

Entretien avec Moussa Kaboré, SG du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire du Burkina Faso

Moussa Kaboré est le Secrétaire général du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire (MASA) du Burkina Faso

Dans cet entretien, le Secrétaire général du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire du Burkina Faso aborde différents sujets. Il nous livre d'abord son analyse des politiques agricoles et de sécurité alimentaire du Burkina. Il revient ensuite sur les enjeux liés aux ressources publiques allouées à l'agriculture. Il présente enfin les priorités du gouvernement en matière de gestion des risques agricoles.

Propos recueillis par Inter-réseaux à Ouagadougou, le 10 juillet 2013

Inter-réseaux : *La région ouest africaine a connu ces dernières années une succession de crises alimentaires d'ampleur croissante. Comment expliquer cette situation ?*

Moussa Kaboré : La récurrence des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, la composante climatique, qui ne date pas d'aujourd'hui. Depuis les sécheresses des années 80, on assiste à des chutes du niveau des pluies quasiment une année sur trois. Cette baisse du niveau des précipitations peut être d'ampleur très grave et conduire à des situations où la production agricole globale se retrouve en-deçà des besoins du pays. Cette situation est bien souvent aggravée par un ensemble de conditions économiques et le contexte global.

Par ailleurs, les programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 90 ont conduit à un abandon du secteur agricole au Burkina, ce qui n'a pas permis de maintenir la dynamique qui avait été enclenchée avant les PAS, en termes de vulgarisation des techniques agricoles et d'amélioration de l'accès des producteurs aux technologies (semences améliorées, engrais, équipements de transformation, etc.) par le crédit ou les subventions.

La crise alimentaire de 2008 est une conséquence de ce manque de soutien et d'accompagnement à la production à travers des politiques publiques encourageantes.

IR : *Peut-on parler d'échec des politiques agricoles et de sécurité alimentaire menées jusqu'à aujourd'hui ?*

MK : Je crois qu'on peut parler d'un échec des politiques publiques de façon globale, mais pas d'un échec des politiques agricoles. Tout simplement parce que nous n'avons pas eu de politiques agricoles durant cette période. En effet on estimait que le secteur agricole ne méritait pas d'attention particulière ; en ce sens, c'est un échec dans la conduite des politiques publiques, et c'est ce qui nous a conduits à la situation actuelle.

En 2003, après une décennie de PAS, les gouvernements africains ont réalisé qu'ils ne pouvaient pas continuer d'abandonner le secteur agricole, essentiel pour la survie des populations : ils ont alors pris l'engagement à Maputo d'accorder au moins 10% des ressources

publiques au secteur agricole. Cet engagement est louable, il a marqué un tournant majeur, à savoir le retour de l'Etat dans le secteur agricole.

IR : *Les chiffres officiels présentent le Burkina Faso comme le « champion des engagements de Maputo », c'est-à-dire comme l'Etat africain qui, proportionnellement, a engagé le plus de fonds publics dans l'agriculture depuis la déclaration de Maputo de 2003. Comment expliquez-vous ces chiffres ?*

MK : Il faut revenir en arrière pour mieux comprendre. En 1993, le chef de l'Etat du Burkina Faso a pris un engagement fort, celui de rencontrer régulièrement les producteurs pour échanger avec eux autour de leurs préoccupations. Cette rencontre a été à l'origine de la Journée Nationale des Paysans (JNP), organisée pour la première fois en 1995, puis tous les deux ans et enfin tous les ans. Les JNP ont permis aux plus hautes autorités politiques du pays de prendre la mesure de l'enjeu qu'il y avait à injecter des ressources dans le secteur agricole. Nous étions alors dans un contexte plus favorable - le constat d'échec des PAS –, ce qui a permis au gouvernement de consacrer davantage de ressources à l'agriculture.

Mais, si nous avons pu atteindre des taux d'investissement des ressources publiques dans l'agriculture allant jusqu'à 14% ces 5 dernières années, il ne faut pas oublier la tendance baissière que nous avons observée ces dernières années et qui constitue un risque important. Certes, en volume, en montants bruts courants, il y a eu une augmentation de la part du budget consacré à l'agriculture, mais, à prix constants, cette part est en baisse.

Je pense qu'il ne faut pas que le Burkina se fixe l'unique objectif du seuil des 10% de Maputo. L'évaluation des impacts potentiels du programme national du secteur rural récemment élaboré montre que le niveau actuel des ressources publiques injectées dans l'agriculture – qui est supérieur aux 10% de Maputo – ne permettra pas, toutes choses égales par ailleurs, d'atteindre les 6% de croissance agricoles souhaités. Cette évaluation montre qu'il faudrait doubler les dotations publiques actuellement allouées au secteur agricole, c'est à dire se situer plutôt autour de 17% des ressources publiques consacrées à l'agriculture, pour atteindre des niveaux de croissance agricole à 2 chiffres.

IR : *Malgré les bons résultats du Burkina Faso en ce qui concerne les engagements de Maputo, les chiffres officiels montre que la pauvreté rurale stagne dans le pays. D'autres pays comme le Nigeria ont investi proportionnellement moins que le Burkina Faso dans le secteur agricole et atteignent des niveaux de croissance agricole supérieurs. Comment expliquer ce décalage ?*

MK : Vous touchez là un point sensible : l'efficacité de la dépense publique. Il est certain que l'on peut améliorer l'allocation des ressources publiques. Des analyses conduites avec des partenaires comme la Banque mondiale, la FAO ou l'IFPRI, montrent qu'on pourrait faire des économies importantes, en allouant les ressources publiques dans des segments critiques du secteur agricole. Elles auraient alors des effets bien plus importants que ce que l'on constate actuellement.

La ressource publique consacrée à l'aide alimentaire par exemple, a un impact sur les conditions de vie des ménages et améliore la productivité, mais ce type de dépenses ne peut pas constituer l'essentiel des interventions. Ces dernières années, nous avons réussi à mettre

l'accent sur les infrastructures agricoles et sur l'accès aux intrants (semences améliorées et engrais). Mais les ressources allouées aux intrants demeurent faibles par rapport aux besoins des populations. Or elles mobilisent aujourd'hui près de 20% du budget du Ministère. Où peut-on trouver alors l'argent pour construire des infrastructures de stockage post-récolte, de transformation et des magasins d'intrants ? Pour réaliser des aménagements et construire des pistes rurales ? Nous n'avons pas suffisamment de ressources internes pour faire face à nos besoins dans ce domaine.

IR : *Comment améliorer l'affectation des ressources publiques à l'agriculture ?*

MK : Il est tout d'abord essentiel d'éviter la mise en place de politiques ou de mesures contradictoires.

Prenons l'exemple d'une politique de soutien à la production agricole, permettant aux producteurs de fournir une certaine quantité de biens alimentaires et leur garantissant un niveau de revenus donné. Il arrive souvent que ces producteurs n'atteignent jamais le niveau de revenus ciblé, parce que, parallèlement à la politique de soutien à la production agricole mise en œuvre, l'Etat, des ONG ou des partenaires favorisent la circulation de produits alimentaires à prix bas sur le marché, mettant ainsi en péril le revenu escompté du producteur. Dans ce genre de situation, nous sommes face à deux mesures de politiques contradictoires. Si le producteur qui parvient à produire plus qu'il ne consomme, ne peut pas valoriser son excédent agricole convenablement, comment pourra-t-il épargner et investir dans des équipements et des intrants ?

Des études montrent qu'au cours de la dernière décennie, le pouvoir d'achat du producteur a baissé par rapport au pouvoir d'achat global. On a assisté à une baisse de 1,3% en termes réels du revenu du producteur agricole par rapport au coût de la vie. Dans ces conditions, ne nous étonnons pas de voir qu'aujourd'hui ce sont ces producteurs agricoles qui connaissent le plus la pauvreté.

Au regard de cette situation, il est évident que les politiques que nous mettons en place à l'égard de ces populations ne sont pas les plus efficaces. Il faut que nous développions un système de suivi performant, nous permettant de savoir exactement quels sont les effets directs de nos mesures de politiques sur les conditions de vie des ménages, mais aussi de voir comment l'environnement global, économique, social et climatique impacte les conditions de vie de ces ménages.

Après une décennie d'abandon du secteur agricole, nous sommes entrés dans une période d'apprentissage, de réajustement des instruments de politiques agricoles afin qu'ils soient efficaces. Prenons le cas des soutiens aux intrants agricoles. Au départ l'Etat achetait, transportait et délivrait aux producteurs ces intrants. Puis on s'est rendu compte que l'Etat à lui seul ne pouvait pas tout faire et qu'il fallait voir comment un marché privé des intrants pouvait se mettre en place, ciblant les populations qui en ont besoin. L'émergence d'un secteur privé fournisseur de services financiers et non financiers au secteur agricole peut aussi nous permettre d'améliorer l'efficacité de la dépense publique dans le secteur agricole. Voilà les types de réformes dans lesquelles nous sommes engagés.

IR : *Comment faire pour augmenter les recettes publiques allouées à l'agriculture ?*

MK : Les ressources publiques de nos pays sont marquées par des contingentements assez difficiles. Nos marges de manœuvre sont très faibles : si nous demandons 10 milliards en plus pour le secteur agricole, c'est l'équivalent d'écoles ou de centres de santé en moins. Or c'est le rôle de l'Etat d'accompagner un certain nombre de secteurs stratégiques qu'il ne peut pas abandonner.

Améliorer l'allocation des ressources serait déjà un grand pas. Nous devons aussi tirer profit au mieux des engagements de nos partenaires au développement, comme l'Alliance du G8 et l'initiative AGIR-Sahel. Ce sont des opportunités importantes à saisir. Car au niveau national il y a des priorités que nous ne pouvons pas abandonner ; des crises et urgences peuvent amener l'Etat à changer ses priorités en termes d'allocation des ressources.

Nous n'occultons pas les ressources privées internationales, que nous pensons pouvoir mobiliser pour fournir en amont des services plus complexes à notre secteur agricole, notamment des équipements agricoles. Nous devons aussi développer une capacité à produire localement notre matériel agricole. Nous pourrions aller très loin aujourd'hui dans la mécanisation si nous avons des unités capables de produire des tracteurs sur place. Nous devons aussi pouvoir produire localement des engrais et des produits phytosanitaires, pour mieux approvisionner les producteurs.

Du point de vue financier, de nombreux partenaires pourraient nous aider à développer des infrastructures car l'Etat ne peut pas tout faire seul. Nous avons 285 000 hectares de terres irrigables. Depuis l'indépendance, nous n'avons même pas réussi à dépasser la barre des 55 000 hectares aménagés. Imaginez alors les ressources nécessaires pour aménager ces 285 000 hectares irrigables ! Nous avons besoin de mécanismes pour mobiliser les ressources de nos partenaires et nous avons besoin du secteur privé national. Quand je parle de privé national, je parle aussi du « petit » producteur, qui est en brousse et qui peut avoir un domaine de 100 ou 200 hectares. Il peut aménager ces terres à condition que nous l'accompagnions dans cet effort, à partir du droit normatif de l'Etat. Sa propriété relève du droit coutumier mais c'est de notre responsabilité de formaliser ces droits fonciers et c'est un chantier en cours pour l'Agence nationale des terres rurales. Tant que leurs droits fonciers ne sont pas formalisés, ces producteurs ne pourront pas valoriser leurs terres et participer au financement de l'agriculture.

Il faut également restructurer le conseil agricole qui a été complètement démantelé dans le cadre des PAS. Il faut remettre en place des mécanismes d'encadrement et de conseil aux producteurs mais sans répliquer les mécanismes d'appui et de conseil qui existaient dans les années 70 car le contexte a changé. Dans les années 70, on pensait que l'Etat pouvait tout prendre en charge. Aujourd'hui les producteurs se sont diversifiés. Chaque producteur, chaque filière a ses besoins, qui lui sont propres ; il serait difficile pour le secteur public de s'attaquer à des contextes aussi multiples. En termes de vulgarisation, de technologies agricoles et de formation des producteurs, il est important que nous réadaptions nos interventions en intégrant le secteur privé. Nous avons par exemple de nombreux jeunes qui sortent des écoles de formation agricole, mais l'Etat ne recrute plus. Parallèlement, nous avons des agriculteurs qui ont besoin de leurs services, mais qui n'ont pas les ressources pour les payer. Il y a là une opportunité de création d'emplois pour ces jeunes et de renforcement du système d'appui

conseil. Nous pourrions organiser ces jeunes en centres de ressources professionnelles pour ce type de services à nos producteurs. Nous devons pour cela faire comprendre au producteur que l'encadrement a un coût et qu'il doit lui-même dégager des ressources pour pouvoir le payer. Il y a 1 300 000 exploitations agricoles au Burkina. Il est inconcevable que l'Etat puisse fournir un appui conseil chaque année à toutes ces exploitations. Et on ne peut pas, pour des raisons d'équité, aider certains et abandonner les autres. Il faut développer des instruments pour faire émerger un secteur privé d'appui conseil répondant à la demande des producteurs par le biais de leurs organisations.

IR : *La gestion des risques agricoles est-elle une priorité du gouvernement du Burkina ?*

MK : Les risques auxquels sont confrontés les producteurs agricoles s'accroissent. Aux aléas climatiques, renforcés par le changement climatique, s'ajoutent d'autres types de risques : économiques, sociaux, politiques. Nous avons un grand intérêt aujourd'hui à renforcer nos instruments de gestion des risques. Nous devons repenser la façon dont ces instruments ont été développés dans le passé, les renforcer, les adapter, en créer d'autres, structurer et formaliser certains instruments qui sont utilisés mais qui ne sont pas nécessairement ancrés dans des mécanismes institutionnels.

Prenons l'exemple du risque sur les rendements, lié à la variabilité du climat. Pendant longtemps, nous avons considéré que le producteur était la source de l'innovation, sans prendre en compte le fait que les risques auxquels il est confronté sont tels, qu'il ne peut pas se permettre de consacrer des ressources ou de prendre un crédit pour acheter de l'engrais et des semences. C'est pourquoi il est important de construire des infrastructures permettant de limiter ces risques climatiques. Il ne s'agit pas forcément de grandes infrastructures. Des petites infrastructures de captage d'eau peuvent par exemple apporter l'eau en période de sécheresse, pour sécuriser les cultures contre le stress hydrique et atténuer ainsi le risque. Dans des situations de sécheresse plus graves, dans lesquelles les petites infrastructures ne sont pas suffisantes, d'autres instruments de gestion des risques sont utilisés, comme l'aide alimentaire, les distributions gratuites, le travail contre nourriture, etc. Ces instruments existent mais nous devons les structurer.

Au delà des infrastructures permettant d'atténuer les risques sur la production et la commercialisation, comme des magasins de stockage et des outils de warrantage, nous devons aussi développer des instruments fiduciaires d'atténuation du risque, comme les assurances agricoles qui sont des instruments importants dans le cas des pertes de production et qui pourront nous permettre d'accroître les capacités de résistance des agriculteurs en cas de crise. Pour moi, lorsque nous parlons de « résilience », il s'agit de renforcer l'éventail des instruments pour que le petit producteur puisse faire face aux différents aléas.

En termes de résilience, il faudrait également que le gouvernement soit en mesure de délivrer des paquets de services et d'appuis aux personnes vivant dans une situation structurelle d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. Car celles-ci ont besoin non seulement de biens alimentaires, mais aussi d'eau potable et d'un accès à des services de santé. Il suffit d'une piqûre de moustique pour que tous vos efforts en matière d'alimentation et d'eau ne servent à rien. La question de l'alimentation et de la nutrition des enfants est particulièrement

importante et nous devons développer des kits complets d'accompagnement leur permettant de résister et de faire face aux chocs.

En ce qui concerne les transferts sociaux, nous sommes en train de capitaliser l'expérience de nos partenaires au développement et des ONG en termes de bons alimentaires, de bons contre travail, etc. Il s'agit de dispositifs sélectifs ou auto-sélectifs, mais nous cherchons à voir comment les systématiser à l'échelle du pays. Nous savons qu'il y a des zones aujourd'hui où l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont endémiques et structurelles. Nous avons lancé un chantier visant à développer une base de données gouvernementale des personnes vulnérables sur lesquelles le gouvernement va mettre l'accent pour l'aide alimentaire. Cette base de données regroupera des personnes qui, quand vous mettez en place par exemple un programme de type « aide contre travail », n'ont même pas les moyens d'aller travailler parce qu'il s'agit de personnes âgées ou handicapées physiquement. Nous avons besoin d'une telle liste pour pouvoir conduire un programme national de protection sociale, et notamment sa composante de sécurité alimentaire, qui soit beaucoup plus holistique.

Comme vous le voyez, nous travaillons aujourd'hui au Burkina Faso à la construction de la sécurité alimentaire de façon durable. Le dernier gouvernement a récemment consacré la question de la sécurité alimentaire au rang ministériel en créant un ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire. Dans ce cadre, il s'agit pour nous de renforcer les instruments et dispositifs existants, notamment le socle national de sécurité alimentaire. Il ne suffit pas de créer des instruments d'atténuation des risques au niveau individuel, il faut aussi que nous renforçons les instruments collectifs d'atténuation des risques, afin que les institutions de l'Etat soient à même d'aider les populations, à grande échelle, à faire face à ces crises d'amplitude croissante.