



MAFAP SPAANA

Monitoring African Food and Agricultural Policies
Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique

ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES EN SOUTIEN DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION AU BURKINA FASO, 2006-2010

JANVIER 2013



Cette note est produite par le projet de suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique (SPAAA).

Il s'agit d'un document technique destiné principalement à un usage interne qui sera éventuellement utilisé pour produire le rapport national du projet SPAAA. Cette note technique sera mise à jour au fur et à mesure que de nouvelles données deviennent disponibles.

Le projet SPAAA est mis en œuvre par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) avec la collaboration de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des partenaires nationaux dans les pays participants.

Ce projet est soutenu financièrement par la Fondation Bill & Melinda Gates, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et la FAO.

L'analyse présentée dans ce document est le résultat des partenariats établis, dans le cadre du projet SPAAA, avec les gouvernements des pays participants et diverses institutions nationales.

Pour en savoir plus: <http://www.fao.org/mafap/accueil-du-spaaa/fr/>

Citation suggérée:

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

© FAO 2013

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

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

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

Table des matières

Table des matières	3
ACRONYMES	4
Résumé	5
1. Introduction.....	6
Méthodologie d'analyse.....	7
Champ de l'étude	7
Mesures en matière de dépenses publiques prises en compte dans l'analyse	9
Classification proposée et ventilation.....	9
Transferts budgétaires et manque à gagner budgétaire	11
Estimation des transferts budgétaires	11
Estimation du soutien fondé sur un manque à gagner budgétaire	12
Types d'aide extérieure.....	13
Classification des mesures liées aux dépenses	14
Analyse des dépenses publiques.....	15
Besoins de données et les sources.....	15
Le traitement des données des dépenses publiques.....	16
2. Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso.	17
Evolution du budget global	17
Tendances générales des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire.....	17
Composition des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire	20
Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture	21
Dépenses publiques en soutien à l'agriculture	23
Nature des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire	28
Types des dépenses en faveur du secteur de l'agriculture	30
Rôle de l'aide au développement dans les dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso.....	30
Conclusion et recommandations	33
Bibliographie	36
ANNEXE 1. Principaux concepts méthodologiques de l'analyse des dépenses publiques	37

ACRONYMES

CDMT	: Cadre de dépenses à moyen terme
COMFIB	: Commission des Finances et du Budget
CSLP	: Cadre Stratégique de lutte contre la pauvreté
DCPE	: Documents-cadre de politique économique
DGB	: Direction Générale du Budget
DGCOOP	: Direction Générale de la coopération
DGEP	: Direction Générale de l'Economie et de la Planification
FASR	: Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	: Fonds monétaire international
FRPC	: Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
IADM	: Initiative d'allègement de la dette multilatérale
MEF	: Ministère de l'économie et des finances
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
ORD	: Organismes régionaux de développement
PAP	: Programme d'Actions prioritaires
PAS	: Politiques d'ajustements structurels
PIP	: Programme d'investissement public
PPD	: Programme populaire de développement
PQDP	: Plan quinquennal de développement populaire
RMH	: Revenu moyen par habitant
SCADD	: Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SPAAA	: Projet de Suivi des politiques agricoles et alimentaires en Afrique
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest africaine

Résumé

- Le budget total approuvé en faveur de l'agriculture au Burkina Faso, a évolué de 170,6 milliard de FCFA à 187,1 milliard de FCFA et a connu une hausse globale de 2% sur la période 2006-2010. On note cependant des baisses remarquables de 6% et 7 % respectivement entre 2007 et 2008 et entre 2009 et 2010. Pour ce qui est des décaissements, ils sont passés de 144,7 milliard de FCFA en 2006 à 153,9 milliard de FCFA en 2010, soit une évolution positive de 6% et sont constituées à plus de 80% de dépenses d'investissements sur toute la période 2006-2010.
- Aussi, la part du budget global alloué à l'agriculture a connu une baisse régulière sur la période 2006-2010. Elle reste tout de même largement au-dessus du seuil de 10% recommandé par la déclaration des chefs d'états africains à Maputo.
- S'agissant des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, elles sont en moyenne dominées par les paiements aux producteurs-subsidations aux intrants (38%), les dépenses pour les infrastructures (20%), et les dépenses pour la formation (15%). On note par contre une part très faible des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture dans les domaines de la commercialisation (3%), du stockage (0%), de l'inspection (1%), de la vulgarisation (3%), de l'assistance technique (1%) et de la recherche agricole (6%) sur la période 2006-2010.
- Les dépenses publiques favorables à l'agriculture ont été dominées principalement par les dépenses d'infrastructures rurales (41%) et d'éducation (36%) sur la période 2006-2010.
- La décomposition de dépenses publiques selon les produits qu'elles soutiennent fait ressortir une prépondérance des dépenses de soutien à tous les produits qui atteignent 73,2% des dépenses totales en 2010. Pour la part des dépenses de soutien aux groupes de produits, elle a connu une hausse régulière de 2006 (8,7%) à 2009 (21,5%). Les dépenses de soutien aux produits individuels ont, quant à elles, atteint leur niveau le plus élevé en 2006 avec 43,8% et a connu par la suite des baisses en 2007 et 2009 avec respectivement des parts de 18,1% et 6,6%. Cette part s'est améliorée en 2010 pour se situer à 11,7% ;
- Pour ce qui est de l'aide au développement dans le domaine de l'agriculture, elle a évolué entre 74 et 114 milliards de FCFA avec un pic en 2006. Sur la période 2006-2010, la part du financement extérieur composé en moyenne de 54,2% de prêts et a représenté en moyenne 73% des dépenses publiques totales en faveur de l'agriculture.

1. Introduction

Les leviers politiques du gouvernement qui peuvent influencer le développement agricole ne sont pas limités aux mesures politiques qui affectent les prix (taxes, quotas, etc.). Le gouvernement dispose de l'outil budgétaire, qui lui permet d'allouer les dépenses à divers secteurs du développement agricole. Cette partie de l'étude SPAAA a pour objectif d'offrir une meilleure compréhension des dépenses publiques au Burkina Faso. Le but est de fournir plus d'éléments de connaissance aux décideurs politiques et acteurs du développement au Burkina Faso, notamment sur la composition précise des dépenses publiques, pour répondre à certaines questions telles que : quels secteurs et activités du développement reçoivent le plus fort soutien, quelle part de l'aide vers quel secteur, des coûts administratifs, des niveaux actuels de dépense... Cette analyse innovante couvre toutes les dépenses du gouvernement et de l'aide au développement pour le secteur agricole au Burkina Faso : projets et programmes, comme coûts administratifs, tels que documentés par la Direction Général du Budget et le Ministère de l'Economie et des Finances.

2. Méthodologie d'analyse

L'analyse utilise des concepts et définitions décrites selon la méthodologie SPAAA pour les mesures des dépenses publiques de soutien au secteur agricole et alimentaire. Tout lecteur n'étant pas familier à la méthodologie est invité à se référer à la page des concepts et définitions SPAAA disponible sur le site www.fao.org/mafap. Cependant, pour la commodité des lecteurs du présent document, quelques définitions importantes sont données dans la boîte 1 ci-dessous. Un bref résumé des concepts utilisés dans la méthodologie est donné dans l'Annexe 1 du document.

Boîte 1. Principales définitions utilisées dans l'analyse des dépenses publiques

Les dépenses publiques totales en soutien au secteur agricole et alimentaire (allocations budgétaires et dépenses totales) incluent à la fois les transferts politiques vers le secteur agricole et alimentaire nommés comme dépenses publiques en soutien du développement du secteur rural et agricole, et les coûts administratifs.

Les dépenses publiques en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire : ce sont toutes les dépenses publiques qui sont effectuées en soutien au développement du secteur agricole et alimentaire, qu'il s'agisse des administrations centrales ou régionales, indépendamment du ministère qui met en œuvre la politique considérée. L'aide extérieure, fournie de manière bilatérale, multilatérale, sous forme de prêts et dons est également incluse. Ces dépenses peuvent être spécifiques à l'agriculture ou en soutien à l'agriculture.

Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture : toutes les mesures de dépenses publiques qui génèrent des transferts monétaires vers les agents du secteur agricole (producteurs, consommateurs, transformateurs, transporteurs, fournisseurs d'intrants) ou du secteur en général (recherche, vulgarisation etc.)

Dépenses publiques en soutien à l'agriculture : mesures de dépenses publiques qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais qui ont une forte influence sur le développement du secteur agricole, telles que l'éducation rurale, la santé rurale ou les infrastructures rurales (énergie, eau et assainissement, routes etc.)

Soutien à des produits individuels : dépenses publiques qui ciblent directement des produits individuels tels que le riz ou le coton.

Soutien à des groupes de produits : dépenses publiques qui ciblent directement des groupes de produits tels que les céréales ou les oléagineux.

Soutien à tous les produits : dépenses publiques qui ne ciblent pas directement des produits individuels ou des groupes de produits mais qui soutiennent une activité agricole.

Champ de l'étude

La méthodologie définie vise à appréhender la totalité des dépenses publiques favorisant le développement du secteur alimentaire et agricole sur la période 2006-2010 au Burkina Faso. L'objectif de l'étude est d'appréhender toutes les dépenses publiques exécutées dans les zones

rurales, car elles peuvent jouer un rôle important dans le développement du secteur agricole, même si elles ne sont pas spécifiques à ce secteur. Ces dernières informations permettront également d'obtenir une vue d'ensemble du cadre d'action publique du pays, et de déterminer si les dépenses de soutien sont biaisées en faveur ou au détriment des zones rurales dans des domaines importants tels que les infrastructures, la santé et l'enseignement.

Ainsi, toutes les dépenses publiques en faveur du développement du secteur agricole et alimentaire sont prises en compte dans l'analyse. Cela recouvre les dépenses financées par les budgets nationaux, qu'il s'agisse des administrations centrales ou régionales, indépendamment du ministère qui met en œuvre la politique considérée. L'aide extérieure, fournie de manière bilatérale, multilatérale ou par des Organisations Non Gouvernementales (ONG) sous forme de prêts et dons est également incluse. Les dépenses publiques qui ne sont pas spécifiques au secteur, mais qui jouent un rôle important dans le développement du secteur agricole, comme les dépenses en zone rurale pour l'éducation, la santé et les infrastructures (routes, eau, énergie, autres), sont également prises en compte dans l'analyse.

L'étude s'intéresse essentiellement au secteur alimentaire et agricole, mais dans certains pays, la sylviculture et la pêche peuvent constituer une composante importante des activités rurales et peuvent également être incluses dans les analyses.

Au niveau du Burkina Faso, en plus des mesures de dépenses de l'agriculture, celles de la pêche, l'aquaculture et la sylviculture en milieu rural ont été prises en compte du fait de leur importance. Mais certaines dépenses allouées à l'environnement qui ne sont relatives à des mesures de politiques spécifiques (politiques générales) ont été exclues de l'analyse. On peut citer par exemple, les dépenses du secrétariat du MEDD, la DAF du MEDD, la DCPM du MEDD, les contributions financières du Burkina Faso à la mise en œuvre des conventions internationales sur l'environnement, etc.

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

Il convient de noter que dans le cadre du PDDAA, les pays africains doivent rendre compte de leurs dépenses suivant la Classification des fonctions et des administrations publiques (CFAP) des Nations Unies. Celle-ci établit une distinction générale entre l'agriculture, la pêche et la sylviculture. La classification proposée ici est compatible avec la CFAP au sens où nous établissons également une distinction entre l'agriculture, la pêche et la sylviculture, tandis que nos catégories permettent de calculer les dépenses relatives à l'agriculture selon la définition de la CFAP, tout en permettant une ventilation plus précise des dépenses pour ces différents totaux¹.

¹. Il est intéressant de noter que la Déclaration de Maputo appelle à réaliser des investissements dans l'agriculture qui correspondent à une définition plus large que celle retenue dans la CFAP, alors que c'est généralement cette classification

Mesures en matière de dépenses publiques prises en compte dans l'analyse

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

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

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

Classification proposée et ventilation

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

qui est utilisée pour évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de cet objectif. Une classification plus large pourrait permettre de surmonter en partie cette incohérence, dans la mesure où elle pourrait fournir non seulement des informations sur les dépenses relatives à l'agriculture au sens de la CFAP, mais aussi sur les dépenses de soutien à l'agriculture dans une acception plus générale.

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

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

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

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

Les dépenses spécifiques au secteur agricole et les dépenses favorables à ce secteur sont analysées par rapport aux dépenses non agricoles. Cela permet de cerner l'importance du secteur agricole dans l'ensemble des dépenses publiques, et d'évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif de 10% prévu par la Déclaration de Maputo. De plus, l'inclusion des dépenses rurales dans la catégorie des dépenses « favorables à l'agriculture » devrait montrer dans quelle mesure les dépenses d'infrastructures (eau et assainissement, énergie, etc.), de santé et d'éducation sont

biaisées en faveur ou au détriment des zones rurales, étant donné que les dépenses rurales seront comparées aux dépenses globales dans ces catégories.

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

Transferts budgétaires et manque à gagner budgétaire

Les transferts en faveur du développement du secteur alimentaire et agricole peuvent prendre deux formes : des transferts budgétaires effectifs (tels que les subventions à la production) et un manque à gagner budgétaire pour les administrations publiques (correspondant par exemple à des allègements fiscaux, crédits préférentiels, réglementation du prix des intrants, etc.). Ces deux types de transferts sont pris en compte dans les calculs. Mais on note que dans le cas du Burkina Faso, un manque à gagner budgétaire n'a pas été constaté sur la période 2006-2010.

Estimation des transferts budgétaires

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

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

Planification budgétaire et dépenses effectives

Dans l'idéal, il est souhaitable de toujours calculer les dépenses publiques sur la base des montants effectivement dépensés. Ainsi donc, les informations sur les dépenses effectives des projets et programmes ont été réunies. C'est seulement en cas d'indisponibilité de ces dernières qu'on utilise des données sur le budget approuvé. Pour le cas du Burkina Faso, toutes les données de dépenses effectives étaient disponibles sur toute la période de l'étude (2006-2010). Lorsque les estimations sont réalisées sur une base annuelle, il est possible que les montants effectivement déboursés les toutes dernières années ne soient pas connus. Dans ce cas, le budget approuvé est utilisé comme variable de substitution et les montants sont actualisés l'année suivante à la lumière des dépenses effectives.

Des données concernant la planification budgétaire nationale et les engagements des donneurs sont également réunies. Cela a permis de comparer le budget approuvé et les dépenses effectives, afin de cerner l'efficacité des dépenses publiques.

Traitement des coûts d'administration des politiques

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

Les données sur les coûts d'administration non incluses dans le calcul des dépenses publiques sont réunies séparément. Cela permet de déterminer le poids relatif des coûts d'administration dans l'ensemble des dépenses des administrations publiques et contribuer à l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques. Au niveau du Burkina Faso, pour déterminer le poids relatif des coûts d'administration, les coûts des transferts dus aux politiques de la santé, l'éducation, l'énergie et les routes ont été exclus compte tenu du fait que leur coût d'administration n'est pas comptabilisé dans les coûts d'administration.

Traitement des investissements ponctuels et des dépenses récurrentes

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

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

Estimation du soutien fondé sur un manque à gagner budgétaire

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

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

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

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

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

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

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

Types d'aide extérieure

L'aide apportée par les donateurs peut prendre la forme de dons ou de prêts. Il est important de faire la distinction entre ces deux types d'aide, dans la mesure où les prêts peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie, du fait du gonflement de l'encours et du service de la

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

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

Classification des mesures liées aux dépenses

Une fois identifiées, toutes les mesures liées aux dépenses publiques ont été classées suivant les catégories du SPAAA. La première distinction se fait entre les politiques spécifiques au secteur agricole et celles qui sont favorables au secteur agricole. Ensuite, une catégorie spécifique à laquelle la mesure considérée appartient doit être cernée dans chacune de ces grandes catégories. Pour ce faire, il convient d'utiliser la description de la manière dont la mesure est mise en œuvre, y compris : qui en est le bénéficiaire, quelle est la base de paiement (par exemple par tonne de production, utilisation d'intrants variables, revenus, etc.), pour quel(s) produit agricole(s), s'il existe des conditions associées à l'éligibilité pour le paiement. Une fois que la catégorie a été identifiée et que la mesure a été classée, des informations complémentaires sous la forme de labels devraient être fournies, comprenant : produit(s) agricole(s) éligible(s), source de financement (national et/ou aide) et relatives au niveau gouvernemental de mise en œuvre de la mesure (national/sous-national).

L'un des problèmes rencontrés lors de la classification des mesures liées aux dépenses est que les données budgétaires signalées sont trop ventilées pour être directement classées dans une catégorie particulière. Par exemple, les données peuvent être obtenues des programmes agricoles généraux ou des agences chargées de la mise en œuvre, qui peuvent être assez hétérogènes et contenir différents types de dépenses devant être classées dans différentes catégories (ou avoir différentes dénominations). En conséquence, il est extrêmement important de toujours recueillir des données aussi ventilées que possible. Néanmoins, si cela n'est pas possible, la méthode de répartition est requise pour affecter certaines parties du programme plus général aux catégories de dépenses appropriées. Par exemple, les hypothèses relatives aux parts des composantes des programmes peuvent être appliquées après consultation auprès d'experts. Bien que cela implique généralement

une certaine marge d'erreur dans la mesure, ces estimations ont été utilisées plutôt que d'omettre le programme de la classification.

En outre, il ne faut pas oublier qu'à ce stade précoce, les catégories du projet proposées étaient fondées sur des appréciations personnelles des catégories de dépenses les plus courantes en Afrique. Ainsi, il est possible que les catégories proposées ici ne couvrent pas la totalité des types de dépenses présents dans les pays africains. S'il n'est pas possible de trouver une catégorie appropriée à une mesure déterminée, celle-ci doit être classée dans la catégorie « autres » dont la définition est la plus proche. Par exemple, si un paiement au profit des producteurs ne peut être attribué à aucune des trois sous-catégories, à savoir « Subventions à la production », « Subventions aux intrants » ou « Soutien au revenu », celui-ci doit être classé dans la sous-catégorie « Autres » dans la catégorie « Paiements aux producteurs ». Les mesures liées aux dépenses classées dans ces catégories résiduelles seront revues périodiquement par un groupe d'experts et de nouvelles catégories seront créées s'il y a lieu.

Analyse des dépenses publiques

Dans le cadre de l'analyse des dépenses publiques, il importe de ne pas perdre de vue trois aspects distincts. Le premier est la mesure dans laquelle un crédit budgétaire donné est effectivement dépensé. La comparaison du budget approuvé avec les dépenses effectives devrait permettre de cerner plus facilement les « déperditions » à l'intérieur du système. Le deuxième aspect est la mesure dans laquelle la structure des dépenses concorde avec les objectifs affichés du gouvernement et les impératifs de l'action publique. L'analyse de la structure des dépenses financées par l'aide extérieure peut revêtir une importance toute particulière pour les donateurs, en les aidants à veiller à ce que le soutien qu'ils apportent à des projets spécifiques concorde avec les objectifs des pouvoirs publics nationaux. Ces deux éléments relèvent du SPAAA. Le troisième aspect, qui n'entre pas dans le champ couvert par la méthodologie du SPAAA, est l'efficacité des dépenses mesurée à l'aune de la réalisation des objectifs de l'action publique auxquels elles sont associées. Néanmoins, étant donné que la classification proposée repose sur les caractéristiques économiques des mesures de soutien, elle apporte des informations sur l'incidence initiale d'une mesure de soutien donnée, et constitue donc une bonne base de travail analytique pour évaluer l'efficacité des mesures de soutien en termes de réalisation des objectifs de développement nationaux. Des techniques économétriques peuvent notamment être employées pour cerner l'efficacité de différents types de dépenses publiques, telles que celles relatives à l'agriculture, à la santé, à l'éducation à la nutrition, aux infrastructures, ou à la recherche, au regard des objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

Besoins de données et les sources

L'année 2006 est proposée comme année de base dans l'analyse des dépenses publiques dans la mise en œuvre du projet SPAAA. L'analyse couvre la période 2006-2010.

Les données relatives aux dépenses nationales et aux financements extérieurs ont été collectées à la Direction Générale du Budget (DGB) qui est la structure chargée de consolider à travers les lois de règlements toutes les informations sur les dépenses publiques au niveau du Burkina Faso et le circuit intégral des dépenses (CID). Les dépenses qui n'ont pas pu être cernées au niveau des bases de la

DGB ont été renseignées à partir des données du Programme d'Investissements Publics (PIP) de la Direction de l'Évaluation des Projets et du Suivi des Investissements (DEPSI).

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

Les données sur les dépenses publiques de certaines (celle dont les dépenses ne sont pas comptabilisées dans les bases de la DGCOOP) ONG n'ont pas pu être collectées compte tenu du fait des difficultés pour rendre disponible ces données.

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

La description de la mise en œuvre des mesures ayant servi à la classification dans les différentes classes proposées par la méthodologie SPAAA a été obtenue à partir des répertoires de projets et programmes établis par les Directions des Etudes et de Planifications (DEP) des trois ministères en charge du secteur rural à savoir le ministère de l'agriculture et de l'hydraulique (MAH), le ministère des ressources animales (MRA) et le ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) et la DEPSI.

Le traitement des données des dépenses publiques

L'ensemble des données brutes collectées auprès des différentes sources citées ci-dessus a fait l'objet d'un traitement minutieux pour rendre leur structure conforme à celle du canevas d'analyse proposé par l'OCDE (méthodologie utilisée par le SPAA). Les étapes suivies lors de ce traitement peuvent être résumées comme suit :

- la reconstitution des postes de dépenses : l'ensemble des dépenses relatives à chaque institution (frais de personnel, fonctionnement et transferts courants), telles que présentés dans la base de la DGB et de la DGCOOP sont compilées pour obtenir les dépenses totales de la structure ;
- une description aussi claire que possible, déclinant les objectifs, les résultats attendus ainsi les que activités menées est faites pour chaque mesure de dépense publique ;
- la ventilation des dépenses totales par activité : Les dépenses totales relatives à chaque mesure sont éclatées selon les différentes rubriques proposées par l'étude au vue des activités menées dans sa mise en œuvre, ou en tenant compte de ses objectifs et résultats attendus (au cas ou les activités ne sons pas clairement défini) ;

sur la base de la classification proposée, les différents indicateurs d'analyse sont calculés. Ce sont notamment les indicateurs de niveau, de composition, de financement extérieur, etc.

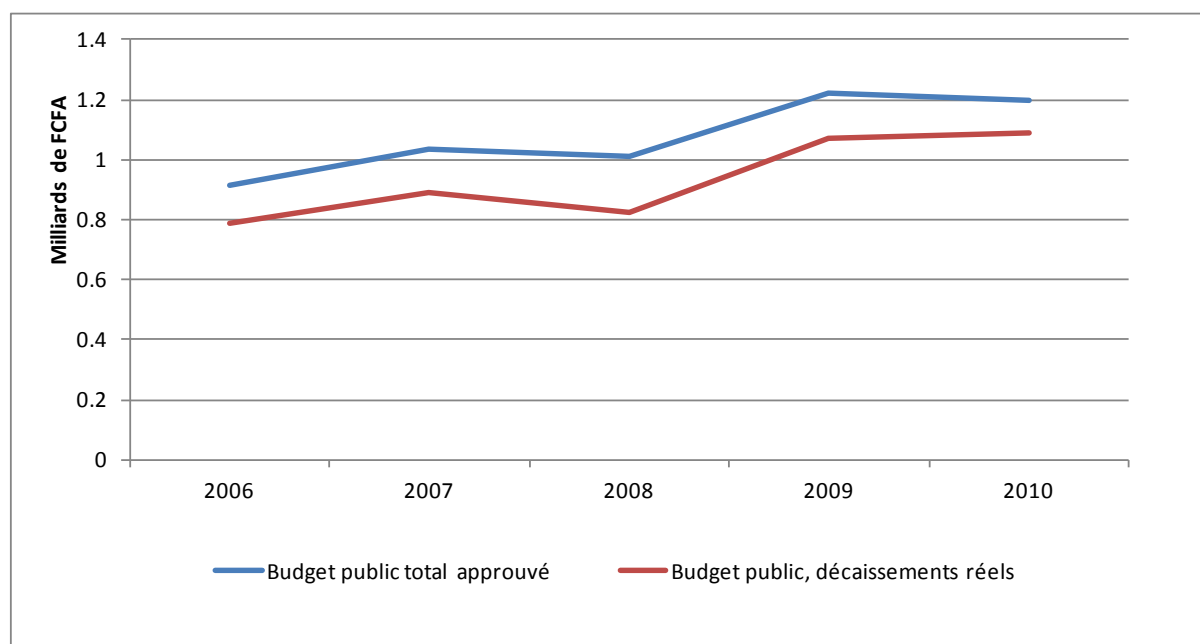
3. Analyse des dépenses publiques en soutien à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso

Evolution du budget global

Une analyse du budget total approuvé du Burkina Faso laisse voir une tendance haussière presque régulière sur la période allant de 2006 à 2010. En effet, sur cette période, le budget du pays a connu une hausse globale de 31 pour cent, passant de 911,96 milliard de FCFA en 2006 à 1 197 milliard de FCFA en 2010 (lois de règlement 2006, 2007, 2008, 2009 et 2010). On note néanmoins une légère baisse entre 2007 et 2008, le budget passant de 1 032,6 milliard de FCFA en 2007 à 1 008,7 milliard de FCFA en 2008.

Les mêmes tendances sont observées au niveau des décaissements réels avec cependant une légère réduction de l'écart entre le budget approuvé et les décaissements réels en 2010 (91 pour cent).

Figure 1 : Evolution du budget total du Burkina Faso sur la période 2006-2010



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

Tendances générales des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire

Sur la période 2006-2010, le budget approuvé vers le secteur agricole et alimentaire a connu une hausse globale de 2 pour cent alors que les dépenses effectives ont connu une hausse globale de 6 pour cent. Ce qui dénote une amélioration globale du taux de décaissement qui atteint 80 pour cent en 2006, 2009 et 2010 avec une moyenne de 79 pour cent sur la période 2006-2010. Cela pourrait s'expliquer par les efforts consentis par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour améliorer l'efficacité du circuit financier au cours de ces dernières années. En 2007, le taux de décaissement se situe à 72 pour cent et en 2008, il atteint son plus bas niveau à 68 pour cent. Le faible taux de décaissement observé en 2008 s'expliquerait par les mesures prises en réaction à la crise alimentaire et financière, qui a conduit l'Etat à sursoir à toutes les dépenses jugées non

prioritaires. Mais entre 2008 et 2010, le taux de décaissement s'est considérablement amélioré (passant de 68 pour cent en 2008 à 88 pour cent en 2010), suivant les mesures de soutien prises par le gouvernement pour redynamiser l'activité de production agricole au Burkina Faso.

Tableau 1 : Budget total en soutien vers le secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso : budget approuvé et décaissements réels

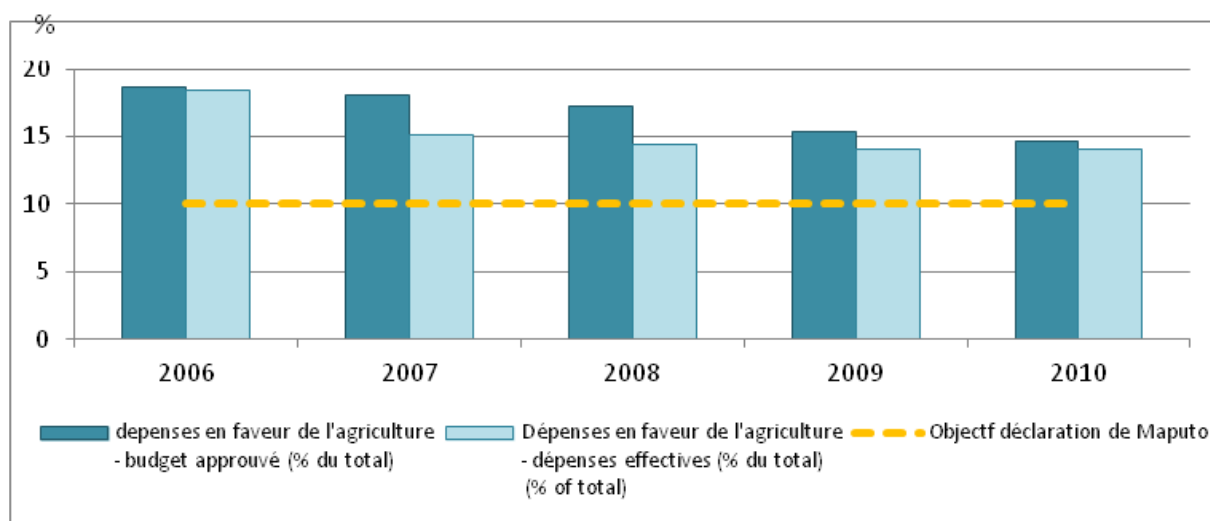
Types de budget	2006	2007	2008	2009	2010	% variation 2006-10
milliards FCFA						
Budget approuvé	170,6	186,1	174,3	187,1	174,8	2
Dépenses effectives	144,7	134,6	118,5	150,4	153,9	6
Taux décaissement	84,8	72,3	68,0	80,3	88,0	

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

L'analyse de la part des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire dans les dépenses totales du Burkina Faso, indique que la part du budget global alloué à l'agriculture a connu une baisse régulière sur la période 2006-2010. Cependant elle est restée largement au-dessus de 10 pour cent respectant ainsi la déclaration des chefs d'états africains sur l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique à Maputo en Juillet 2003 qui recommande aux Etats l'allocation d'au moins 10 pour cent de leur budget au secteur de l'agriculture (déclarations et décision, conférence de l'Union Africaine, 10 au 12 juillet 2003).

La part des dépenses effectives vers le secteur agricole et alimentaire a connu une baisse de 2006 à 2009, passant de 18,44 à 14,05 pour cent avant d'amorcer une légère hausse pour se situer à 14,11 pour cent en 2010. On note aussi que la déclaration de Maputo a été respectée sur la période 2006-2010.

Figure 2 : Part des dépenses publiques du secteur agricole et alimentaire dans le budget total : budget approuvé et décaissements réels



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

Tableau 2 : Dépenses publiques de soutien au secteur agricole et alimentaire (décaissements réels), en millions de FCFA

	2006	2007	2008	2009	2010
I. Politiques spécifiques à l'agriculture	61 585	48 065	48 995	63 354	76 984
I.1. Paiements aux agents dans le secteur agro-alimentaire	41 401	23 565	27 785	33 553	30 062
I.1.1. Paiements aux producteurs	38 807	18 068	23 100	19 444	25 296
B. Subventions aux intrants	29 218	17 737	19 049	18 137	24 404
<i>B1. Intrants variables</i>	3 371	3 465	6 857	4 406	11 298
<i>B2. Capital</i>	24 586	12 549	10 574	12 722	11 538
<i>B3. Services aux producteurs</i>	1 261	1 723	1 618	1 009	1 568
C. Soutien au revenu	8 947	0	3 776	0	0
D. Autres	642	331	275	1 307	892
I.1.2. Paiements aux consommateurs	2 128	4 974	4 439	14 031	4 097
E. Aide alimentaire	1 748	1 097	990	4 757	1 525
G. Programmes d'alimentation scolaire	296	3 652	3 450	2 411	2 572
H. Autres	85	225	0	6 863	0
I.1.3. Paiements aux fournisseurs d'intrants	150	57	78	12	98
I.1.4. Paiements aux transformateurs	315	465	168	67	571
I.2. Soutien général au secteur	20 184	24 500	21 210	29 800	46 922
I. Recherche agricole	3 178	2 422	2 923	3 111	4 608
J. Assistance technique	663	616	540	505	653
K. Formation	7 659	8 006	7 732	9 337	10 156
L. Vulgarisation	926	650	642	1 081	3 936
M. Inspection (vétérinaire/végétale)	210	430	503	816	1 029
N. Infrastructure	6 600	10 605	6 453	10 620	21 694
<i>Routes</i>	1 177	3 931	1 765	2 121	5 403
<i>Infrastructures d'irrigation</i>	4 897	6 140	3 395	6 620	14 698
<i>Autres</i>	527	534	1 292	1 880	1 593
O. Stockage/stockage public	61	93	78	86	1 025
P. Commercialisation	196	764	1 966	2 838	2 841
R. Autres	691	914	373	1 406	978
II. Politiques favorables à l'agriculture	64 263	73 634	51 972	75 092	63 073
S. Éducation en milieu rural	21 958	30 587	22 240	28 064	13 333
T. Santé en milieu rural	4 078	3 785	3 846	5 545	7 557
U. Infrastructures rurales	22 688	37 270	16 790	31 157	28 635
<i>Routes</i>	3 723	21 534	6 844	17 614	9 957
<i>Eau et assainissement</i>	15 035	10 697	6 589	10 849	16 829
<i>Energie</i>	1 834	2 080	977	1 295	411
<i>Autres</i>	2 095	2 959	2 380	1 399	1 437
V. Autres	15 539	1 992	9 095	10 326	13 548
III. Dépenses totales en faveur du secteur agricole	125 848	121 699	100 967	138 446	140 056

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

Composition des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire

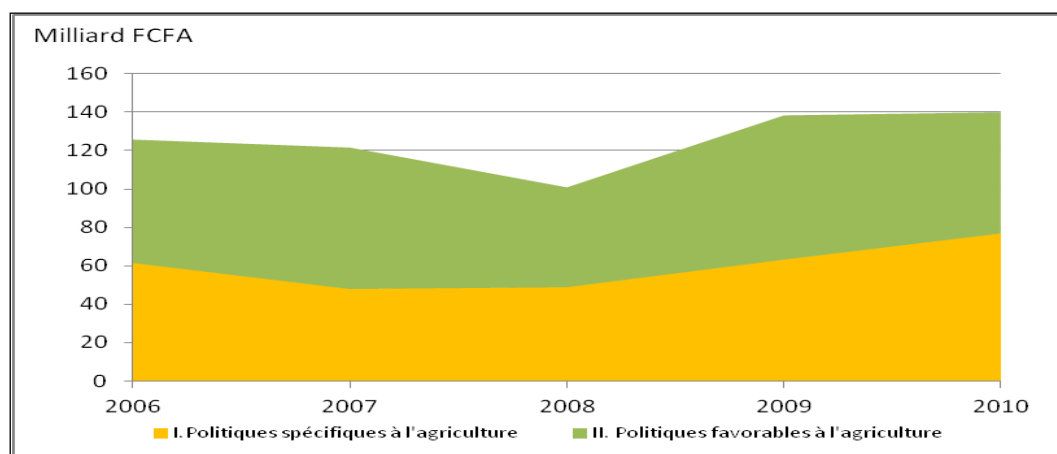
Les dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire ont connu une baisse régulière de leur volume entre 2006 et 2008 passant de 125,8 milliard à 100,9 milliard. De 2008 à 2010, elles ont enregistrées une hausse de 38,7 pour cent pour se situer à 140 milliard en 2010. . Cela pourrait s'expliquer par le faible niveau des dépenses de 2008 et les mesures de soutien à la production prises par le gouvernement notamment la subvention aux intrants et équipements agricoles, encadrement des producteurs, aménagements des périmètres et bas-fonds, etc. La mise en œuvre de ces mesures se sont poursuivis jusqu'en 2012.

La typologie MAFAP regroupe les dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire en deux grandes classes :

- ✓ **les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture** sont celles dont la mise en œuvre influence directement le développement du secteur agricole et alimentaire. Il s'agit notamment des paiements en faveurs des agents du secteur agricole et alimentaire (producteurs, consommateurs, fournisseurs d'intrants, transformateurs, commerçants et transporteurs) et des dépenses de soutien général au secteur (recherche agricole, assistance technique, formation, vulgarisation, inspection, infrastructures, stockage, commercialisation et autres).
- ✓ **les dépenses publiques en soutien à l'agriculture** quant à elles, sont constituées de dépenses qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais ont un impact considérable sur son développement. Il s'agit notamment des dépenses d'éducation, de santé, des infrastructures rurales, de l'eau et de l'assainissement et de l'énergie en milieux rural.

On note une dominance des dépenses publiques en soutien à l'agriculture sauf en 2010. En effet, plus de 50 pour cent des dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire étaient constitués des dépenses publiques en soutien à l'agriculture entre 2006 et 2009. Mais, les dépenses spécifiques à l'agriculture connaissent une hausse régulière sur la période pour atteindre 53 pour cent dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire en 2010.

Figure 3 : Composition des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso, 2006-2010



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

Dépenses publiques spécifiques à l'agriculture

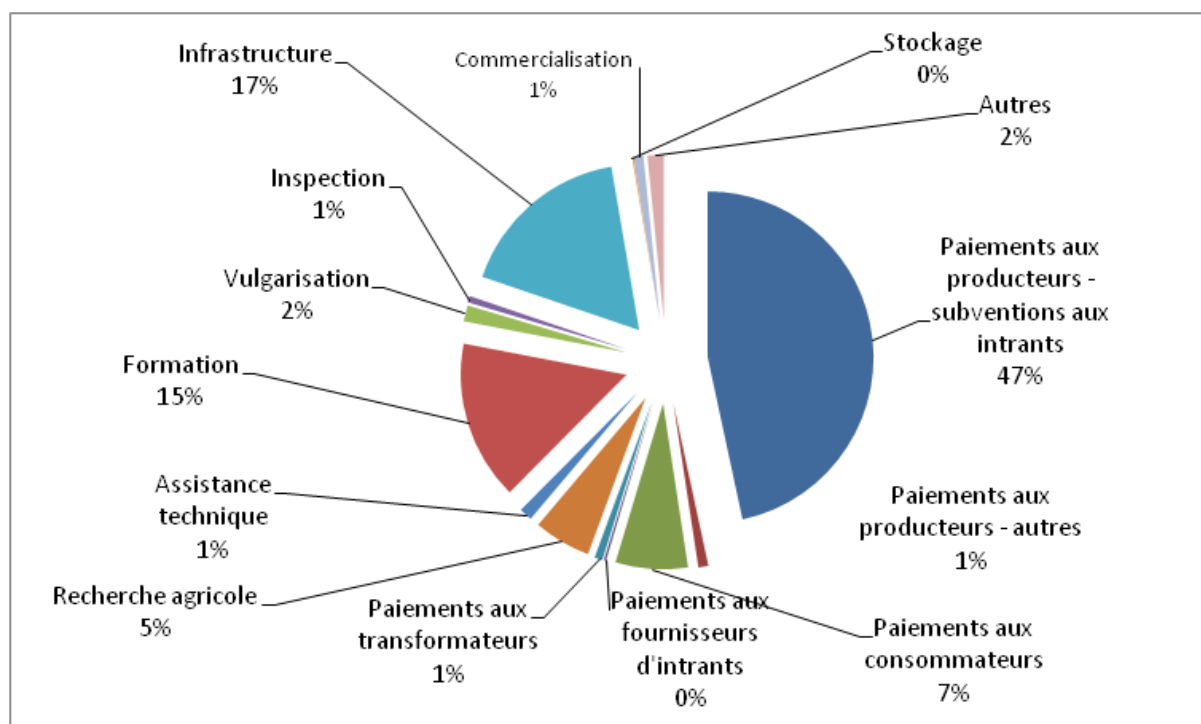
Pour analyser la composition des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, deux moyennes ont été calculées sur la période de l'étude (2006-2007 et 2008-2010). Sur la période 2006-2007, les dépenses spécifiques à l'agriculture sont dominées par les paiements aux agents du secteur agro-alimentaire qui sont des transferts monétaires vers les agents sur une base individuelle. Il s'agit des paiements en faveur des producteurs, des consommateurs, des fournisseurs d'intrants, des transformateurs, des commerçants et des transporteurs.

En effet, sur la période 2006-2007, 56 pour cent des dépenses spécifiques à l'agriculture sont allouées aux paiements des agents du secteur agro-alimentaire et 44 pour cent de ces dépenses sont destinées au soutien général au secteur de l'agriculture. Les dépenses de soutien général regroupent les dépenses publiques générant des transferts monétaires vers les agents du secteur agro-alimentaire sur une base collective (recherche agricole, assistance technique, formation, vulgarisation, inspection, infrastructures, stockage, commercialisation et autres).

Les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture sont dominées essentiellement par les paiements aux producteurs-subsidations aux intrants (47 pour cent), les dépenses pour les infrastructures de production agricole (17 pour cent), et les dépenses pour la formation (15 pour cent) sur la période 2006-2007. Ceci est en adéquation avec certains aspects des axes 1 (accélérer la croissance et la fonder sur l'équité) et 3 (élargir les opportunités d'emploi et des activités génératrices de revenu pour les pauvres) du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) qui constituait sur la période de l'étude, le document de référence en matière de stratégie de développement du Burkina Faso.

On note par contre une part très faible des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture dans les domaines de la commercialisation (1 pour cent), du stockage (0 pour cent), de l'inspection (1 pour cent), de la vulgarisation (2 pour cent), de l'assistance technique (1 pour cent) et de la recherche agricole (5 pour cent). Les dépenses publiques dans ces domaines n'ont pas été en adéquation avec l'axe 3 du CSLP qui avait identifié ces mêmes domaines comme prioritaires. Les proportions faibles des dépenses observées au niveau de la recherche agricole et de la vulgarisation est assez inquiétant car ce sont ces deux catégories qui apportent le plus en termes de la croissance et de réduction de la pauvreté à travers des gains de productivité (Fan et Zhang, 2008).

Figure 4 : Composition des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture au Burkina Faso, moyenne 2006-2007



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

Sur la période 2008-2010, les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture étaient dominées par les dépenses de soutien général. En effet, les dépenses de soutien général ont occupé en moyenne 53 pour cent des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture contre 47 pour cent pour les dépenses de paiement aux agents du secteur agroalimentaire. Ceci résulte d'une part, de la baisse des subventions en intrants entre les périodes 2006-2007 et 2008-2010, le maintien du niveau de soutien à la formation et d'autre part, de la hausse du soutien à la commercialisation et aux infrastructures, notamment les infrastructures d'irrigation.

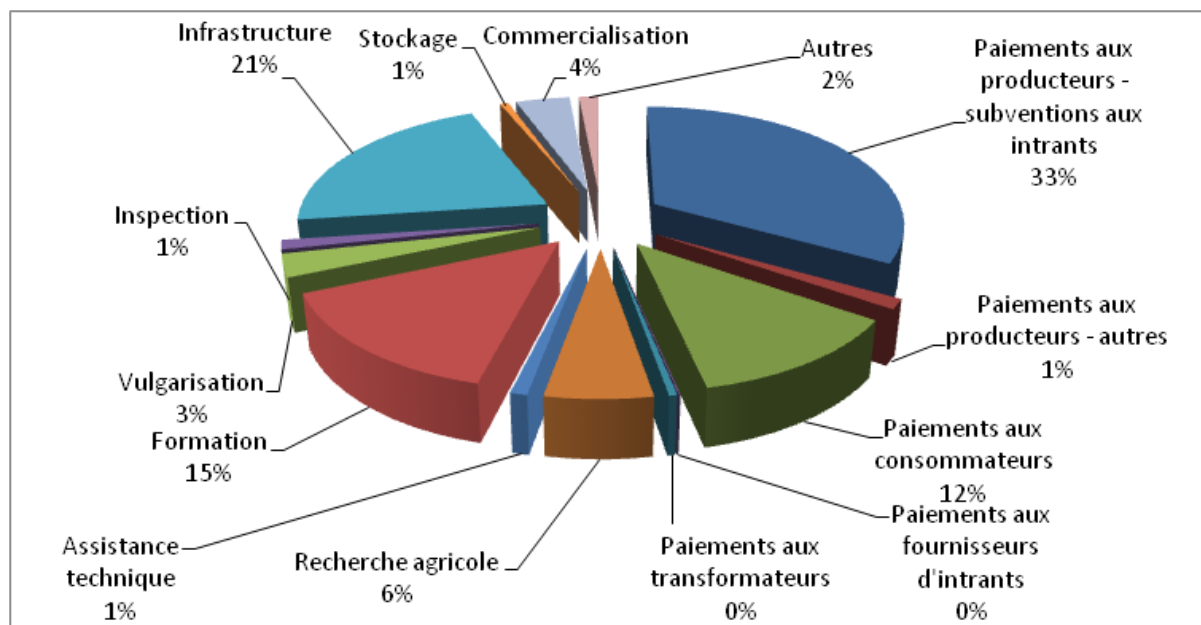
On note au regard de ces résultats que le soutien aux intrants est très important à court terme, mais beaucoup moins important à long terme. En effet, entre 2006 et 2007, la part des dépenses spécifiques à l'agriculture destinée aux paiements des producteurs-subventions aux intrants était de 47 pour cent. Alors que sur la période 2008-2010, cette part ne représentait que 33 pour cent.

En termes de composition, les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture sont en majorité constituées de dépenses de subvention aux intrants (33 pour cent), de dépenses des infrastructures de production (21 pour cent), de formation (15 pour cent) et de paiements aux consommateurs (12 pour cent). Le soutien de l'ordre de 12 pour cent apporté aux consommateurs peut être vu comme un soutien orienté simultanément aux producteurs et aux consommateurs à travers les efforts de subvention des intrants.

Comme dans la période 2006-2007, on note sur la période 2008-2010 une part très faible des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture qui concerne le stockage (1 pour cent), l'inspection (1 pour cent), la vulgarisation (3 pour cent), l'assistance technique (1 pour cent) et la recherche agricole (6 pour cent).

La faible part des dépenses spécifiques à l'agriculture dans le domaine de l'inspection, de la vulgarisation, de l'assistance technique et de la recherche agricole à long termes peut susciter des inquiétudes en ce sens que ces domaines jouent véritablement un rôle non négligeable au développement de l'agriculture. En effet, les dépenses consacrées à la fourniture de services de vulgarisation, d'inspection, d'assistance technique et les services de recherche agronomique peuvent aider les agriculteurs à adopter de nouvelles méthodes de production plus respectueuses de l'environnement. et débouché ainsi sur des gains de productivité.

Figure 5: Composition des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture au Burkina Faso, moyenne 2008-2010



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

Dépenses publiques en soutien à l'agriculture

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

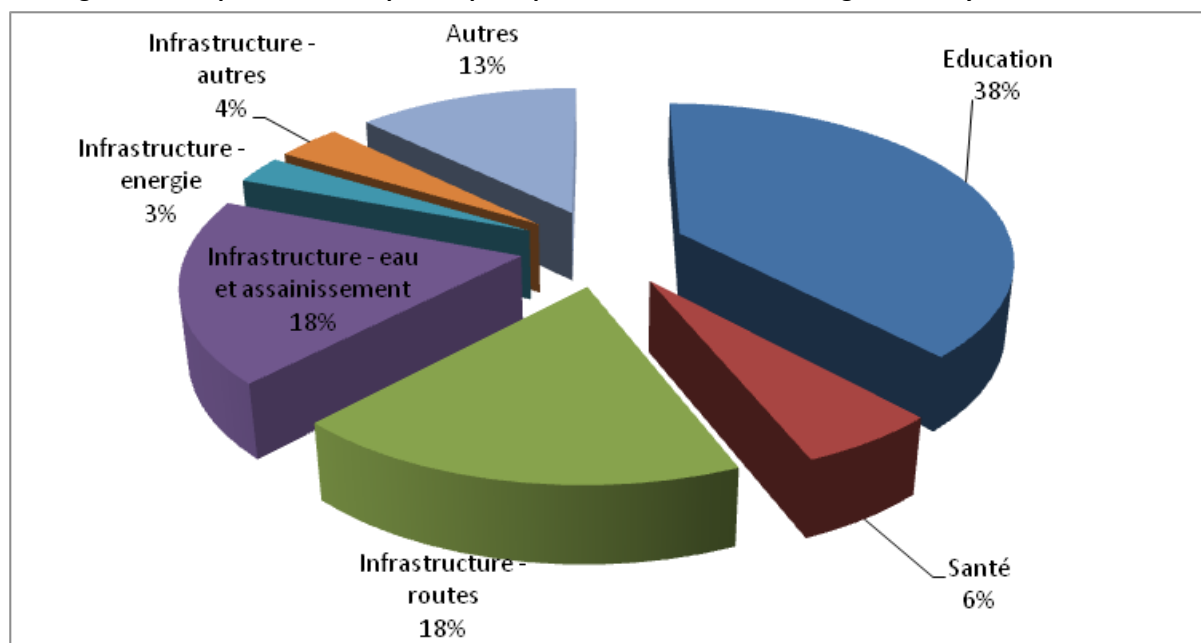
Pour l'analyse, une moyenne sur deux périodes (2006-2007 et 2008-2010) a été aussi calculée comme au niveau des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture traitées ci-dessus.

Sur la période 2006-2007, les dépenses publiques en soutien à l'agriculture ont été dominées principalement par les dépenses d'infrastructures rurales (43 pour cent) et d'éducation (38 pour cent). Cela dénote des efforts consentis pour combattre l'analphabétisme en milieu rural et le développement des infrastructures (routes, eau et assainissement, énergie, etc.) pour faciliter le

développement économique du monde rural en adéquation avec l'axe 2 et 3 du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP).

Les dépenses d'infrastructures rurales sont constituées des dépenses d'infrastructures routières, d'eau et assainissement, d'énergie et autres infrastructures. Ces types de dépenses sont en majorité constitués des dépenses d'infrastructures d'eau et d'assainissement et des infrastructures routières. L'accent est mis sur ces deux types de dépenses pour favoriser l'approvisionnement en eau potable et assainissement de la population rurale et aussi faciliter les échanges commerciaux des produits agricoles des zones excédentaires vers celles déficitaires.

Figure 6 : Composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole, moyenne 2006-2007

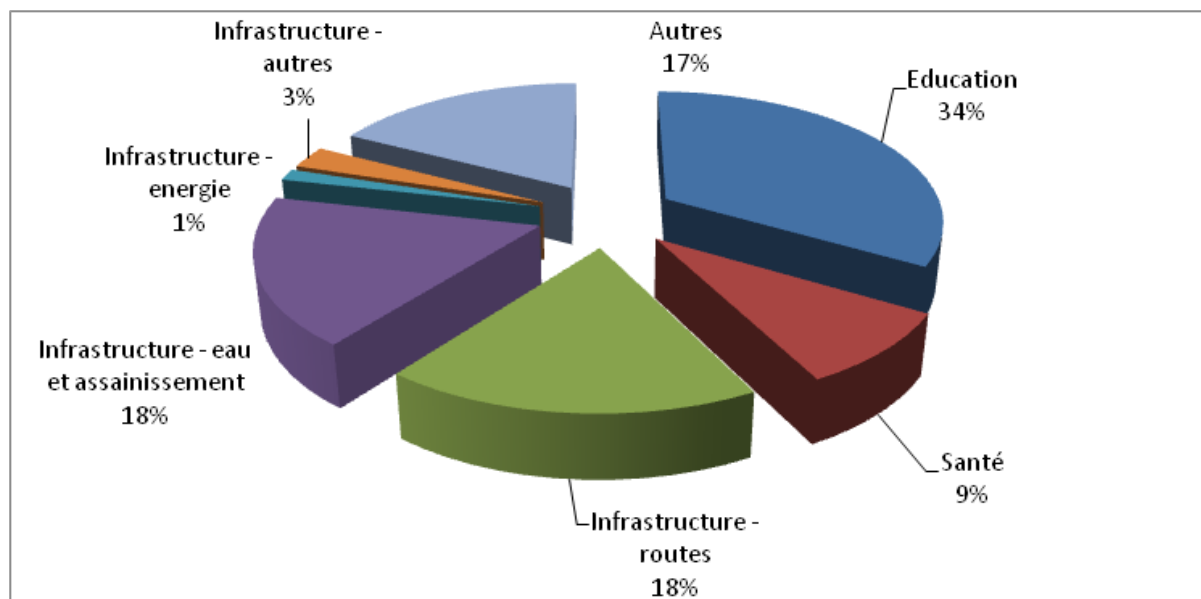


Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DGCOOP

Sur la période 2008-2010, on note une structure presque identique dans les dépenses publiques en soutien au secteur de l'agriculture toujours dominées par les dépenses d'infrastructures rurales (40 pour cent), d'éducation (34 pour cent) et autres (17 pour cent). Mais sur cette période on note une baisse relative des dépenses d'infrastructures rurales et d'éducation par rapport à la période 2006-2007. Par contre, les dépenses de santé ont connu une hausse pour se situer à 9 pour cent contre 5 pour cent la période 2006-2007.

La catégorie «autres» qui regroupe les mesures de soutien de l'agriculture pour laquelle il n'y avait pas suffisamment d'informations pour les classer dans des catégories mentionnées ci-dessus a connu aussi une hausse passant de 13 pour cent à 17 pour cent entre la période 2006-2007 et la période 2008-2010. La structure des dépenses publiques en soutien au secteur de l'agriculture pourrait changer si l'on arrive à classer certains projets et programme de cette catégorie dans les autres catégories des dépenses publiques en soutien au secteur de l'agriculture. Il est donc important de disposer des informations complémentaires pour placer ces mesures dans les catégories appropriées de dépenses.

Figure 7 : Composition des dépenses publiques en soutien au secteur agricole, moyenne 2008-2010



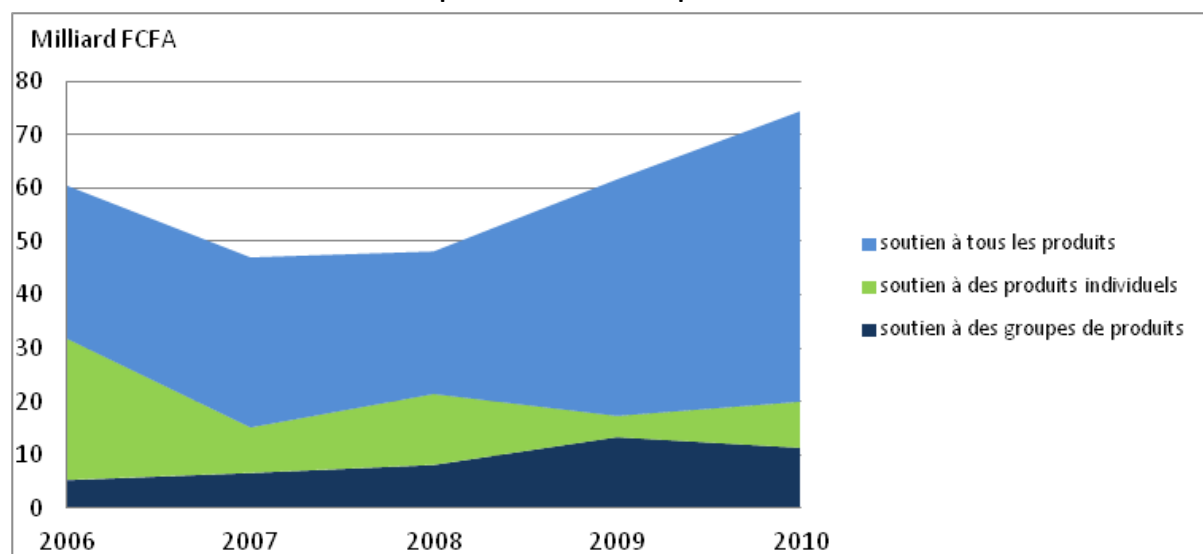
Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DGCOOP

L'étude a permis d'effectuer une décomposition des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture en fonction des produits auxquels elles sont destinées. Ainsi, on a pu distinguer les dépenses publiques qui sont destinées à soutenir :

- ✓ l'ensemble des produits,
- ✓ un groupe de produits donnés (par exemple fruits et légumes, bétail, maraîchage, etc.),
- ✓ les produits individuels (par exemple le riz, le sorgho, le sésame, etc.).

Cette décomposition montre une nette prédominance des dépenses de soutien à tous les produits. En effet, sur la période 2006-2010, la part des dépenses de soutien à tous les produits est en moyenne de 63,2 pour cent et atteint 73,2 pour cent des dépenses spécifiques totales en 2010. La part des dépenses de soutien aux groupes de produits a connu une hausse régulière de 2006 (8,7 pour cent) à 2009 (21,5 pour cent). Mais cette part a enregistré une baisse en 2010 pour se situer à 15,2 pour cent. Les dépenses de soutien aux produits individuels ont atteint leur niveau le plus élevé en 2006 avec 43,8 pour cent et ont connu par la suite une baisse entre 2008 et 2010 avec respectivement des parts de 27,7 pour cent et 11,7 pour cent.

Figure 8 : Composition des dépenses publiques par produit: soutien aux produits individuels, aux groupes des produits et à tous les produits.



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

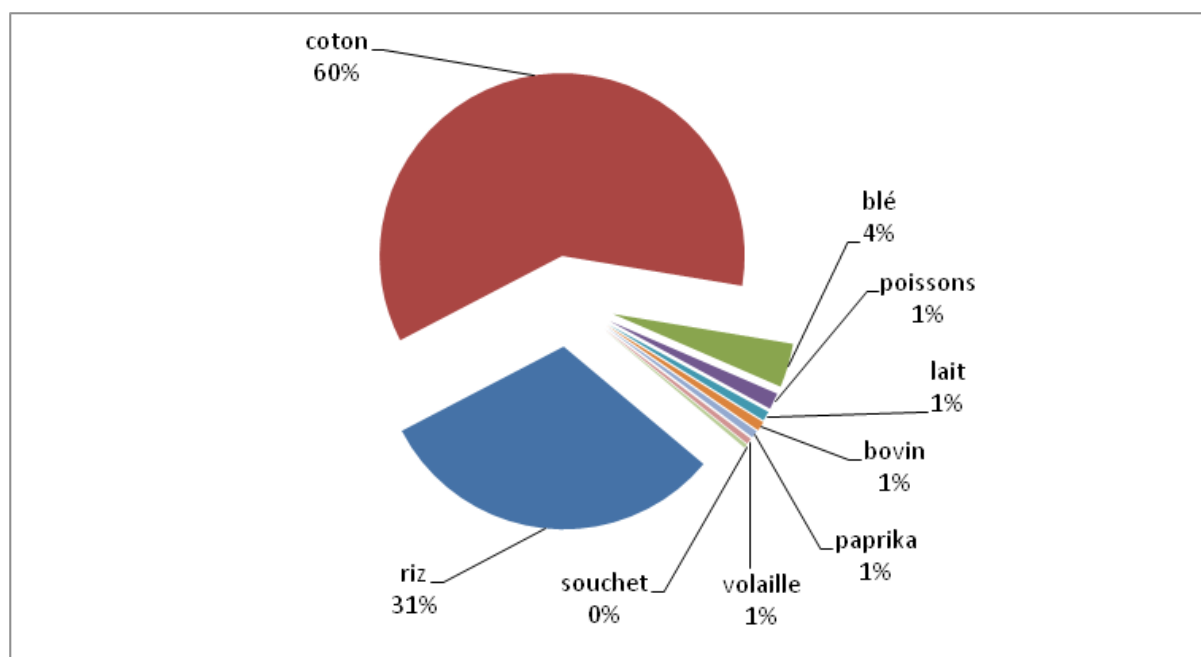
Les dépenses publiques de soutien aux produits individuels atteignent leur plus haut niveau en 2006 et 2008 avec respectivement 43.3 pour cent et 27.7 pour cent des dépenses totales allouées à l'agriculture. Ces dépenses au bénéfice des produits individuels ont enregistré de faibles parts en 2007, 2009 et 2010 avec respectivement 18 pour cent, 6.6 pour cent et 11.7 pour cent. En considérant la décomposition des dépenses publiques consacrées à des produits individuels, on constate que le coton est le principal produit bénéficiant du soutien des dépenses publiques. En effet, l'analyse de la moyenne des cinq années de l'étude (2006-2010) montre que 60 pour cent du montant consacré à des produits individuels concerne le coton. Cela se justifie par les nombreuses interventions de l'Etat et de ses partenaires en faveur de la filière coton à travers notamment le fond de lissage², les transferts de fonds en faveur des sociétés cotonnières pour la subvention aux intrants afin de garantir des coûts moindre aux producteurs de coton.

Le riz est le second produit qui reçoit le plus de subvention à titre individuel avec 31 pour cent du montant consacré à des produits individuels après le coton du faite des efforts déployés par les autorités pour réduire l'insécurité alimentaire à travers l'introduction et le développement de nouvelles variétés de riz, la subvention aux intrants et équipements agricoles, l'aménagement des plaines et bas fond et l'intensification de l'encadrement des riziculteurs à partir de 2008.

Les autres produits qui bénéficient de subvention à titre individuel reçoivent chacun moins de 5 pour cent du montant consacré aux produits individuels. Il s'agit notamment du blé (4 pour cent), du souchet ou pois sucré (0,3 pour cent), de la volaille (1 pour cent) du piment paprika (1 pour cent), des bovins (1 pour cent), du lait (1 pour cent) et du poisson (1 pour cent).

² Dans un contexte de crise généralisée de la filière coton en Afrique francophone, l'Agence Française pour le Développement (AFD) a lancé en 2006 au Burkina Faso un fond de lissage destiné à encadrer la volatilité des prix et garantir un revenu rémunérateur aux producteurs.

Figure 9 : Composition des dépenses publiques par produit: soutien aux produits individuels, moyenne 2006-2010.



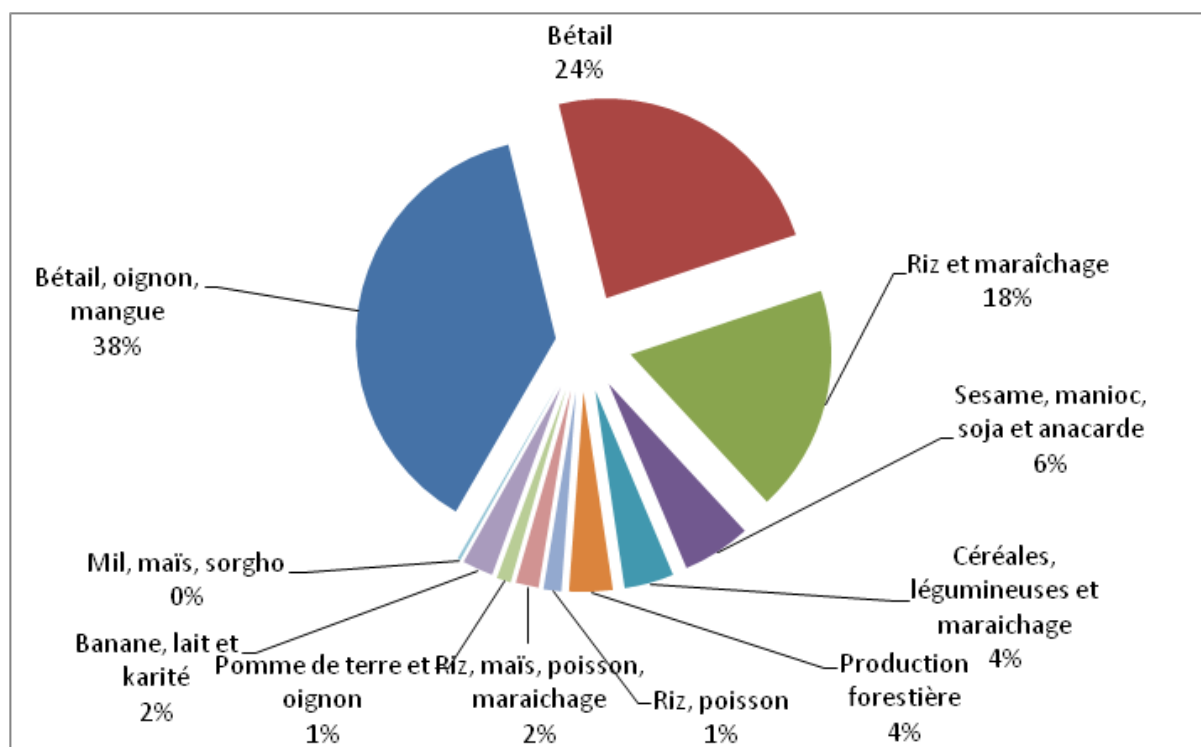
Source : Auteurs à partir des données de la DGB et DGCOOP

Les dépenses publiques allouées aux groupes de produits ont connu une hausse entre 2006 et 2009, allant de 8,7 pour cent à 21,5 pour cent, mais ont quand même enregistré une légère baisse en 2010, avec 15,2 pour cent. L'analyse de la décomposition des dépenses publiques consacrées à des groupes de produits, montre que le groupe « bétail, oignon et mangue » est celui qui bénéficie de la part la plus importante de ces financements. En effet, 38 pour cent du montant est consacré à ce groupe de produits. Cela est certainement dû au soutien significatif accordé par la Banque Mondiale au Projet d'Appui aux Filières Agro Sylvo Pastorales (PAFASP), qui occupe une large part des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture. Ensuite viennent les groupes « bétail³ » avec 24 pour cent et « riz et maraichage » avec 18 pour cent des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture.

Les montants les moins importants reviennent aux groupes « mil, maïs, sorgho », « banane, lait et karité », « riz, poisson », « production forestière » et « céréales, légumineuses et maraichage » qui bénéficient chacun de moins de 5 pour cent du montant consacré au groupe de produits.

³ Le groupe bétail comprend les animaux sur pieds, la viande, le lait et tous les sous produits rattachés.

Figure 10 : Composition des dépenses publiques par produit: soutien aux groupes des produits, moyenne 2006-2010



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

Nature des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire

L'analyse des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire sur la période 2006-2010 montre qu'elles sont largement dominées par les transferts dus aux politiques⁴ qui peuvent prendre deux formes: des transferts budgétaires effectifs (tels que les subventions à la production) et un manque à gagner budgétaire pour les administrations publiques (correspondant par exemple à des allègements fiscaux). En effet, la part des transferts dus aux politiques dans le budget total vers le secteur agricole et alimentaire a été supérieure à 50 pour cent sur toute la période 2006-2010. Elle a même atteint 96 pour cent en 2010. Pour ce qui est des coûts administratifs, ils sont ceux associés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques agricoles. La part des coûts administratifs dans le budget total vers le secteur agricole et alimentaire se situe à moins de 20 pour cent sur la période 2006-2010 sauf en 2008 où elle s'est établie à 42 pour cent.

⁴ Les transferts dus aux politiques dans cette partie n'intègrent pas les montants des transferts dus aux politiques des ministères de la santé, de l'éducation, de l'énergie et des infrastructures.

Tableau 3 : Part des transferts dûs aux politiques et des coûts administratifs sur les dépenses effectives totales vers l'agriculture et l'alimentation (%)

Type de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010
Coûts administratifs	13	9	42	16	4
Transferts dus aux politiques	87	91	58	84	96
Budget total pour l'agriculture	100	100	100	100	100

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

En termes absolus, le budget approuvé des transferts dus aux politiques a varié entre 154,1 et 175,5 milliard de FCFA sur la période 2006-2010. Les décaissements réels des transferts dus aux politiques ont varié entre 101 et 140,1 milliard de FCFA avec un taux de décaissement variant entre 65 et 88 pour cent sur la période 2006-2010.

En ce qui concerne les coûts administratifs, le budget approuvé a varié entre 11,7 et 19,8 milliard de FCFA sur la période 2006-2010. En termes de décaissements réels, les coûts administratifs ont varié entre 11, 9 et 18,9 milliard de FCFA sur la même période. Les taux de décaissement se situent à plus de 80 pour cent pour toutes les années de la même période. On note alors un taux de décaissement des coûts administratifs nettement supérieur à celui des transferts dus aux politiques de 2006 à 2009. Par contre en 2010, le taux de décaissement des transferts dus aux politiques est beaucoup plus important que celui des coûts administratifs.

Tableau 4 : Budget approuvé vs dépenses effectives au Burkina Faso, 2006-2010, en milliards de FCFA

Milliard FCFA	2006	2007	2008	2009	2010
Budget total pour l'agriculture					
Dépenses effectives (md FCFA)	144,7	134,6	118,5	150,4	153,9
Budget approuvé (md FCFA)	170,6	186,1	174,3	187,1	174,8
Part des dépenses effectives dans le budget (%)	85	72	68	80	88
Transferts dus aux politiques					
Dépenses effectives (md FCFA)	125,8	121,7	101,0	138,4	140,1
Budget approuvé (md FCFA)	154,1	171,0	154,6	175,5	158,4
Part des dépenses effectives dans le budget (%)	82	71	65	79	88
Coûts administratifs				--	
Dépenses effectives (md FCFA)	18,9	12,9	17,6	11,9	13,8
Budget approuvé (md FCFA)	16,6	15,1	19,8	11,7	16,4
Part des dépenses effectives dans le budget (%)	114	86	89	102	84

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

Types des dépenses en faveur du secteur de l'agriculture

L'étude a également permis de classer les dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso en dépenses d'investissement et en dépenses récurrentes.

Les dépenses d'investissement sont définies comme les dépenses destinées à l'acquisition de biens pour le développement de la capacité productive du secteur agricole.

Quant aux dépenses récurrentes, ce sont celles supportées par les structures en charge du secteur de l'agriculture de façon répétitive au fil des années.

L'analyse montre que les dépenses totales vers le secteur agricole et alimentaire sont constituées à plus de 80 pour cent de dépenses d'investissements sur la période 2006-2010. Cette prépondérance de l'investissement est un facteur positif pour la croissance de l'agriculture Burkinabé.

Tableau 5 : Décomposition des dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire en dépenses récurrentes et en dépenses d'investissement

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses récurrentes	16,1	12,9	19,7	18,4	13,2
Dépenses d'investissement	83,9	87,1	80,3	81,6	86,8
Budget total pour l'agriculture	100	100	100	100	100

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

Rôle de l'aide au développement dans les dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire au Burkina Faso

Dans cette étude, les dépenses publiques vers le secteur agricole et alimentaire ont été aussi classées en fonction de la source du financement. Ainsi, on distingue :

- ✓ les dépenses dont le financement est d'origine nationale : ce sont les dépenses financées par les administrations centrales et décentralisées du Burkina Faso ;
- ✓ le financement extérieur qui concerne toutes les actions en faveur de l'agriculture qui sont financées par les partenaires au développement.

Le financement extérieur peut prendre la forme de dons ou de prêts. Il est important de faire la distinction entre ces deux types d'aide, dans la mesure où les prêts peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie, du fait de l'augmentation de l'encours et du service de la dette. Entre 2006 et 2010, le montant de l'aide au développement dans le domaine de l'agriculture a évolué entre 74 et 114 milliards de FCFA avec un pic en 2006. Sur la période 2006-2010, la part du financement extérieur a représenté en moyenne 71 pour cent des dépenses publiques totales en faveur de l'agriculture. La part la plus élevée du financement extérieur s'observe en 2006 avec 79 pour cent des dépenses totales et la plus faible en 2008, avec 62 pour cent. Au regard de ses résultats on note une forte dépendance de l'agriculture au financement extérieur sur la période 2006-2010. Ceci suggère une importante incertitude de l'agriculture burkinabè du fait du manque de maîtrise du financement extérieur. Cette situation rend difficile l'élaboration de toute stratégie soutenue de croissance de l'agriculture.

Tableau 6 : Financement extérieur dans les dépenses publiques en faveur de l'agriculture (en milliard de FCFA)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne
Dépenses publiques totales en faveur de l'agriculture	145	135	119	150	154	140
Financement extérieur	114	102	74	109	102	100
Part du financement extérieur (en %)	79	76	62	72	66	71

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

L'analyse de l'aide publique au développement en termes de dépenses publiques spécifiques à l'agriculture et dépenses en soutien à l'agriculture indique qu'en moyenne l'aide publique au développement finance les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture à hauteur de 68,7 pour cent sur la période 2006-2010. Pour ce qui est des dépenses en soutien à l'agriculture, elles sont financées en moyenne à hauteur de 84,4 pour cent par l'aide publique au développement.

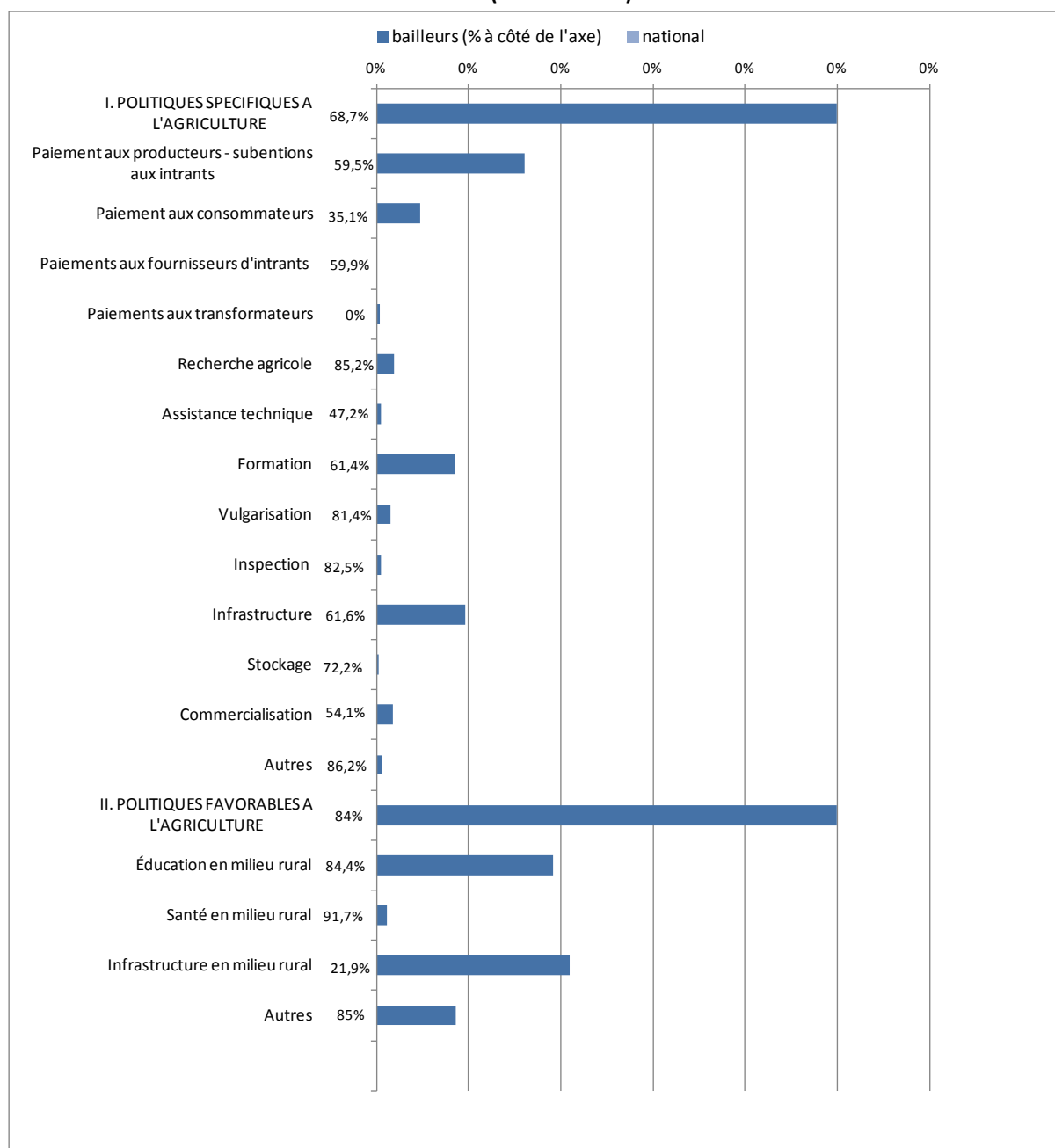
Dans la catégorie des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, la répartition du financement extérieur selon les postes qui la compose indique que l'essentiel des montants est alloué aux paiements des producteurs- subventions aux intrants (32 pour cent), les infrastructures (19 pour cent), la formation (17 pour cent) et les paiements aux consommateurs (9 pour cent) qui bénéficient du soutien le plus important en matière de financement extérieur. Le paiement aux fournisseurs d'intrants ne reçoit pas de financement extérieur.

Dans la catégorie des dépenses en soutien à l'agriculture, ce sont les politiques relatives aux activités de construction des infrastructures rurales (42 pour cent) et d'éducation en milieu rural (38 pour cent) qui sont prépondérantes. On note aussi que la rubrique « autres » enregistre 17 pour cent du financement extérieur des dépenses en soutien à l'agriculture.

En termes de niveau de dépense atteint par le financement extérieur dans les différents postes qui composent les dépenses publiques spécifiques à l'agriculture, on note que les donateurs contribuent surtout aux activités de commercialisation (assurent 86,8 pour cent des dépenses de ce poste), de vulgarisation (82,5 pour cent), de formation (81,4 pour cent), de paiement aux producteurs-subventions des intrants (59,5 pour cent), de construction d'infrastructures (72,2 pour cent) et de paiement aux transformateurs (85,2 pour cent).

Quant au niveau atteint par le financement extérieur dans chaque poste qui composent les dépenses en soutien à l'agriculture, on note que ce sont les politiques relatives à l'éducation en milieu rural (91,7 pour cent), infrastructure en milieu rural (85 pour cent) qui reçoivent beaucoup plus de financement de l'extérieur. Mais, il faut souligner la proportion importante (91,2 pour cent) du financement extérieur dans la rubrique « autres » qui regroupent les dépenses publiques dans les zones rurales en soutien au secteur agricole, qu'une information insuffisante ne permet de situer dans les autres catégories des dépenses publiques en soutien à l'agriculture. Cela fait ressortir la difficulté à ventiler certains financements extérieurs dans les catégories des dépenses publiques en soutien à l'agriculture par manque d'information détaillées sur la mise en œuvre de certains projets et programmes.

Figure 11 : Parts moyennes des aides sur les dépenses effectives totales au Burkina Faso 2006-2007 et 2008-2010 (milliard FCFA)



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

Globalement, l'aide fournie par les donateurs au Burkina Faso semble être cohérente avec les principaux axes prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP). Le financement extérieur est essentiellement orienté vers les axes 2 (garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base) et 3 (élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenu pour les pauvres) du CSLP qui mettent l'accent sur les aspects de liaison production/marché, la vulgarisation, la formation, les subventions aux intrants, les infrastructures, l'éducation et les infrastructures en milieu rural.

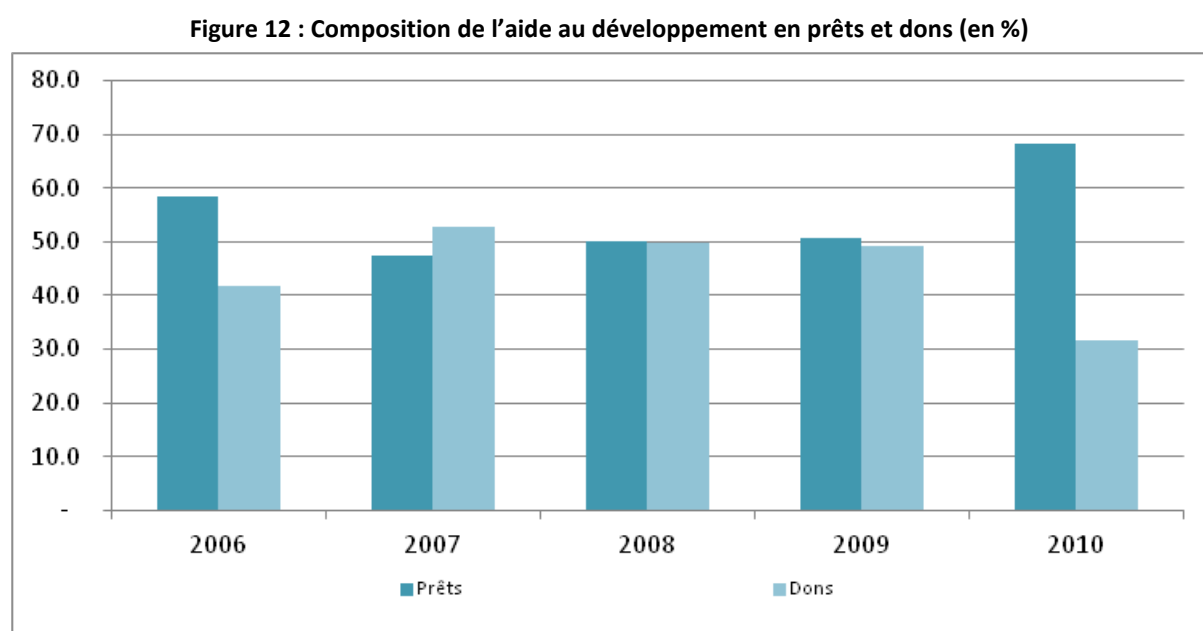
Une analyse plus fine de l'aide extérieure a permis de la décomposer en prêts et en dons.

Les prêts sont des transferts monétaires effectués par les donateurs assortis d'une condition de rebroussement ultérieur et dans certains de versement d'intérêts.

Quant aux dons, ce sont des transferts monétaires effectués par les donateurs sans aucune contrepartie.

Sur la période 2006-2010, les prêts ont constitué en moyenne 55,3 pour cent du montant des financements extérieurs. Ce qui indique que sur la même période, le financement extérieur a été dominé par les prêts qui contribuent à l'augmentation de l'encours et du service de la dette et pouvant constituer un poids pour le développement du Burkina Faso. On note une prédominance des prêts en 2006, 2008, 2009 et 2010 avec respectivement 58,3 pour cent, 50, 2 pour cent, 50,7 pour cent et 68,3 pour cent du montant du financement extérieur. Par contre en 2007, les dons ont représenté une part de 52,7 pour cent du montant du financement extérieur.

La Figure 12 donne la décomposition de l'aide extérieure en prêts et en dons.



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

Conclusion et recommandations

L'analyse des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation est d'une importance capitale dans la gouvernance agricole. En effet, elle aidera les gouvernements africains et en particulier celui du Burkina Faso à éclairer leurs décisions en faveur du monde rural, socle de l'économie du pays. Elle fournit également aux partenaires au développement des informations susceptibles de leur permettre de renforcer leur capacité à fournir des conseils en politique et à affecter leurs investissements de manière plus stratégique.

En somme, le niveau des dépenses publiques effectives vers l'agriculture et l'alimentation au Burkina Faso sur la période 2006-2010 est au-dessus de la cible indiquée dans la déclaration de Maputo (10

pour cent du budget total alloué au secteur agricole) et se situe entre 14,11 pour cent et 18,44 pour cent.

On note une hausse globale de 6 pour cent des dépenses effectives vers l'agriculture et l'alimentation sur la période 2006-2010 indiquant ainsi, une amélioration du taux de décaissement favorisé par les efforts du gouvernement pour rendre efficace le circuit des finances.

La structure des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation par catégories indique une dominance des dépenses de politiques en soutien à l'agriculture qui dépassent 50 pour cent des dépenses totales à l'agriculture sauf en 2010 où les dépenses spécifiques à l'agriculture ont atteints 53 pour cent des dépenses publiques en faveur de l'agriculture.

En outre, l'examen des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture montre que les paiements aux producteurs-subventions aux intrants (38 pour cent), les dépenses pour les infrastructures (20 pour cent, notamment pour l'irrigation et les routes) et les dépenses pour la formation (15 pour cent) sont les catégories de dépenses principales sur la période 2006-2010.

On note également sur les cinq années de l'étude une hausse des dépenses publiques en faveur de l'éducation et de la santé en milieu rural en adéquation avec l'axe 2 du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP).

La décomposition des dépenses publiques vers l'agriculture et l'alimentation en fonction des produits qu'elles soutiennent laisse voir une nette prédominance des dépenses de soutien à tous les produits (c'est-à-dire ne ciblant pas particulièrement un seul produit) qui représentent en moyenne 63,2 pour cent des dépenses totales. Ce qui traduit une faible orientation spécifiques des dépenses agricoles par produit, qui ciblent prioritairement le riz, le coton, le bétail et le blé.

L'analyse en termes de dépenses d'investissement et de dépenses récurrentes montre que les dépenses totales en faveur de l'agriculture sont constituées en très grande majorité de dépenses d'investissements qui atteignent plus de 80 pour cent sur la période 2006-2010.

Sur la période 2006-2010, la part du financement extérieur dans les dépenses totales vers l'agriculture et l'alimentation a atteint 71 pourcent. Ces financements extérieurs sont dominés par les prêts qui représentent en moyenne 55,3 pour cent des sources de financement sur la même période.

Globalement, l'aide publique au développement semble en accord avec les principaux axes prioritaires du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP). Mais des efforts peuvent être encore faits pour s'aligner davantage sur les priorités du pays.

Au regard de ces résultats obtenus dans l'analyse des dépenses publique vers l'agriculture et l'alimentation, il semble opportun de formuler les recommandations suivantes :

- ✓ afin d'améliorer l'analyse dans les années à venir, les Directions des Etudes et de la Planification (DEP) surtout des ministères de l'agriculture et de l'hydraulique, des ressources animales et de l'environnement et du développement durable doivent mettre en place et/ou améliorer le contenu des répertoires des projets et programmes en indiquant pour chaque projets et programme, le ministère de tutelle, l'objectif global, les objectifs spécifiques, les résultats attendus, les activités à réaliser, la zone d'intervention, le niveau de gouvernance ,

les produits concernés dans leur mise en œuvre et l'adresse complète du projet/programme ;

- ✓ la direction générale du budget devrait travailler à rendre encore plus efficace le circuit financier afin d'améliorer davantage le taux de décaissement des budgets approuvés bien que des progrès remarquables aient été observés ces dernières années ;
- ✓ un effort accru doit être consenti à l'avenir pour orienter les allocations budgétaires en tenant compte des objectifs du Programme National du Secteur Rural (PNSR) en matière de développement des filières. Cela permettrait de gommer la nette prédominance des dépenses de soutien à tous les produits traduisant une absence de véritables priorités dans les dépenses totales du secteur agricole et alimentaire surtout que sur la période 2006-2010, la recherche agricole, l'inspection, la vulgarisation et l'assistance technique occupent chacun une proportion faible des dépenses publiques spécifiques à l'agriculture ;
- ✓ l'attention des décideurs devrait considérer la possibilité de revoir à la hausse les interventions publiques dans les domaines de la construction des infrastructures de stockage, de soutien à la commercialisation, d'inspection, de vulgarisation, de recherche agricole et d'assistance technique.

Bibliographie

DPSAA, (2009), *Evolution du secteur agricole et des conditions de vie des ménages au Burkina Faso et mesures de politiques agricoles et alimentaires face à la vie chère*.

Komorowska J. (2010) "A proposed methodology for measuring government expenditures in support of food and agriculture sector development and application in the case of Uganda", project paper, www.fao.org/mafap

MAH, (2011), *Action Framework for Agricultural Investment in Burkina Faso*, OECD, March 2011/*Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso*, OCDE, Mars 2011.

MAHRH, (2008), *National Programme for Food Security (NPFS)/Programme National pour la Sécurité Alimentaire (PNSA)*

MAHRH, (2010), *National Programme for Rural Sector Development (NPRS)/Programme National du Secteur Rural (PNSR)*.

MEF, (2000), *Strategic Framework for Poverty Reduction (CSLP)/Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)*

MEF, (2009), *Strategy for Accelerated Growth and Sustainable Development (SCADD) 2011 – 2015/Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) 2011 – 2015*.

MEF, (2011), *Technical note on arbitrating state budget investment priorities/ Note technique sur l'arbitrage des priorités d'investissements du budget de l'Etat*.

OECD (2008,) *Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*, http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_2649_33773_44253755_1_1_1_1,00.html

MAFAP (2010a), *Detailed brochure for MAFAP project*, www.fao.org/mafap

MAFAP (2010b) *Monitoring African Food and Agricultural Policies project methodology: concept paper*. Draft paper, www.fao.org/mafap

MAFAP (2011) *Implementing MAFAP methodology in country-level work*, project paper, www.fao.org/mafap

ANNEXE 1. Principaux concepts méthodologiques de l'analyse des dépenses publiques

La méthodologie propose de capturer toutes les dépenses publiques envers le développement du secteur agricole et alimentaire. Ceci inclut les dépenses des budgets nationaux, qu'ils soient au niveau centralisé ou décentralisé, et quel que soit le Ministère qui mette en œuvre ces politiques, et de l'aide internationale, budgétaire ou projet.

L'analyse se concentre sur le secteur agricole et alimentaire ; cependant, pour certains pays la foresterie et la pêche peuvent représenter une part importante de l'activité rurale et sont aussi incluses dans la portée du SPAAA.

Le SPAAA cherche à mesurer toutes les dépenses publiques dans les zones rurales, comme les infrastructures rurales, l'éducation et la santé rurale, étant donné qu'elles peuvent avoir un rôle important dans le développement du secteur agricole, même si elles ne lui sont pas spécifiques.

Les mesures de dépenses publiques génèrent des transferts monétaires implicites ou explicites en soutien aux individus ou aux groupes. Le SPAAA considère toutes les mesures de dépenses publiques qui occasionnent des transferts monétaires implicites ou explicites vers le développement du secteur agricole et alimentaire. Ces mesures sont divisées en deux catégories principales : spécifique à l'agriculture et en soutien à l'agriculture. Les dépenses spécifiques à l'agriculture incluent les mesures qui génèrent des transferts à des agents de l'agriculture ou au secteur en général. Les dépenses en soutien à l'agriculture incluent les mesures qui ne sont pas strictement spécifiques au secteur agricole, mais qui ont une forte influence sur son développement, tels que les investissements dans le développement rural. Toutes les mesures qui correspondent à ces critères sont prises en compte, quelle que soit leur nature, leurs objectifs ou leur impact économique perçu.

De plus, les mesures de dépenses publiques qui ciblent l'économie dans son ensemble ne sont pas prises en compte, même si elles génèrent des transferts monétaires au secteur agricole.

Enfin les mesures de dépenses publiques sont considérées et classifiées en fonction de la manière dont elles sont mises en œuvre et non sur la base de leurs objectifs ou impacts économiques.

Classification et désagrégation

De nombreuses dépenses publiques qui ont un impact sur le développement agricole, en termes de développement de la production, ne sont pas spécifiques à l'agriculture, mais peuvent être classées dans d'autres catégories. De plus, le soutien peut être fourni de plusieurs manières. Le soutien aux producteurs agricoles peut être fourni à travers des subventions aux intrants, un partage des coûts pour le capital (équipement par exemple), l'abandon de revenu par le gouvernement (suspension de taxes), le remboursement de taxes ou de charges voire de services (par exemple la vulgarisation). Le soutien spécifique à l'agriculture peut être fourni, plus généralement, à travers l'éducation agricole, la recherche, la commercialisation des biens agricoles, l'irrigation hors-ferme, etc. Certaines politiques, qui bénéficient à l'agriculture, peuvent être encore plus générales, telles que les dépenses pour les infrastructures rurales, l'éducation rurale ou la santé rurale. Bien que ces dernières ne soient

pas spécifique au secteur, elle peuvent le soutenir. Afin de prendre en compte toutes les dépenses publiques en soutien au secteur agricole et alimentaire, la décomposition suivante est proposée :

1. Une distinction entre les politiques qui sont spécifiques à l'agriculture, en soutien à l'agriculture, et qui n'ont pas trait à l'agriculture
2. Dans la catégorie des dépenses spécifiques à l'agriculture, une distinction entre le soutien aux producteurs et aux autres agents, et le soutien général au secteur. Les agents dans la filière incluent les producteurs, les fournisseurs d'intrants, les transformateurs, les consommateurs, les commerçants et les transporteurs.

La classification détaillée du soutien suit le principe de l'OCDE de classer les mesures en fonction de leur caractéristique économique, c'est-à-dire la manière dont elles sont mises en œuvre, qui fournit une base pour une analyse politique plus détaillée (OCDE, 2008). Ces catégories, cependant, sont conçues pour refléter le type de politiques agricoles propres aux pays Africains. Les catégories ont donc été établies avec l'expérience d'autres agences, telles que la FAO (FAO, 2006), qui travaillent sur les dépenses publiques dans les pays en développement (pour une vue générale, voir MAFAP, 2010). De plus, en se basant sur l'expérience de l'OCDE, le but proposé de la classification est de distinguer, dans la mesure du possible, les politiques fournissant des biens privés de celles fournissant des biens publics, étant donné leurs effets économiques divergents.

Classification des dépenses publiques pour le secteur agricole et alimentaire

I. Politiques spécifiques à l'agriculture – transferts monétaires spécifiques au secteur agricole, c'est-à-dire que l'agriculture est le seul ou le principal bénéficiaire d'une mesure de dépense spécifique

I.1. Paiements aux agents du secteur agroalimentaire – transferts monétaires vers les agents du secteur agroalimentaire sur une base individuelle

I.1.1. Paiements aux producteurs – transferts monétaires aux producteurs agricoles individuels (exploitants)

A. Paiements basé sur la production/subventions à la production – transferts monétaires aux producteurs agricoles, basés sur le rendement courant d'un bien agricole spécifique

B. Subventions aux intrants – transferts monétaires aux producteurs agricoles, basés sur une utilisation à la ferme des intrants:

- **B1. intrants variables** (semences, engrais, énergie, crédit, autres) – transferts monétaires réduisant le coût à la ferme d'un intrant variable spécifique, ou un mixte d'intrants variables
- **B2. capital** (machines et équipement, irrigation à la ferme, autres infrastructures de base à la ferme) – transferts monétaires réduisant les coûts d'investissement à la ferme des bâtiments, des équipements, des plantations, de l'irrigation, du drainage et des améliorations du sol
- **B3. Services aux producteurs/utilisés sur l'exploitation** (services de vétérinaires, services de contrôle et de lutte contre les insectes et les maladies, formation à la ferme, assistance technique, extension, etc., autres) – transferts monétaires réduisant le coût de l'assistance technique et de la formation fournie aux exploitants individuels

C. Soutien au revenu – transferts monétaires aux producteurs agricoles sur la base de niveau de leur revenu

D. Autres – transferts monétaires aux producteurs agricoles individuels, qu’une information insuffisante ne permet pas de faire entrer dans les catégories mentionnées ci-dessus

I.1.2. Paiements aux consommateurs – transferts monétaires vers les consommateurs individuels finaux de biens agricoles, sous la forme de:

E. Aide alimentaire – transferts monétaires vers les consommateurs finaux, réduisant le coût de l’alimentation

F. Transferts en espèces – transferts monétaires vers les consommateurs finaux, en vue d’augmenter leurs dépenses alimentaires

G. Programmes d’alimentation scolaire – transferts monétaires vers les consommateurs finaux, fournissant une alimentation gratuite ou moins chère dans les écoles

H. Autres – transferts monétaires vers les consommateurs finaux individuels, qu’une information insuffisante ne permet pas de faire entrer dans les catégories mentionnées ci-dessus pour lesquels on dispose d’informations insuffisantes pour les situer dans les catégories listées précédemment

I.1.3. Paiements aux fournisseurs d’intrants – transferts monétaires vers les fournisseurs d’intrants agricoles, sur une base individuelle

I.1.4. Paiements aux transformateurs – transferts monétaires en faveur des transformateurs de biens, sur une base individuelle

I.1.5. Paiements aux commerçants – transferts monétaires en faveur des commerçants agricoles, sur une base individuelle

I.1.6. Paiements aux transporteurs – transferts monétaires en faveur des transporteurs de biens agricoles, sur une base individuelle

1.2. Soutien général au secteur – dépenses publiques générant des transferts monétaires vers les agents du secteur agro-alimentaire, sur une base collective

I. Recherche agricole – dépenses publiques finançant des activités de recherche visant à améliorer la production agricole

J. Assistance technique – dépenses publiques de financement de l’assistance technique aux intervenants du secteur agricole, sur une base collective

K. Formation – dépenses publiques de financement de la formation dans le domaine agricole

L. Vulgarisation/transfert de technologie – dépenses publiques de financement de la fourniture de services de vulgarisation

M. Inspection (production animales et végétales) – primes de dépense publique pour financer le contrôle de la qualité et de la sécurité alimentaire, des intrants agricoles et de l’environnement

N. Infrastructure (routes, infrastructures d’irrigation en dehors de la ferme, autres) – dépenses publiques pour financer les infrastructures collectives en dehors de la ferme

O. Stockage – dépenses publiques pour financer le stockage public de produits agro-alimentaires

P. Commercialisation – dépenses publiques pour financer l’assistance en matière de commercialisation de produits agro-alimentaires

R. Autres – autres transferts sur une base collective vers les intervenants du secteur agro-alimentaire, qu’une information insuffisante ne permet pas de situer dans les catégories précédemment mentionnées

II. Politiques favorables à l’agriculture – dépenses publiques non spécifiques à l’agriculture, mais qui ont un impact positif sur le développement du secteur agricole

S. Éducation en milieu rural – dépenses publiques en faveur de l’éducation dans les zones rurales

T. Santé en milieu rural – dépenses publiques en faveur des services de santé dans les zones rurales

U. Infrastructures rurales (routes, eau, énergie, autres) – dépenses publiques en faveur de l’infrastructure rurale

V. Autres – autres dépenses publiques dans les zones rurales en faveur du développement du secteur agricole, qu’une information insuffisante ne permet pas de situer dans les catégories précédemment évoquées

Pour tous les détails sur la méthodologie SPAAA de mesure des dépenses publiques vers l’agriculture et l’alimentation, voir <http://www.fao.org/mafap/accueil-du-spaaa/fr/>

ANNEXE 2. Comparaison de l'analyse des dépenses publiques du SPAAA, de la Banque mondiale et du ReSAKSS

	Examen des dépenses publiques (PER) de la BM	Analyse SPAAA des dépenses publiques	Analyses ReSAKSS des DP
Nature de l'exercice	Examens ponctuels de l'efficacité et de l'allocation des dépenses publiques agricoles, réalisés par le personnel de la Banque mondiale et des consultants locaux.	Système durable de suivi du niveau et de la composition des dépenses alimentaires et agricoles établi au sein du Ministère de l'agriculture dans les pays africains avec l'assistance technique de la FAO.	Examens ponctuels du niveau et de la composition des dépenses publiques dans les pays d'Afrique qui ont signé le pacte PDDAA pour évaluer leur statut au regard des objectifs du PDDAA (en particulier celui de Maputo), réalisés par le personnel de l'IFPRI et des consultants locaux.
Objectif	Favoriser des processus budgétaires plus efficaces (en particulier les cadres des dépenses). Formuler des recommandations basées sur des données probantes pour améliorer l'efficacité technique et d'allocation des dépenses publiques dans les pays.	Développer un système de suivi au national qui renseignera les décideurs politiques et les parties prenantes du développement sur le niveau et la composition des dépenses agricoles. Comparer la composition des dépenses agricoles avec les politiques affectant les prix dans le pays et les objectifs politiques afin d'évaluer la cohérence des politiques.	Suivre la mise en œuvre des engagements du PDDAA par le biais des dépenses publiques dans les pays membres de l'Union africaine.
Portée	Mesures spécifiques à l'agriculture selon la Classification des fonctions de l'administration publique (CFAP), utilisation de la CFAP plus, notamment, certaines mesures en soutien à l'agriculture, par ex. le développement rural. Suivi sur 5 à 10 ans. Plus de 10 pays sur la période 2006-2012.	Spécifiques à l'agriculture et en soutien à l'agriculture (développement rural: santé, éducation, infrastructures), basée sur la classification de l'Organisation de coopération et développement économiques mais compatible avec la CFAP. Démarre avec 2006-2011. 10 pays pour la période 2006-2012.	Mesures spécifiques à l'agriculture selon la Classification des fonctions de l'administration publique (CFAP): agriculture, élevage, pêche, sylviculture. Suivi de 2000 à 2008. 3 pays pour la période 2006-2012 (et calcul de l'objectif de Maputo pour tous les pays de l'Union africaine).

Ministères et institutions couverts	Tous les ministères qui gèrent des mesures qui profitent uniquement ou principalement au secteur agricole.	Tous les ministères qui gèrent des mesures qui profitent uniquement ou principalement au secteur agricole.	Tous les ministères qui gèrent des mesures qui profitent uniquement ou principalement au secteur agricole.
Classifications et désagrégation	Normalement basées sur les objectifs politiques. Tirées de ce qui existe déjà dans le pays et, par conséquent, différent d'un pays à l'autre. De plus en plus basées sur la CFAP puisque les pays l'adoptent de plus en plus. Examinent au niveau agrégé: agriculture, élevage, pêche, sylviculture. Deux types de désagrégation: par fonction (comme le SPAAA mais de façon plus agrégée et non basée sur des critères de mise en œuvre) et par zone économique.	Classification basée sur la façon dont les mesures sont mises en œuvre («caractéristiques économiques» des mesures) et comparable entre pays. Désagrégée par projet, programme et activité, produit ciblé et niveau d'administration (centralisé/décentralisé). Montants budgétés par rapport aux dépenses effectives. Prêts par rapport aux dons. Dépenses de fonctionnement et d'investissement. Manque à gagner budgétaire.	Classification basée sur la CFAP pour les données agrégées. Données désagrégées présentées selon le système de classification spécifique à chaque pays.
Coûts administratifs	Inclus dans la classification.	Exclus de la classification principale, traités séparément.	Inclus dans la classification.
Budget/Dépenses effectives	Inclus dans la classification.	Inclus dans la classification.	Inclus dans la classification.
Courantes/Investissement	Inclus dans la classification.	Inclus dans la classification.	Inclus dans la classification.
Manque à gagner budgétaire	Exclus.	Inclus.	Exclus.
Aide	Incluse dans la classification et l'analyse ultérieure; analyse des dépenses hors budget.	Au niveau nationale: incluse dans la classification et l'analyse ultérieure; analyse des dépenses hors budget.	Incluse dans la classification, aide extra budgétaire exclue.

Analyse	Analyse des tendances au niveau global des dépenses. Technique – capacité à utiliser des ressources à un coût qui permet des gains d’efficacité (dépenses effectives et montants budgétés; rentabilité des programmes et enquêtes qui suivent l’argent dans l’ensemble du système, depuis le budget jusqu’au destinataire). Efficience d’allocation – degré auquel les ressources sont allouées conformément aux objectifs du gouvernement et rendements les plus élevés (en fonction de la profondeur de l’étude, ce dernier point est réalisé soit par comparaison avec des indicateurs existants ou par une enquête spécifique appropriée ou par des techniques économétriques ou de modélisation). La profondeur de l’analyse effectuée dépend du PER pratiqué.	Analyse des tendances au niveau global des dépenses. Comparaison des montants budgétés et des dépenses effectives. Alignement des catégories de dépenses sur les objectifs du gouvernement et analyse des complémentarités/compromis entre les différentes catégories de dépenses; analyse également afin de déterminer si les dépenses se font pour les catégories aux plus forts rendements mais uniquement par comparaison avec les indicateurs existants. Analyse des dépenses en direction d’un produit unique ou d’un groupe de produits. La profondeur d’analyse est toujours la même.	L’analyse est basée sur les indicateurs d’évaluation et de suivi agricoles. Ce sont les dépenses effectives (et non les budgets) qui sont analysées. Une dépense n’est prise en compte qu’après l’étape de paiement effectif. La catégorisation est faite sur la base de la CFAP.
-----------------------	---	---	---



FOOD AND AGRICULTURE
ORGANIZATION OF
THE UNITED NATIONS



MAFAP
SPAAA

supported by the *Bill and Melinda Gates Foundation*