer les réponses en cas d'urgence alimentaire

Pilier 4: améliorer la recherche agricole, la diffusion et l'adoption des technologies

•

Dans le cadre de l'ECOWAP/PDDAA, il a été proposé de mettre en œuvre un **programme régional d'investissements agricoles (PRIA)** et un **Programme National d'Investissements agricoles (PNIA)** sur la période 2009-2015 afin d'améliorer rapidement les conditions de vie des populations.

Sept (7) axes ont été retenus à savoir:

- La gestion durable des terres et adaptation aux changements climatiques
- L'amélioration de la gestion de l'eau
- Le développement durable des exploitations agricoles
- La gestion améliorée des autres ressources partagées
- Le développement des filières agricoles et promotion des marchés
- La prévention et gestion des crises alimentaires et autres calamités
- Le renforcement institutionnel

Basé sur les principes et les priorités du PDDAA, la CÉDÉAO a adopté la **Politique Agricole de la CÉDÉAO (ECOWAP)** en 2005 avec des objectifs principaux très similaires à ceux de la PAU : (1) augmenter la productivité et production agricoles, (2) atteindre la sécurité alimentaire dans les États membres, et (3) promouvoir des modes de subsistance durables pour les agriculteurs.

L'ECOWAP vise à promouvoir des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire, en mettant l'accent sur le **mil et sorgho, maïs, riz, racines et tubercules, fruits et légumes, les produits d'origine animale et les produits halieutiques**. Le Pacte ECOWAP spécifie que la première priorité sera donnée aux chaînes de valeur de riz, de maïs et de manioc d'une part et à la viande de bétail et produits connexes d'autre part. Une « **offensive régionale pour la relance soutenue et durable de la riziculture en Afrique de l'Ouest** » a été lancée en Septembre 2012, avec l'objectif d'atteindre l'autosuffisance régionale en 2020. Le lancement d'une offensive similaire pour le développement de la **filière lait** dans l'espace CÉDEAO est prévu en décembre 2016, lors du lancement de l'ECOWAP à l'horizon 2025 et la deuxième génération des PNIA et PRIA : les PNIASAN au niveau national et le PRIASAN au niveau régional.

Par ailleurs, en 2008, face à la flambée des prix des produits alimentaires, la CÉDEAO a adopté, suite à une réunion extraordinaire des ministres de l'économie et des finances, **l'Offensive régionale pour la production alimentaire et la lutte contre la faim**. L'offensive s'articule autour de trois orientations majeures : (1) l'accroissement rapide et durable des productions alimentaires ; (2) la structuration des filières et la régulation des marchés ; (3) la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations vulnérables. L'offensive régionale constitue une forme d'accélération du processus de mise en œuvre de la politique agricole régionale, l'ECOWAP. Pour la mettre en œuvre, la CÉDEAO appuie l'élaboration de plans d'action d'urgence dans chaque pays, en concertation avec les organisations des Nations unies, coordonnées au sein de l'Equipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Elle complète ces plans par un plan d'urgence régional. » (Bio Goura Soulé *et al.*, 2008, cité par AFD, 2011)

La Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAO)

L'Afrique de l'Ouest est caractérisée par le caractère embryonnaire du secteur industriel (à l'exception de la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria, le Sénégal), qui se traduit par une perte d'opportunités due à la transformation insuffisante des productions locales au profit de l'exportation des matières premières à l'état brut.

Pour promouvoir le développement industriel de la région dans son ensemble et développer une stratégie industrielle commune, la CÉDEAO a adopté sa **Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAO)** en juin 2010. Cette politique était sensée être cohérente avec l'ECOWAP et les autres politiques sectorielles régionales. Elle avait pour ambition « d'entretenir un tissu industriel compétitif sur le plan international, respectueux de l'environnement et propre à améliorer significativement le niveau de vie des populations à l'horizon 2030 ».

La PICAO fixe des objectifs ambitieux pour la région à l'horizon 2030. Cette politique a pour buts la diversification de la production industrielle de région (augmentation du taux de transformation des matières premières de 15-20% actuellement à 30% en moyenne en 2030) ; l'accroissement de la part du secteur industriel dans le PIB de la CÉDEAO, d'un peu plus de 6% actuellement à 20% d'ici 2030 ; l'accroissement des échanges intra-communautaires, de 12% du commerce total actuellement à 40% en 2030, avec l'objectif additionnel que 50% du commerce intra-régional soit des échanges de produits manufacturés ; et la croissance des exportations de produits manufacturés vers le marché international de 0,1% des exportations totales de la région actuellement à 1% en 2030.

Pour la période 2015-2020, la PICAO a retenu quatre secteurs prioritaires, y compris l'agro-industrie (transformation des produits agricoles). Comme l'ECOWAP et la PAU, la PICAO se focalise sur des filières porteuses au niveau régional. Il s'agit de filières agroalimentaires pouvant satisfaire les besoins du marché ouest-africain et renforcer la sécurité alimentaire : **céréales, manioc, huile de palme, sucre, viande et**

produits avicoles. Il s'agit aussi de filières exportatrices : **cacao, beurre de karité, noix de cajou, mangue, coton (et produits textiles) et caoutchouc.** De plus, la PICAQ a retenu la filière des **engrais.**

Outre la PICAQ, la Direction de l'industrialisation et du secteur privé de la CÉDÉAO a également lancé plusieurs initiatives liées à la régulation et à la stimulation de l'investissement, dont l'une des plus importantes est l'harmonisation des règles et politiques d'investissement des États dans un code d'investissement commun (ECOWIC) et la planification d'un marché commun d'investissement (CÉDÉAO, Direction du secteur privé, communication personnelle).

En 2015, la PICAQ a été révisé et un cadre de mise en œuvre pour 2015-2020 a été élaboré. Une innovation importante est la hiérarchisation de quatre secteurs: l'agro-industrie et l'agroindustrie, l'industrie pharmaceutique, l'industrie de la construction et les industries de l'automobile et des machines (CÉDÉAO, Direction du secteur privé, communication personnelle).

Les instruments de politique commerciale au niveau de la CÉDÉAO

Pour l'intégration régionale, le développement des échanges intra zone constitue à la fois un objectif et un indicateur important. L'exploitation des complémentarités productives au sein de l'union douanière est essentielle. C'est le processus de souveraineté alimentaire qui doit ainsi se construire en accordant préférence aux produits régionaux. Les instruments privilégiés pour réaliser cette intégration sont le Tarif extérieur commun de la CÉDÉAO (TEC-CÉDÉAO) et la libre circulation intra régionale à travers le Schéma de Libéralisation des Echanges de la CÉDÉAO (SLEC).

Le Schéma de Libéralisation des Echanges de la CÉDÉAO (SLEC)

Les États membres de la CÉDÉAO ont décidé d'adopter un SLEC en 1983. Le schéma a été lancé le 1er janvier 1990 pour une application progressive sur une période de 10 ans, devant conduire à une application effective du SLE au 1er janvier 2000. Au vu du retard accusé dans l'application du SLEC, les chefs d'État et de gouvernement de la CÉDÉAO ont invité les États membres, lors de leur 27e session tenue à Accra en 2003, à prendre des mesures concrètes en vue de l'application effective du SLEC à compter du 1er janvier 2004 (CÉDÉAO, 2004, cité par AFD, 2011).

Le SLEC est le principal outil opérationnel de promotion de la région ouest africaine comme une Zone de Libre Echange. Le SLEC est un premier pas essentiel vers la réalisation de l'objectif communautaire de créer un marché commun grâce à «la libéralisation des échanges à travers l'abolition des droits de douane prélevés sur les importations et exportations et la suppression des barrières non tarifaires parmi les États membres » (Article 3 du Traité de la CÉDÉAO).

Cette SLEC devrait conduire à une baisse significative des droits de douanes, une réduction des restrictions quantitatives ainsi qu'une simplification et une harmonisation de différentes mesures commerciales non-tarifaires. Ceci en vue d'assurer la libre circulation des biens et de développer le commerce intracommunautaire, en garantissant le bon fonctionnement de ces marchés communautaires.

La zone de libre échange est nécessaire pour:

- Promouvoir le développement de l'entrepreneuriat dans la région
- Accroître le commerce intra-régional et stimuler l'activité économique
- Améliorer la compétitivité de l'Afrique de l'Ouest sur le marché mondial
- Augmenter le PIB des États membres et améliorer ainsi le bien-être des citoyens

Le Tarif Extérieur Commun de la CÉDÉAO (TEC-CÉDÉAO ou TEC)

Les États membres de la CÉDÉAO ont décidé d'adopter un TEC en janvier 2006. Dans le cadre de cette décision, un comité conjoint CÉDÉAO-UEMOA de gestion du TEC (CCG TEC CÉDÉAO) a également été mis en place. Après une longue période de négociations, le 25 octobre 2013, les Chefs d'État et de Gouvernement de la CÉDÉAO ont entériné, à Dakar, la structure définitive du Tarif extérieur commun de la CÉDÉAO (TEC-CÉDÉAO) qui consacre l'avènement de l'Union douanière, étape décisive après la Zone de Libre Echange vers la création du Marché commun dans l'espace CÉDÉAO.

Ainsi, la CÉDÉAO est devenue une union douanière au sens de l'Article XXIV du GATT, et reconnue comme telle par l'OMC le 1er janvier 2015.

Le TEC-CÉDÉAO a été élaboré sur la base du TEC-UEMOA qui comporte quatre bandes tarifaires (0%, 5%, 10%, 20%) réparties selon le degré de transformation du produit et la nature sociale du bien. Cette structure progressive traduit une volonté de protéger les industries de transformation et d'encourager la création de valeur ajoutée dans la région. Toutefois, en raison de son faible niveau de protection de certains secteurs stratégiques pour le développement régional, il a été décidé la création d'une 5ème bande tarifaire dans le TEC-CÉDÉAO. Le taux de la 5ème bande a été fixé à 35%. La création de la 5ème bande vise à protéger certains produits, à diversifier et à renforcer le système productif régional et à promouvoir le secteur privé.

La date d'entrée en vigueur du TEC-CÉDÉAO fut fixée au 1er janvier 2015.

La structure du TEC-CÉDÉAO se présente comme suit :

La structure du TEC-CEDEAO se présente comme suit :

Catégorie (bande)	Intitulé	Description	Taux
0	Biens sociaux essentiels	produits destinés à la santé (médicaments, moustiquaires imprégnées), produits culturels et certaines céréales (mil, sorgho, maïs), etc.	0%
1	Produits de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques	biens entrant dans la fabrication d'autres biens pour faciliter la production des produits finis (engrais, matériel agricole)	5%
2	Intrants et produits intermédiaires	produits un peu plus élaborés que les produits de la deuxième bande, mais n'étant pas fabriqués en quantité suffisante dans la région et non susceptibles d'y être fabriqués à court terme	10%
3	Biens de consommation finale	produits finis ayant atteint le stade ultime de transformation	20%
4	Biens spécifiques pour le développement économique	produits sensibles en raison de leur caractère stratégique pour le développement de la région (critères : vulnérabilité du produit, intégration régionale, promotion du secteur et fort potentiel de production)	35%

Source: République du Sénégal. Suivi de la mise en œuvre du TEC-CÉDÉAO:

<http://www.douanes.sn/sites/default/files/fichiers/doc51.pdf>

En complément du TEC-CÉDÉAO, les mesures de défense commerciale suivantes ont été adoptées :

- Des mesures de sauvegarde pour restreindre temporairement les importations de certains produits (pour combattre la variabilité des prix et les escalades d'importation)
- L'imposition de droits compensateurs pour lutter contre les effets des subventions des pays industrialisés
- Des mesures anti-dumping pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales
- Des mesures complémentaires de protection, dans le but de protéger (temporellement) l'industrie et l'agriculture, qui comprennent deux taxes:

la Taxe d'Ajustement à l'Importation (TAI) qui permet de procéder à des ajustements au niveau du Tarif en faisant la différence entre le taux de droit de douane dans le TEC-CÉDÉAO et le taux de droit de douane qui était appliqué par l'État membre. L'ajustement peut se faire à la hausse ou à la baisse. L'ajustement à la hausse intervient lorsque le droit de douane inscrit dans le TEC-CÉDÉAO est supérieur au droit de

douane appliqué précédemment par l'État membre. L'ajustement à la baisse intervient lorsque le droit de douane inscrit dans le TEC-CÉDÉAO est inférieur au droit de douane appliqué précédemment par l'État membre.

La Taxe complémentaire de Protection (TCP) qui est une taxe additionnelle au TEC-CÉDÉAO dont l'objectif est de lutter contre les variations erratiques des importations. Elle est appliquée aux produits importés de pays tiers lorsque: soit l'augmentation du volume des importations d'un produit au cours d'une année est supérieure ou égale à 25% de la moyenne des importations des trois dernières années; soit la moyenne du prix Coût Assurance et Fret (CAF) d'un produit importé au cours d'un mois tombe en dessous de 80% de la moyenne des prix CAF à l'import les trois dernières années.

N.B.:

- les mesures complémentaires de protection (TAI et TCP) s'appliquent au plus sur 3% des lignes tarifaires, ont une durée d'application de 10 ans, et sont à éliminer progressivement.
- le taux maximum de droit de douane qu'un État membre peut appliquer, y compris la TAI et la TCP, ne doit pas dépasser 70%.

Le Politique Commerciale de l'UEMOA

Les instruments de politique régionale commerciale mis en place dans l'espace CÉDÉAO sont très similaires aux éléments de la politique régionale commerciale déjà existante dans l'espace UEMOA. Il s'agit donc, dans une grande mesure, d'étendre ces instruments de politique commerciale de l'espace UEMOA à l'espace CÉDÉAO, tout en ajustant certains éléments (par exemple, à travers l'établissement d'une cinquième bande tarifaire de 35% dans le TEC-CÉDÉAO).

La note sur la politique commerciale commune de l'UEMOA indique que « la politique commerciale commune de l'Union couvre l'ensemble des mesures et actions mises en œuvre séparément ou de manière conjointe par l'UEMOA en vue d'assurer un parfait fonctionnement du marché de l'Union ainsi que son approvisionnement en tous produits, lesquels doivent y être en quantités suffisantes et de qualité, et au meilleur prix pour les consommateurs. Elle a également pour but de développer et de promouvoir les produits originaires de l'Union sur les marchés extérieurs. » (UEMOA, 2007). Le développement des échanges, en particulier au sein de la région, est à la base de la création de l'UEMOA

La politique commerciale commune de l'UEMOA est fondée en particulier sur :

- Un **marché commun** mis en place au 1er juillet 1996 pour les produits du cru et de l'artisanat traditionnel, et progressivement jusqu'au 1er janvier 2000 pour les produits industriels agréés (répondant aux critères des règles d'origine communautaires). Le marché commun a été étendu en 2004 à tous les pays de la CÉDÉAO.
- Une **union douanière**, mise en place au 1er janvier 2000, basée sur un tarif TEC applicable à l'ensemble des pays membre de l'UEMOA, et comprenant quatre catégories de produits taxées de 0 à 20 %¹²⁴. Au TEC s'ajoutent une redevance statistique (1 %) et un prélèvement communautaire de solidarité (1 %). Le TEC UEMOA a été remplacé en janvier 2015 par le TEC CÉDÉAO.

Les autres instruments de la politique commerciale de l'UEMOA sont :

- des **règles d'origine communes**, harmonisées avec celles de la CÉDÉAO, depuis le 1er janvier 2003.
- des **règles communes de concurrence**

¹²⁴ L'article 86 du traité révisé permet à un État membre, après accord de la commission, de prendre, par dérogation aux règles générales de l'Union douanière et de la politique commerciale commune, des mesures de protection destinées à faire face à des difficultés graves dans un ou plusieurs secteurs de leurs économies. Les mesures de sauvegarde adoptées ne peuvent excéder une durée de six mois, éventuellement renouvelable.

- **l'harmonisation de la TVA** (La plupart des pays ont fixé le taux normal à 18 %). Cette directive fixe aussi les possibilités d'exonération de TVA notamment pour le secteur agricole. Les taux de TVA ne sont pas harmonisés avec ceux de la CÉDEAO.
- **l'harmonisation des droits d'accise**¹²⁵
- **l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes**¹²⁶
- **des mesures communautaires de sauvegarde et de protection** comprenant :
 1. la **TDP** est une taxe communautaire d'application nationale qui doit bénéficier de l'agrément de la commission. Elle vise à assurer une protection complémentaire temporaire aux industries et agro-industries de l'Union durant la période de libéralisation interne (mise en place du TEC). Pour bénéficier de la TDP, les produits doivent appartenir à la liste de produits éligibles.
 2. la **TCI** (Taxe conjoncturelle à l'importation) est une taxe ad valorem destinée à amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux de certains produits sur la production communautaire, et à contrecarrer les pratiques déloyales, telles que les subventions dont bénéficient certains produits européens qui les font coûter moins cher en Afrique¹²⁷.
 3. les **valeurs de référence**, une mesure qui permet de lutter contre la fraude, les pratiques commerciales illicites, et de protéger les activités de production.
 4. **le code antidumping**, qui est entré en vigueur le 1er juillet 2004.

Par ailleurs, la zone UEMOA bénéficie d'une monnaie commune, ce qui est particulièrement important en termes de concurrence au niveau régional.

¹²⁵ Cette directive indique les produits pour lesquels les États membres doivent soumettre un droit d'accise (à savoir, les boissons alcoolisées et non alcoolisées à l'exclusion de l'eau et les tabacs); la liste communautaire des produits susceptibles d'être soumis à un droit d'accise, dans laquelle chaque pays peut choisir au maximum 6 produits (le café, la cola, les farines de blé, les huiles et corps gras alimentaires, les produits de parfumerie et cosmétiques, le thé, les armes et munitions, les sachets en matière plastique, les marbres, les lingots d'or, les pierres précieuses, les véhicules de tourisme dont la puissance est supérieure ou égale à 13 chevaux); et la fourchette de taux applicables à ces produits.

¹²⁶ Afin de promouvoir le commerce des biens et services au sein de l'UEMOA, ainsi qu'au niveau international, le Règlement n° 01/2005/CM/UEMOA, entré en vigueur en 2006, établit un schéma d'harmonisation des activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA qui a été élargi depuis à la CÉDEAO. Dans ce cadre, l'UEMOA avec l'appui de l'UE a élaboré un programme qualité, destiné à mettre en place un système régional d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité qui s'articule autour de trois volets techniques : (1) la mise en place d'un système régional d'accréditation (le Système ouest africain d'accréditation – SOAC); (2) le renforcement des organismes nationaux de normalisation accompagné de la création d'un centre régional de documentation; (3) la promotion de la qualité dans les entreprises et la protection des consommateurs (certification ISO9001, prix qualité, centres techniques d'appui, etc.). Ont été également mis en place le Secrétariat régional de la normalisation, de la certification et de la promotion de la qualité (NORCERQ), le Secrétariat ouest africain de métrologie (SOAMET) et le Comité régional de coordination de la qualité (CRECQ), (UEMOA, 2006). Par ailleurs, afin de promouvoir le commerce des produits agricoles au sein de l'UEMOA, le règlement no 07/2007/CM/UEMOA du 6 avril 2007 définit un cadre relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments. A l'instar de l'approche adoptée pour les activités d'accréditation, de certification, de normalisation et de métrologie dans l'UEMOA, il s'agit de créer des mécanismes de coopération et d'instaurer le principe de la reconnaissance mutuelle entre les États membres. Enfin, le règlement n°03/2009/CM/UEMOA crée un cadre juridique sous-régional harmonisant pour les règles qui régissent le contrôle de la qualité, de la certification et de la commercialisation des semences végétales et des plants dans les États membres de l'Union, en vue d'en promouvoir le commerce.

¹²⁷ D'une durée indéterminée, cette taxe restera en vigueur jusqu'à la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde de l'OMC. Cette taxe est d'application nationale mais pour en bénéficier il faut un agrément de la commission de l'UEMOA. Elle ne s'applique qu'aux importations en provenance des pays tiers de produits de l'agriculture, de l'agro-industrie, de l'élevage et des pêches, à l'exclusion du poisson et des produits à base de poisson. La TCI s'applique à un produit donné, lorsque son prix Coût assurance fret (CAF) à la frontière est inférieur au prix de déclenchement. Ce prix de déclenchement est ajusté tous les six mois, pour tenir compte de l'évolution des prix internationaux et des coûts de productions internes. Le taux de la TCI est de 10 % de la valeur déterminée à partir du prix de déclenchement. Toutefois, les États peuvent opter pour une taxe de péréquation en lieu et place de ce taux (exemple du Sénégal pour le sucre).

L'UEMOA dispose par ailleurs d'une « Stratégie régionale de mise en œuvre du programme d'aide pour le commerce de l'UEMOA » et d'un « Cadre logique pour la mise en œuvre du programme aide pour le commerce de l'UEMOA ». L'objectif général de la stratégie d'aide pour le commerce de l'UEMOA est d'aider les États membres à accroître leurs exportations de biens et services dans le cadre du système commercial mondial. (AFD, 2011)

Annexe 5 : Dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP-PDDAA

Niveau	Organe	Rôle
Politique : Instances statutaires de la CEDEAO	Chefs d'Etat et de Gouvernement	Sommet Organe suprême Décide l'orientation de la politique agricole Examine et valide les rapports du Conseil des Ministres
	Ministres	Conseil des Ministres Prépare les décisions du Sommet
	Experts des États membres	Comité technique spécialisé (agriculture) Examine les rapports de la Commission et prépare les décisions des instances statutaires Examine les rapports du contrôleur financier (cf. vérification du fonds régional)
	Parlement de la CEDEAO	Commission parlementaire pour l'agriculture et l'alimentation Examine les rapports de la Commission
Exécutif : Commission de la CEDEAO	Autres départements concernés (commerce, administration et finances, macro-économie, infrastructures, affaires humanitaires, etc.)	Comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation Instruit les réformes de politiques qui impactent le secteur agricole et concernent plusieurs départements
	Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau	Direction de l'agriculture Pilote et coordonne l'ECOWAP/PDDAA Conduit les négociations et coordonne les financements Définit les programmes d'intervention Assure le suivi-évaluation Assure la veille, la prospective et l'aide à la décision
		Agence technique régionale pour l'agriculture et l'alimentation Met en œuvre les programmes mobilisateurs
Consultatif	Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation (logé à la BIDC, doté d'un conseil de surveillance)	Assure la canalisation et la gestion financière des ressources allouées aux programmes régionaux
	Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation	Assure la concertation entre tous les acteurs du secteur et conseille la Commission

Source : CÉDÉAO, 2009.

Annexe 6 : État de mise en œuvre de la PAU et de l'ECOWAP

État de mise en œuvre de la PAU (UEMOA, 2011)

A. Au titre de l'adaptation des systèmes de production et l'amélioration de l'environnement de la production, près de 10 programmes ont été ou sont en cours de mise en œuvre au titre de l'axe 1 de la PAU. Parmi ces programmes, les plus en vue sont les suivants.

1. Le Programme Spécial Régional pour la Sécurité Alimentaire (PSRSA)

Dans le cadre du premier programme triennal de mise en œuvre de la PAU, la Commission de l'UEMOA a mis en œuvre entre 2002 et 2005, le PSRSA. C'était avec l'appui technique et financier de la FAO. D'un montant total de 5,1 millions USD, dont 4 millions sur les ressources propres de la Commission de l'UEMOA, le Programme visait à contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à l'augmentation des revenus des communautés rurales dans les États membres. Il comprenait deux composantes.

La première, nationale, a permis d'appuyer la mise en œuvre des Programmes Spéciaux de Sécurité Alimentaire (PSSA) des États membres de l'Union, par la dotation de 250 000 000 F CFA à chacun d'entre eux.

La seconde était régionale et relève de l'axe 2 de la PAU. Elle visait l'harmonisation des réglementations relatives au contrôle et à la surveillance phytosanitaires, zoo sanitaires, et de la sécurité sanitaire des aliments. Elle a conduit à l'adoption en avril 2007 du Règlement n°07/2007/CM/UEMOA relatif à la sécurité sanitaire des végétaux, des animaux et des aliments dans l'UEMOA.

2. L'amélioration de la compétitivité comparée des grandes filières

Pour atteindre l'objectif annoncé, la Commission a mené en 2005, une étude visant à définir les mesures et actions à entreprendre en vue du développement et de l'adaptation des filières. A partir du classement de 14 filières étudiées, l'UEMOA a retenu cinq filières prioritaires : riz, maïs, bétail-viande, aviculture et coton. Ces filières prioritaires ont fait l'objet d'un Plan directeur des filières agricoles prioritaires de l'UEMOA, adopté à travers le Règlement n°06/2007/CM/UEMOA du 06 avril 2007. Celui-ci vient d'être décliné en programmes d'actions détaillés, filière par filière.

3. Le projet régional de mise en valeur des terres de l'Office du Niger (Mali) dans le cadre de l'UEMOA

Première expérience du genre en Afrique en général et de l'Ouest en particulier, ce programme vise à augmenter le rythme et le volume des aménagements hydro agricoles en zone Office du Niger, en vue d'accroître la production vivrière, notamment rizicole. Son exécution consiste à aménager 11 000 ha et à y installer des agriculteurs ressortissants de l'ensemble des 8 États membres.

La première tranche du programme, qui porte sur l'aménagement de 5 500 ha, a démarré en 2008 par la réalisation de différentes études qui ont été validées courant 2010. Le responsable de l'Unité de Coordination et de Gestion (UCG) du programme vient d'être nommé et les travaux vont entrer dans leur phase active en 2011.

4. Le Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA)

Le Fonds Régional de Développement Agricole a été créé en mars 2006 par l'Acte Additionnel N°03/2006 pour financer les programmes de la PAU. Le Règlement N°06/2006/CM/UEMOA, adopté en mai 2006, fixe les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du Fonds. Le Comité Technique Consultatif du Fonds est installé, le manuel de procédure finalisé et les programmes et projets éligibles identifiés. Le Fonds est opérationnel à partir de 2011 avec un budget de 7,9 milliards de FCFA.

5. Le Système d'Information Agricole Régional (SIAR)

Pour la mise en place du SIAR, la Commission de l'UEMOA a réalisé en 2007, avec l'appui de la FAO, une étude de faisabilité pour la mise en place d'un prototype basé sur la technologie « CountrySTAT » développée par la FAO.

Le projet pilote (Projet GTFS/INT/928/ITA) a été exécuté au Togo et au Mali, et sera étendu à terme à l'ensemble des États membres. Dans ce cadre, l'UEMOA va bénéficier de l'appui de la Fondation Bill & Melinda Gates qui permettra de prendre en charge cinq États membres et l'UEMOA couvrira les trois autres États non concernés. L'extension de la technologie CountrySTAT à ces trois pays a fait l'objet d'un accord de projet entre la FAO et l'UEMOA. Le projet a démarré en février 2011.

6. Les cadres de concertation sur les filières et sur l'environnement de la production

A la suite d'une étude validée en 2006, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté en septembre 2007, le Règlement N°12/2007 portant création et modalités de fonctionnement du Comité consultatif régional des filières agricoles. Celui-ci est chargé de donner des avis techniques à la Commission de l'UEMOA sur la mise en œuvre de la PAU, notamment ses volets relatifs à l'adaptation et au développement des filières agricoles, ainsi qu'à l'amélioration de l'environnement de la production.

B. Au titre de l'approfondissement du marché commun dans le secteur agricole et la gestion des ressources partagées

1. L'harmonisation des législations pharmaceutiques vétérinaires

L'UEMOA s'est engagée dans un processus d'harmonisation des législations pharmaceutiques vétérinaires au sein de son espace. Celui-ci vise i) à établir les principes généraux permettant d'assurer la gestion centralisée des autorisations de mise sur le marché, ii) d'instituer les structures nécessaires en matière de contrôle de qualité des médicaments vétérinaires et iii) d'assurer une distribution contrôlée de ces derniers.

Des études réalisées sur la législation pharmaceutique vétérinaire, et sur le marché régional du médicament vétérinaire, ont abouti à l'adoption de plusieurs textes réglementaires en mars 2006, notamment :

- ☐ le Règlement N°01/2006/CM/UEMOA portant création et modalité de fonctionnement d'un Comité Vétérinaire au sein de l'UEMOA ;
- ☐ le Règlement N°02/2006/CM/UEMOA, établissant des procédures communautaires pour l'autorisation de mise sur le marché et la surveillance des médicaments vétérinaires et instituant un Comité Régional du Médicament Vétérinaire ;
- ☐ le Règlement N°03/2006/CM/UEMOA instituant des redevances dans le domaine des médicaments vétérinaires au sein de l'UEMOA ;
- ☐ le Règlement N°04/2006/CM/UEMOA, instituant un réseau de laboratoires chargé du contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires dans la zone UEMOA ; et
- ☐ la Directive N°07/2006/CM/UEMOA relative à la pharmacie vétérinaire.

La mise en œuvre de ces textes à partir de 2008 va permettre d'une part, d'assurer la circulation, dans la zone UEMOA, de médicaments vétérinaires présentant les garanties de qualité, d'efficacité et d'innocuité et d'autre part, d'assurer une meilleure prise en charge des risques pour la santé publique humaine, pour la santé publique humaine, pour la santé animale et pour l'environnement.

2. L'harmonisation des réglementations relatives aux semences et aux pesticides

Les actions de la Commission dans ce domaine visent l'harmonisation des réglementations des États membres relatives aux semences et aux pesticides, dans la perspective de la création et de

l'approfondissement du marché commun des intrants agricoles. Ces actions ont abouti à l'adoption de 2 textes en mars 2009 :

- ☐ Le Règlement N°03/2009/CM/UEMOA portant harmonisation de règles régissant le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants dans l'UEMOA ;
- ☐ Le Règlement N°04/2009/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation de règles régissant l'homologation, la commercialisation et le contrôle des pesticides au sein de l'UEMOA

3. La bourse régionale des produits vivriers

La mise en place d'une bourse régionale des produits vivriers est perçue par l'UEMOA comme une réponse efficace à de nombreuses contraintes qui freinent la rencontre de l'offre et de la demande des produits agricoles. Dans cette perspective, la Commission de l'UEMOA a réalisé en 2010 une étude devant préciser les modalités de mise en place, d'organisation et de fonctionnement de la bourse. Le dispositif proposé prévoit la création d'une bourse centrale et de 8 bourses nationales (filiales). Le rapport de la proposition technique et financière est validé et le processus suit son cours.

4. La gestion du foncier rural au sein de l'UEMOA

Ce chantier est traité avec la plus grande prudence compte tenu de l'importance du problème foncier pour l'avenir de l'Union comme pour celui de son agriculture. A cette fin, la Commission a réalisé en 2005, sur financement de la Banque mondiale, une « étude sur la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA ». L'étude vient d'être actualisée et ses recommandations mises en œuvre en particulier, la mise en place d'un groupe de travail sur le foncier. Celui-ci a tenu en décembre sa seconde réunion consacrée à la validation des termes de référence de l'étude portant création d'un observatoire régional sur le foncier rural dans l'espace UEMOA.

5. Le programme triennal pour le développement du secteur de la pêche

Les activités du secteur de la pêche font l'objet d'un programme spécifique élaboré et adopté en 2002 : le « Programme triennal de développement du secteur de la Pêche », qui comprend 5 composantes.

La mise en œuvre de la 1ère composante a abouti à la mise en place, par le Règlement n°04/2007/CM/UEMOA adopté en avril 2007, d'un Comité consultatif sur l'harmonisation des politiques et des législations des États membres de l'UEMOA en matière de pêche et d'aquaculture (CCPA). Celui-ci a tenu sa première réunion en octobre 2007.

Dans le cadre de la 2nde composante, un Plan d'aménagement concerté des pêches et de l'aquaculture au sein de l'UEMOA a été adopté en avril 2007 par le Règlement n°05/2007/CM/UEMOA.

Les 3 autres composantes du Programme triennal, en cours de préparation, sont relatives à:

- ☐ l'élaboration d'une « Stratégie régionale de négociations des accords de pêche et réglementation des conditions d'octroi des licences aux pays tiers »
- ☐ l'établissement d'un programme d'appui aux services de surveillance côtière
- ☐ l'élaboration d'un « Code régional de la pêche »

A ces 5 chantiers majeurs s'ajoutent, au titre de l'axe 2 de la PAU, plusieurs autres pour lesquels, les discussions avec les partenaires sont engagées et les études en cours. C'est le cas notamment:

- ☐ du programme d'appui à la recherche agricole pour lequel, une étude d'identification des priorités de recherche agricole est en cours de finalisation;
- ☐ du programme d'appui à la coordination et au dispositif institutionnel dans le cadre duquel, la Commission de l'UEMOA veille à une bonne articulation entre, d'une part, les Politiques agricoles régionales comme l'ECOWAP, et d'autre part, la PAU et les Politiques agricoles nationales, afin d'assurer une utilisation optimale des ressources;

□ du programme de Gestion de la Transhumance Transfrontalière dont l'objectif est d'avoir une compréhension actualisée de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest, en vue de la promotion de textes réglementaires communautaires permettant une meilleure régulation de la transhumance au sein de l'Union.

C. Au titre de l'insertion de l'agriculture de l'union dans les marchés sous régional et mondial

C'est assurément, l'axe le moins nanti en activités de la PAU. Il comporte une seule activité se rapportant à la mise en place de « Cadres de concertation pour les négociations internationales agricoles ». Dans cette perspective, un projet de Règlement portant création d'un comité consultatif régional pour les négociations commerciales internationales et un projet de Décision relatif à la création d'un « comité des mandats » ont été introduits dans le processus décisionnel de l'UEMOA. Cette introduction fait suite à une étude sur la mise en place d'un dispositif institutionnel pour les négociations internationales agricoles au sein de l'UEMOA. Ce Comité Consultatif Régional comprendra un sous-comité « agriculture » chargé de la préparation et du suivi des négociations commerciales internationales relatives à l'agriculture. Il constituera un cadre de concertation entre l'UEMOA, les États membres et les organisations professionnelles agricoles pour la préparation des positions de négociations de l'Union.

État de mise en œuvre de l'ECOWAP (Inter-réseaux, 2016)

Entre 2010 et 2015, plusieurs programmes ont été développés sur les différents axes du PRIA. Près de 52 projets ou programmes sont en cours de réalisation, dont les principaux sont cités ci-dessous.

- -Des initiatives ont été lancées pour intensifier les systèmes de production, comme la mise en place d'une **Alliance sur les semences** en collaboration avec le Coraf (appui USAID) ou encore la **stratégie de promotion de l'utilisation des engrais** en collaboration avec l'IFDC.
- Des plans d'actions sectoriels ont été définis pour prendre en charge les enjeux concernant l'aval de la production. Ils concernent les secteurs de la pêche et l'aquaculture, de l'élevage, de la riziculture et de l'aviculture villageoise. Ces plans intègrent en général la gestion des ressources partagées au niveau régional et l'organisation économique de la filière.
- Pour améliorer l'environnement économique, commercial, institutionnel et financier des producteurs agricoles, un **système régional d'information agricole (Ecoagris)** a été lancé dans tous les pays de la CÉDÉAO ainsi qu'au Tchad et en Mauritanie.
- Dans le domaine de la régulation du marché des produits agricoles, la Commission appuie le développement institutionnel de certaines interprofessions, comme le **Réseau ouest-africain des céréaliers (ROAC)**. Elle pilote aussi le développement des chaînes de valeur à l'échelle régionale pour certains produits fortement échangés entre pays sahéliens et côtiers (**programme ATP-EATP** appuyé par l'USAID).
- Les **programmes pour l'appui à la régulation des marchés (Parmao)** ou pour la **facilitation de la libre circulation des produits agricoles (ProFAB)** visent aussi à contribuer à la régulation du marché régional des produits agricoles.
- Enfin, plusieurs initiatives pour la sécurité alimentaire ont été lancées, comme l'adoption de la **Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires (RPCA)**, l'**Alliance AGIR** (initialement portée par l'Union européenne et confiée à la CÉDÉAO) ou encore la mise en place d'une **Réserve régionale de sécurité alimentaire** dont le premier stock physique devrait être mis en place courant 2016.

Annexe 7 : Les tarifs extérieurs agricoles comparés : CÉDEAO, UE et Maroc

Les TEC de la CEDEAO et leurs conséquences sur l'intégration régionale et la négociation des APE

Tableau 2 : Les tarifs extérieurs agricoles comparés de la CEDEAO avec ceux de l'UE et du Maroc

Tarif extérieur commun UEMOA-CEDEAO	CEDEAO en 2003		Union Européenne		MAROC	
	Nombre Lignes sh6	Droits MFN moyens % [1]	Droits MFN ** EAV moyens [2]	Ecart CEDEAO UE % [2] - [1]	Droits MFN ** EAV moyens [3]	Ecart CEDEAO MAROC % [3] - [1]
Produits alimentaires						
1 - ANIMAUX VIVANTS	17	14	27	13	62	48
2 - VIANDES ET ABATS COMESTIBLES	52	20	36	16	156	136
4 - LAIT ET PRODUITS DE LA LAITERIE; C	27	17	67	50	71	54
5 - AUTRES PRODUITS D'ORIGINE ANIMA	16	5	0	-5	33	28
6 - PLANTES VIVANTES ET PRODUITS DE	11	12	7	-5	35	23
7 - LÉGUMES, PLANTES, RACINES ET TU	54	19	14	-5	46	27
8 - FRUITS COMESTIBLES; ÉCORCES D'A	55	19	16	-3	51	32
10 - CÉRÉALES	16	6	38	32	19	13
11 - PRODUITS DE LA MINOTERIE; MALT	34	12	37	25	48	36
12 - GRAINES ET FRUITS OLÉAGINEUX; G	44	5	4	-1	25	20
15 - GRAISSES ET HUILES ANIMALES OU	43	13	11	-2	23	10
16 - PRÉPARATIONS DE VIANDE, DE POI	11	20	24	4	50	30
17 - SUCRES ET SUCRERIES	16	11	42	31	35	24
19 - PRÉPARATIONS À BASE DE CÉRÉAL	17	18	22	4	49	31
20 - PRÉPARATIONS DE LÉGUMES, DE F	44	20	25	5	50	30
21 - PRÉPARATIONS ALIMENTAIRES DIV	16	15	13	-2	47	32
22 - BOISSONS, LIQUIDES ALCOOLIQUES	22	20	8	-12	50	30
23 - RÉSIDUS ET DÉCHETS DES INDUSTR	25	10	23	13	24	14
24 - TABACS ET SUCCÉDANÉS DE TABAC	9	12	20	8	23	11
33 - HUILES ESSENTIELLES ET RÉSINOÏD	15	10	3	-7	41	31
35 - MATIÈRES ALBUMINOÏDES; PRODUIT	10	9	9	0	29	20
Total alimentaires	554	15	22	7	50	35

* Il s'agit du droit NPF (tous pays tiers) appliqué par l'UEMOA et généralisé à l'ensemble de la CEDEAO (Droits permanents hors listes d'exceptions)

**Les EAV (équivalents ad-valorem) européens résultent de la conversion effectuée par l'UE dans le cadre des travaux de l'OMC en 2005. Il convient de considérer en effet que dans le cas de l'UE (comme pour le Maroc), un grand nombre de droits (47% des lignes tarifaires agricoles) sont des droits spécifiques ou complexes (exemple 10,2 + 93,1 Eur/100 kg/net pour le code 1029005)

Sources : Baci (CEPII), BDI (OMC- Genève), MacMap (CEPII)

Source: FARM, 2006.

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but était d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action ». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.

Documents de réflexion de l'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié de l'appui des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, la Suède, l'Autriche et la Suisse.

ISSN 1571-7577

The logo for ECDPM, consisting of the lowercase letters 'ecdpm' in a white, sans-serif font, set against a solid blue rectangular background.

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands Pays Bas
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels Bruxelles
Belgium Belgique
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447