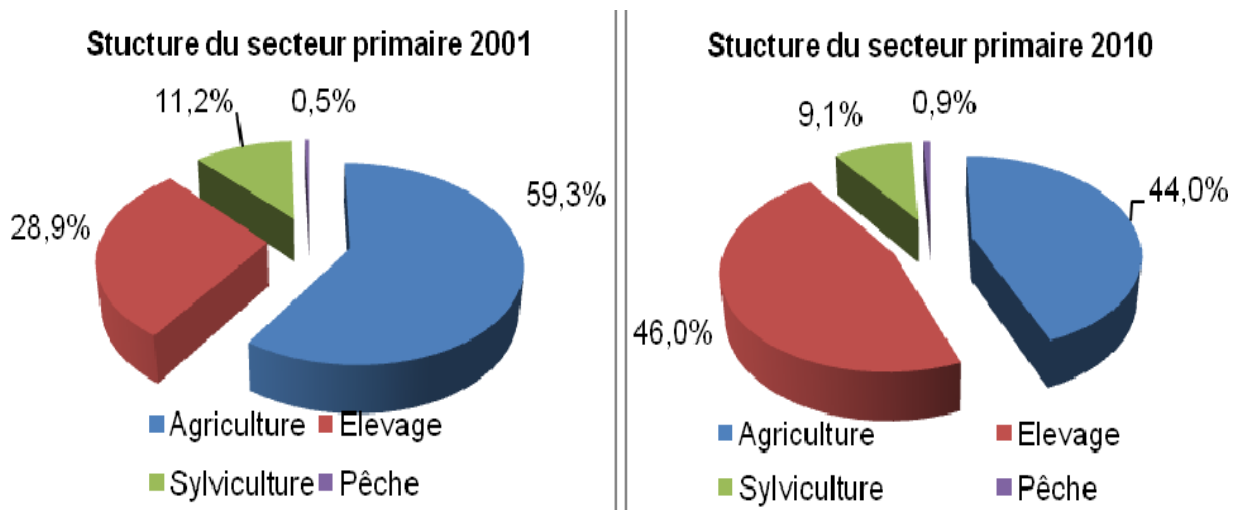




Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane -APSS
04 BP 590 Ouagadougou 04 - Burkina Faso Tel : (226) 50 34 66 36 Email: sg@apess.org

Éléments de bilan du soutien public à l'élevage au Burkina-Faso depuis Maputo

10 ans après la déclaration de Maputo, on constate que le Burkina-Faso figure dans le peloton des rares pays d'Afrique qui consacrent un peu plus de 10% du budget de l'Etat au secteur agricole, selon les données officielles. Les éleveurs du Burkina-Faso saluent ces efforts du gouvernement mais s'interrogent sur les montants qui ont été consacrés au sous-secteur de l'élevage et sur les résultats auxquels ils ont mené. En matière de création de richesse au Burkina-Faso, l'élevage passe devant la plupart des productions végétales (maïs derrière le coton) et sa part dans le secteur primaire est en pleine croissance, passant de 28,9% en 2001 à 44% en 2010 (voir schéma ci-dessous, revue des dépenses publiques, RDP 2012). Ce secteur est parallèlement confronté à des conditions de production qui se dégradent d'année en année, notamment parce que les crises climatiques sont de plus en plus fréquentes, les pressions foncières sur les éleveurs de plus en plus grandes, et les services publics moribonds. Cette note ne vise pas à l'exhaustivité. Elle cherche à établir un premier bilan des efforts publics dédiés à l'élevage au Burkina-Faso. Elle s'appuie à la fois sur des éléments de bibliographie « officielle » disponibles et sur des entretiens avec des acteurs Burkinabé, en particulier des éleveurs membres d'Apess mais aussi d'autres acteurs et décideurs du développement rural.



I. Repères sur l'élevage au Burkina-Faso

A. L'importance de l'élevage dans l'économie

La filière bétail est la plus dynamique, la plus forte en volume et en valeur. Tirée par une demande urbaine en pleine explosion, elle assure au Burkina le statut d'exportateur net vers les pays côtiers et ce, dans un contexte des plus hostiles sur le plan climatique (crises quasi bisannuelles depuis 10 ans) mais aussi sur les plans social et institutionnel (entraves à la mobilité du bétail). De l'avis de plusieurs experts, les flux réels de bétails entre

les pays sahéliens et les pays côtiers sont largement sous estimés par les statistiques officielles.

La plus forte contribution du bétail au PIB sur la période a été enregistrée les années où le principal client du Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, traversait une crise sociopolitique, ce qui prouve une forte capacité d'adaptation et de résistance de la filière.

Après l'or et le coton, le bétail est le troisième poste d'exportation du Burkina-Faso (il était le deuxième avant l'ouverture en 2008 des mines d'or importantes de Kalsaka et Essekane).

L'importance du bétail se mesure à la fois à ses performances économiques et à l'importance que revêt la possession de bétail pour les ruraux, qu'ils soient pauvres ou moins pauvres, éleveurs bien sûr mais aussi agriculteurs. Il s'agit d'une activité rentable, qui rapporte des revenus et des sous produits utiles pour la famille (lait, en premier lieu) il s'agit également d'une assurance-épargne sur pied facilement mobilisable en cas d'imprévu ou de crise, il s'agit enfin d'un bien prestigieux sur le plan social. Le bétail est une forme de placement paysan des plus universels : il fournit de multiples services (traction animale, fumure), il fournit des revenus complémentaires et constitue, dans les cas extrêmes, une banque alimentaire.

La production de bétail est dominée par des modes d'exploitation extensifs : la majorité du bétail est conduite par des agro-pasteurs, et par des agro-éleveurs également de plus en plus nombreux. Si les pratiques de mobilité restent très différenciées, la séparation entre élevage d'un côté et agriculture tend à se réduire.

Les filières lait et volaille sont importantes également par les perspectives qu'elles offrent.

La production de lait, dominée par les éleveurs pastoraux, constitue un pendant de la filière bétail viande. Mais la filière lait local subit une concurrence forte des importations de produits laitiers qui sont passées de 5,6 en 2000 à 13 milliards en 2011 soit une hausse de 7,8% par an. Le faible taux de protection douanière des produits animaux dans l'espace UEMOA (5%) et l'insuffisance des infrastructures de collecte et de transformation expliquent en partie ce phénomène. Les produits laitiers constituent 92% des importations de produits animaux. Pourtant, alors que la consommation en lait est en forte hausse, la part des importations dans la consommation en lait a baissé de 45% en 1990 à environ 11% de nos jours (MRA/PNUD, 2011).

Contrairement à d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, le Burkina-Faso importe très peu de viande de volaille (0,7% des produits animaux importés).

Importance du bétail au Burkina-Faso

Le Burkina possède le 2^{ème} cheptel de bovins de l'UEMOA derrière le Mali. On compte 30 millions de têtes de bétail en 2009 (caprins : 38%, bovins : 27%, ovins : 25%). Sur la période 1961-2009, l'effectif des bovins passe d'environ 3 millions à 9,8 millions de têtes. L'effectif des bovins est en croissance constante, de 119% entre 2004 et 2011.

Elevage au Burkina : quelques chiffres clefs

Part des ménages agricoles qui pratiquent l'élevage	81,6%
Part des revenus de l'élevage dans les revenus des ruraux	38,8%
Part des revenus de l'agriculture dans les revenus des ruraux	22,5%
Part des revenus de l'élevage dans les revenus des ruraux zone Sahel	68,9%
Part de l'élevage du bétail conduit selon le système pastoral	80%
Apport du système pastoral dans l'offre de viande	77%
Apport du système pastoral dans l'offre de lait	92%
Part des ménages attelés et motorisés en 2010	60,8%
Part des ménages attelés et motorisés en 1993	23,9%
Part de l'élevage dans le PIB entre 2004 et 2011	19%
Part de l'agriculture vivrière dans le PIB en 2013	11%
Part de l'élevage dans le PIB en 2013	11,3%
Part de l'agriculture de rente dans le PIB en 2013	3,5%
Part de l'or dans les exportations en 2009	42,3%
Part du coton dans les exportations en 2009	22,8%
Part de l'élevage dans les exportations en 2009	14%
Croissance des importations de lait par an depuis 2000	7,8%

Sources : RDP (2012), PNUD (2011)

B. Le cadre général d'intervention publique dans l'élevage au Burkina

Le Burkina Faso est doté d'une véritable Politique nationale de développement de l'élevage 2010-2015 (PNDEL) dont l'opérationnalisation est dictée par le Plan d'Actions et Programme d'Investissement du Secteur de l'Elevage (PAPISE), adopté en 2000, actualisé en 2008 et réadapté en 2010. Les axes forts de cette stratégie sont : le renforcement des capacités, sécurisation foncière et gestion durable des ressources pastorales, l'accroissement de la productivité et de la production, l'amélioration de la compétitivité et de la mise en marché. De nombreux projets participent à la réalisation de cette stratégie, entre autres : le PAFASP, le PADAB-II, le PAF, le PDE/LG, le ZEPESA, le PAEOB, le PCZLD et le PDES II, PATTEC¹, etc.

A noter également l'importance de la décentralisation au Burkina-Faso qui fait émerger de nouveaux intervenants dans le secteur de l'élevage : en particulier on peut citer les chambres régionales d'agriculture (CRA), les conseils villageois de développement (CVD), les municipalités et les conseils régionaux. Signalons également que les recettes fiscales perçues sur les marchés à bétail constituent une ressource importante pour les communes de certaines régions.

La mise en œuvre des soutiens à l'élevage a privilégiée la dernière décennie :

- la mise en place d'un cadre juridique soucieux de sécuriser le pastoralisme : loi d'orientation relative au pastoralisme – LORP – et décrets d'application. Ce texte confie à l'Etat et aux collectivités territoriales la responsabilité de garantir aux « pasteurs le droit d'accès aux espaces pastoraux, le droit d'utilisation équitable des ressources naturelles et la mobilité des troupeaux ».
- la valorisation des zones à vocation pastorale : 26 zones fonctionnelles (731 000 ha), et 161 zones potentielles (1 200 000 ha)

- l'amélioration génétique (viande et lait) : création du centre national de multiplication des animaux (CMAP en 2006), promotion de l'insémination artificielle (importation de 1350 doses), programmes laitiers : PNPDL, PDES, PSDZA, ZEPESA, réglementations.
- la santé animale : éradication de la peste bovine par campagnes de vaccination obligatoire (mais taux moyens de couverture vaccinale : entre 18 et 22% (RDP)), notamment via des mandats sanitaires livrés au secteur privé par la DGSV.
- aliments du bétail : subventions SPAI (50% du prix en direction des organisations d'éleveurs en priorité, quantités insignifiantes qui n'impactent pas le prix du marché) en conjoncture de crise, construction en cours d'une usine de production d'aliments du bétail, la SOFAB (100 000 T/an), projet de construction d'un magasin de stockage de 50 000 tonnes.

Quelques moments importants dans l'histoire de l'élevage au Burkina-Faso

- Avant la colonisation : accent sur la santé animale.
- Années 1970 : après les grandes sécheresses, attention accrue au pastoralisme et à l'appui conseil aux éleveurs, notamment sur les questions d'intégration agriculture/élevage. Création de fermes pilotes comme le Feed Lot de Banfora (1976), début d'aménagement de ce qui deviendra les « zones pastorales » et premières expérimentations de ranchs.
- Après 1985 : option marquée pour la sédentarisation.
- Après 1990 : création d'un département ministériel en 1997 (Ministère des Ressources Animales et Halieutiques aujourd'hui), privatisation de la santé animale, développement des organisations d'éleveurs, mise en place d'un système de fiscalisation du secteur.
- 2002 : loi relative au pastoralisme (2002)

II. Le financement de l'élevage au Burkina-Faso

A. Evolution des dépenses publiques agricoles (élevage compris)

Le Burkina Faso fait partie des rares pays africains qui ont consacré au moins 10% de leurs ressources publiques à l'agriculture dans la dernière décennie, conformément à l'engagement de Maputo. Le Burkina a consacré en moyenne 10,2% de son budget à l'agriculture entre 2004 et 2011 (RDP).

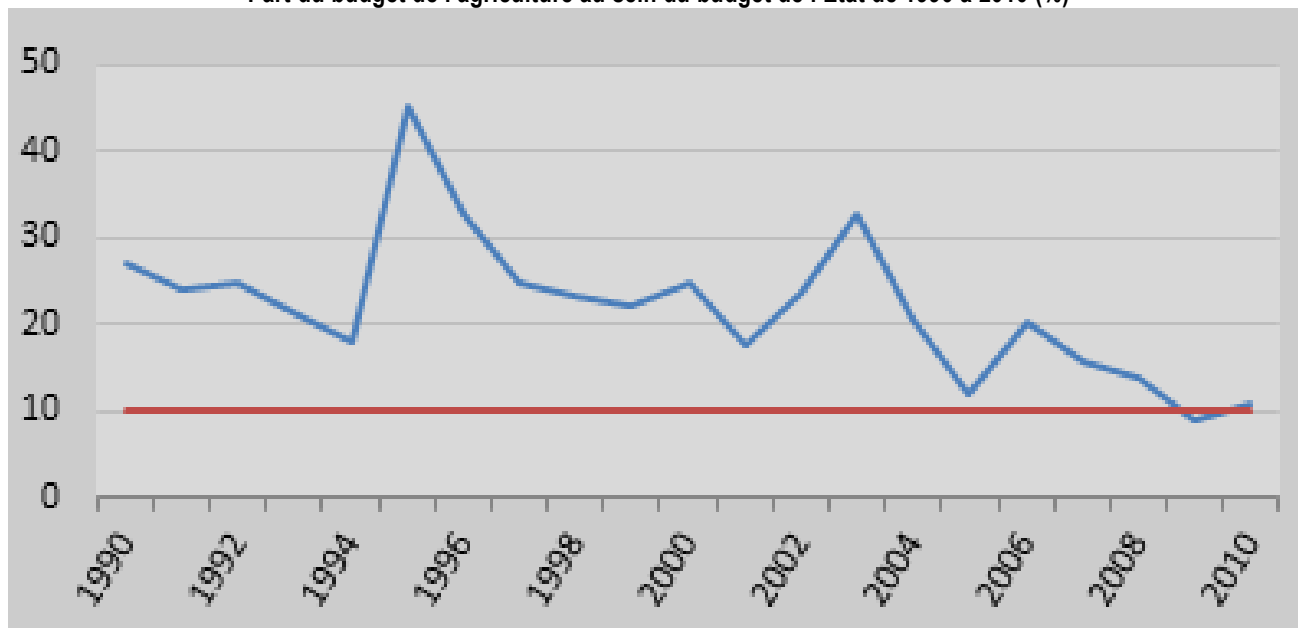
Cependant, il est à préciser que là où le Sénégal a dû augmenter de façon significative les ressources allouées à l'agriculture au cours des dernières années,

le Niger, le Burkina Faso et le Mali consacrent habituellement plus de 10% des ressources publiques à l'agriculture, notamment pour atténuer les effets des aléas climatiques qu'ils subissent.

En réalité on a connu dans le passé des années où l'Etat Burkinabé allait jusqu'à investir 45% de son budget à l'agriculture, comme on le voit sur le tableau ci-dessous.

1. PAFASP : Programme d'Appui aux Filières Agro-Sylvo-Pastorales ; PADAB-II : Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture ; du Burkina Faso, Phase II ; le PAF : Projet d'Appui aux filières Bio-Alimentaires du Burkina Faso ; le PDE/LG : Projet de développement de l'Elevage dans la région du Liptako Gourma ; le ZEPESA : Projet d'appui au développement du Zébu Peul au Sahel ; le PAEOB : Projet d'Appui à l'Elevage dans l'Ouest du Burkina Faso ; le PDES II : Projet de développement de l'élevage dans la province du Soum- Phase II ; PCZLD/PATTEC : Projet de Création des Zones Libérées Durablement de la mouche tsé-tsé et de la trypanosomiase.

Part du budget de l'agriculture au sein du budget de l'Etat de 1990 à 2010 (%)



Source : Resakss (2013)

La tendance sur la longue période est bel et bien au déclin de la part du budget national allouée à l'agriculture (au sens large, élevage compris). Certes les montants augmentent en valeur absolue, mais de façon non proportionnelle à l'augmentation du budget national. En réalité, la part du budget national allouée à l'agriculture n'a pour ainsi dire jamais été aussi basse qu'aujourd'hui au Burkina-Faso. En 2008, année de la crise alimentaire régionale, le budget agricole du Burkina-Faso en valeur absolue est inférieur au budget agricole de 1991, ce qui représente une proportion du budget de l'Etat nettement moindre. Cette figure nous montre que finalement l'effet de Maputo a très peu joué, puisque traditionnellement le Burkina avait toujours affecté plus de 10% de son budget au secteur agricole. Cette allocation a même atteint et dépassé les 40% entre 1994 et 1996.

Par ailleurs, toujours selon la dernière revue des dépenses publiques agricoles, **la dotation du ministère de l'agriculture provient à 71% de l'aide internationale** sur la période, alors que la part de l'aide dans le budget national est de 30% en moyenne. La Banque mondiale estime qu'il y a 80 à 100 projets figurant chaque année au budget agricole. Les ressources nationales, qui sont significatives et croissantes, sont en priorité dirigées vers d'autres secteurs que l'agriculture.

Tous ces éléments concourent à relativiser la volonté de l'Etat à soutenir le secteur agricole même si le Burkina-Faso reste un des pays d'Afrique qui soutient le plus son agriculture. C'est assez paradoxal dans un pays où l'écrasante majorité de la population vit de l'agriculture et où le **taux de prévalence de la faim augmente depuis dix ans alors qu'il baisse presque partout ailleurs** (le Niger et le Mali voient le nombre et la proportion de personnes souffrant de la faim baisser dans la dernière décennie.)

En outre le dernier document de revue des dépenses publiques agricoles menée par la Banque mondiale se montre assez sévère sur le bilan des dix dernières années. Il met au jour le « paradoxe burkinabé » : il s'agit d'un pays où des moyens conséquents sont mis à disposition du secteur de l'agriculture (au sens large) par l'Etat, où des efforts importants ont été réalisés en matière d'amélioration des processus de programmation et exécution budgétaires, mais où les résultats sont décevants en matière de croissance et de lutte contre la pauvreté. Comment expliquer ce paradoxe ? La dépense publique est jugée de faible qualité et les textes d'orientation produits depuis 2000 sont certes nombreux mais apparaissent selon ce document **comme trop contingents des crises conjoncturelles, des changements institutionnels et de l'agenda des bailleurs de fonds.**

B. Evolution des dépenses publiques spécifiques à l'élevage

Au total, le financement public consacré au sous-secteur de l'élevage au cours de la période 2004-2011 est estimé à 8,14 milliards de FCFA en moyenne par an, soit à **peine 1% du Budget de l'Etat**. La dotation du ministère des ressources animales (MRA) est faible en comparaison de celle du ministère de l'agriculture : **dix fois moins** en moyenne sur la période. L'élevage, contribue pour 35% à la formation de la valeur ajoutée agricole et ne reçoit que 7% des ressources agricoles sur la période (RDP, 2012).

En conséquence, et comme le souligne très clairement la revue des dépenses publiques, **l'élevage est un des sous secteurs de l'agriculture les plus négligés et il importe que le budget de l'élevage soit rehaussé en proportion de son poids dans l'économie et dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des ménages.**

Concernant la part de l'aide dans les dépenses liées au secteur de l'élevage, elle serait très importante, mais moindre par rapport aux dépenses affectées au secteur agricole au sens large. Le premier bailleur de fonds pour l'élevage au Burkina-Faso est la BAD (25%), loin devant la BID (8%), la France (3%), la Belgique (2%) et les autres. Les projets et programmes touchant l'élevage ne sont pas répartis de manière égale sur le territoire : le Sahel burkinabé bénéficie de 60% des grands projets (RDP) alors qu'elle ne concentre « que » 21% du cheptel bovin (INSD 2009).

Aperçu des effectifs d'encadrement de l'élevage en 2013 (tiré de RDP, 2012)

Fonctionnaires en poste en 2013	137
Besoins de fonctionnaires selon OIE (2008)	350
Besoins de cadres du secteur privé	350
Nombre de vétérinaires formés par an	5

Comparaison des soutiens aux sous-secteurs de l'agriculture

Le coton tient une place particulière dans l'histoire de l'agriculture burkinabé, et l'Etat continue d'accorder un soutien privilégié à cette filière. Pourtant, on remarque que la contribution du coton au PIB est inférieure à celle de l'élevage. A noter que la filière coton à elle seule a reçu 88 milliards de FCFA, soit 12% des dépenses agricoles contre une contribution au PIB agricole de moins de 10%. Enfin, l'évolution de la part du coton dans les exportations du Burkina est en baisse, et tend à rejoindre celle de l'élevage qui, elle, est en hausse.

Allocation des ressources et contribution à la valeur ajoutée (2004-2011)

Sous-secteurs	Contribution à la valeur ajoutée agricole	Dépenses agricoles
Production végétale	55%	61%
Coton	<10%	12%
Elevage	35%	7%

A partir des données BM, 2013

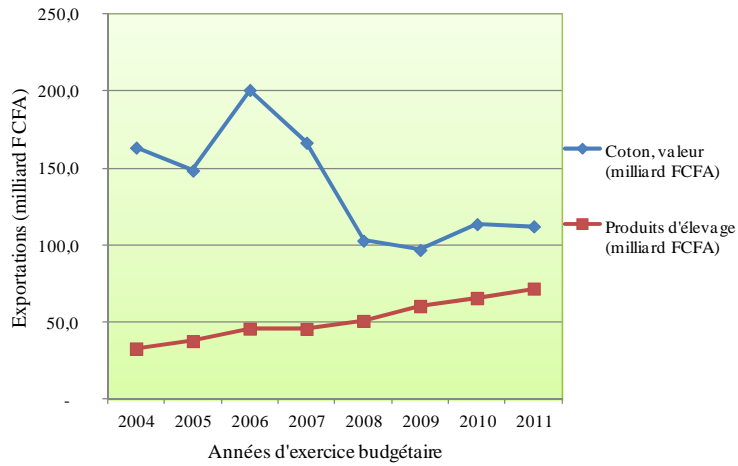
Bilan des dépenses publiques d'élevage durant la dernière décennie : extrait de la RDP (2012)

« De manière plus générale, les recommandations suivantes sont faites, afin d'assurer une mise en œuvre efficiente du PAPISE et de la PNDEL :

- Augmenter le niveau du budget et améliorer l'efficacité des mécanismes de décaissement, notamment en matière d'investissements, afin de mieux prendre en compte la place et le potentiel du sous-secteur de l'élevage dans l'économie nationale.
- Augmenter les allocations aux structures d'exécution afin de renforcer leur capacité de fonctionnement et de soutien aux acteurs.
- (...)
- Renforcer l'appui-conseil à travers l'accroissement des capacités opérationnelles du MRA et l'amélioration de la qualité de l'offre de services aux éleveurs. Pour ce faire, l'accroissement et la formation du personnel technique de l'élevage s'impose, ainsi que l'accroissement des moyens matériels et logistiques nécessaires pour assurer une bonne couverture des zones d'élevage.
- Impliquer davantage les OPE dans le système de transfert de connaissances et de technologies et de l'organisation pour l'approvisionnement en intrants zootechniques.
- Développer un partenariat fort entre les services public, le secteur privé et les professionnels des différentes filières animales et connexes. En particulier, faire participer au mieux le secteur privé dans la définition et la mise en œuvre des services d'appuis aux éleveurs (appui-conseil, approvisionnement en intrants, renforcement des capacités, etc.).
- Accroître l'effort de désenclavement des zones d'élevage, en partenariat avec le MID et le MATD. »

Comparaison de l'évolution des exportations du coton et de celles de l'élevage entre 2004 et 2011

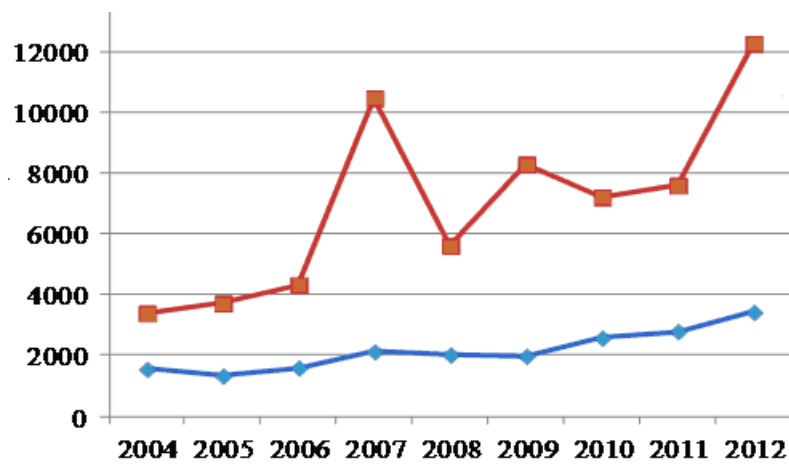
Source : DGEF, 2012



Plusieurs signaux sont toutefois encourageants :

- il y a une amélioration globale des dépenses dans le sous-secteur avec un doublement entre 2004 et 2011.
- environ 72% de ces dotations budgétaires à l'élevage sont destinées aux investissements (et non aux dépenses de fonctionnement : personnel, carburant etc.).
- le taux d'exécution des investissements sur ressources internes du MRA connaît ces dernières années une amélioration qualifiée de « spectaculaire » : 25% pour la période 2004-2005, 52% pour la période 2006-2008 et 93% pour la période 2009-2011.
- la dépendance du budget prévisionnel total du MRA aux financements extérieurs est inférieure au ministère de l'agriculture (MAH) (48% contre 71% en moyenne).
- dans le cadre du CAADP, le Burkina-Faso a formulé son PNIA qu'il appelle le PNSR : dans les projections de financement, 22% du budget est consacré à l'élevage dont 11% sur la sécurisation des pasteurs.

Situation comparée de l'évolution annuelle des prévisions des dépenses de personnels et de fonctionnement par rapport à celle des investissements dans le secteur de l'élevage (en million de F CFA)
 en bleu les coûts de personnels et les dépenses de fonctionnement
 En rouge les investissements exécutés par l'Etat



Source : DEP/MRA (2012)

Cette figure montre que : (1) plus de 2/3 des dépenses allouées au secteur de l'élevage sont affectés aux investissements, et (2) cette part des dépenses affectées aux investissements est en hausse constante depuis 2004 et forte à partir de 2006. Dans le même temps, la part allouée au personnel et aux dépenses de fonctionnement est restée presque stable. On pourrait en conclure que les choses vont s'améliorer pour l'élevage depuis la déclaration de Maputo, car si le pourcentage du budget de l'Etat affecté au secteur agricole a diminué, la qualité de l'apport au secteur de l'élevage s'est améliorée.

Dépenses publiques en direction des aménagements pastoraux (en FCFA)

Entre 2006 et 2010	4 milliards
2011	2 milliards
Prévisions 2012	6 milliards

Source : RDP (2012)

C. Autres formes de financement de l'élevage au Burkina-Faso

Les activités agricoles sont en général peu financées par le secteur bancaire. Le sous-secteur de l'élevage est encore plus délaissé, alors que la rentabilité des activités de l'élevage est souvent plus haute que celle des activités agricoles. La quantification est très difficile mais selon la BCEAO seulement 0,03% du total des crédits à l'économie ont été dirigés vers l'élevage entre 2005 et 2009. Les pasteurs en particulier semblent généralement à l'écart de tout accès au crédit formel.

Le fonds de développement de l'élevage (FODEL)

Le FODEL est un instrument de financement de l'élevage unique au Sahel. Il a vocation à financer, par le crédit (à 7% de taux d'intérêt) ou par la subvention, les projets d'éleveurs regroupés ou isolément, touchant aussi bien à la production et à la transformation qu'à la commercialisation. Aux yeux de nombreux acteurs, MRA, banque mondiale, experts, le FODEL est potentiellement un outil puissant d'autofinancement de la filière dans un contexte de déficit de crédit en milieu rural. Son originalité est double :

- d'une part ses ressources proviennent en partie du secteur élevage lui-même. L'Etat lui reverse (théoriquement) 40% des produits de la Contribution

Spécifique du Secteur Elevage (CSE) issus des taxes prélevées sur les exportations de bétail sur pied et des cuirs et peaux. La douane verse les taxes au Trésor et 40% de celles-ci sont reversés au Ministère des ressources animales (l'autre étant utilisée dans le budget de l'Etat).

- D'autre part, le fonds est en partie géré par les éleveurs eux-mêmes puisque des représentants des éleveurs siègent au Conseil d'administration. Fondé en 1996, il a transformé par décret présidentiel en fonds de développement pour l'élevage en 2008, et se trouve davantage participatif suite au plaidoyer des éleveurs.

Dans la pratique le FODEL ne touche qu'entre 16 et 32% de la part théorique qui lui est due entre 2009 et 2011, mais son budget est en constante augmentation. Selon la banque mondiale, « il serait légitime d'envisager que la totalité de la CSE soit reversée au FODEL et non plus seulement 40%. » Les éleveurs se félicitent de cet instrument mais déplorent qu'il soit principalement tourné vers la volaille et les petits ruminants : ils souhaiteraient en étendre l'accès aux éleveurs de bovins notamment.

Extrait de RDP, projet de document de travail spécifique à l'élevage 2012 :

« Tous les professionnels (OP/OPE, organisations faïtières, jeunes, femmes individuelles, privés, etc.) du secteur de l'élevage peuvent avoir accès au financement du FODEL. Il faut pour cela soumettre au FODEL par canal des structures décentralisées (Directions Régionales des Ressources Animales), un projet de qualité, conforme au canevas élaboré par le FODEL. Au sein du FODEL, un comité d'octroi de prêt composé de quatre (4) membres est mis en place pour apprécier les projets présentés et décider de leur financement selon les critères d'éligibilité. Treize (13) points focaux ont été formés par le FODEL en élaboration des microprojets. Ils sont présents dans les 13 régions du Burkina pour accompagner les promoteurs de projets dans l'élaboration et la recherche de financement. Trois produits essentiels sont offerts par le FODEL pour tenir compte des réalités et de la diversité de chaque filière ou sous filière : les crédits d'investissement et/ou d'équipement ; les crédits d'approvisionnement en matières premières ; les appuis et avances de trésorerie. ».

III. Perceptions des acteurs interrogés

A. Appréciation des impacts des interventions publiques dans l'élevage

Appréciation générale de l'impact des dépenses d'élevage par les éleveurs.

De manière générale, les dépenses d'élevage sont jugées insuffisantes et incapables de faire face aux enjeux et transformations qui traversent actuellement le monde de l'élevage. D'abord, le sous investissement dans l'élevage au regard de son poids économique et social traduit un biais de la politique agricole au sens large. Celle-ci reste focalisée sur des enjeux de production végétale (avec une

emprise du coton démesurée). C'est ainsi que les éleveurs expliquent pourquoi il n'y a pas eu de changements majeurs depuis 10 ans et que le soutien de l'Etat aux éleveurs continue d'être dérisoire. Leurs conditions de vie et de production se sont dégradées sous l'effet de contraintes de tous ordres (climatiques, commerciales, foncières, sécuritaires etc.) qui s'accumulent au fil des ans et les efforts de l'Etat ont été incapables d'infléchir la tendance.

Pire, la politique agricole qui est menée est potentiellement nuisible aux activités d'élevage, du moins d'élevage lié à la tradition. La focalisation générale sur la production végétale entraîne un encouragement des dynamiques de pressions foncières qui s'exercent sur les éleveurs. Selon certaines expressions : « le front agricole mange la brousse », ceci d'autant plus que « la brousse est considérée comme n'appartenant à personne ». Un exemple emblématique est le cas de la zone pastorale de Sidéradougou dont la superficie est passée de 307 000 ha à 51 000 ha environ de nos jours (RDP).

Ensuite le problème de fond dépasse la question de l'opposition entre production végétale et animale : aux yeux des éleveurs le gouvernement burkinabé poursuit en matière d'agriculture comme d'élevage une politique de promotion de l'agrobusiness au détriment des exploitations familiales. L'illustration par excellence de cette politique selon les éleveurs est l'investissement massif de l'Etat et de ses partenaires dans le pôle de croissance de Bagré : « Bagré c'est un pôle pour l'agrobusiness pur et simple, pas pour développer l'exploitation familiale ! ».

Toutefois les éleveurs reconnaissent des progrès dans le secteur élevage depuis quelques années, ce qui concorde avec les signaux positifs que révèle l'étude des

dépenses d'élevage sur les toutes dernières années. Une des explications relève selon les acteurs d'avancées institutionnelles : « Pendant 20 ans on est resté avec le même budget de 1997 à 2010 lorsqu'on était un secrétariat d'Etat à l'élevage, mais ça a commencé à changer ». Les agents du MRA ont également le sentiment d'une plus grande considération de la part des décideurs qui s'est traduite par une attribution financière plus conséquente. Ce changement est attribué par beaucoup d'interlocuteurs à la personnalité du Ministre actuel, considéré comme connaisseur et promoteur du secteur : « avant on mettait peu de ressources dans le secteur de l'élevage et l'arrivée du ministre actuel a fait bouger les lignes grâce à un plaidoyer devant l'Etat ».

Le pôle de croissance de Bagré (Centre Est) devrait coûter environ 67 milliards de francs CFA. « Le projet compte attirer au moins trois gros investisseurs qui pourront exploiter 500 ha chacun aux côtés des petites et moyennes entreprises et de petits producteurs qui bénéficieront de 6 000 ha aménagés. Il est également prévu l'aménagement de 15 000 ha en faveur des investisseurs privés sur les terres hautes, 3 000 ha de bas-fonds, 3 000 ha d'irrigation gravitaire » (Mafap 2013). Sont également prévues les constructions d'un parc industriel, d'un abattoir, d'un marché de bétail.

Appréciation par type de dépenses selon les éleveurs

<i>Priorités affichées</i>	<i>Résultats aux yeux des éleveurs interrogés</i>
Santé animale	<ul style="list-style-type: none"> progrès réalisés dans la lutte contre la peste bovine privatisation du secteur mal conduite : les zones sont très inégalement couvertes par les prestataires de service de la santé animale ; « le mandat sanitaire dans sa forme actuelle ne règle pas la question de la santé animale », problème de fiabilité des vaccins et des prestations
Subvention des aliments bétail	<ul style="list-style-type: none"> initiative saluée mais la mise en œuvre semble faire l'objet de malversations, distribution inégale selon les zones, problème de qualité, spéculation des privés, escroqueries 20% des besoins exprimés par les OPE couverts
Amélioration de la productivité et des productions animales	<ul style="list-style-type: none"> principalement centrée sur l'insémination artificielle, peu accessible aux éleveurs familiaux ciblée sur des « nouveaux acteurs » du secteur privé installés dans le secteur de l'élevage, notamment en milieu périurbain
Aménagements pastoraux	<ul style="list-style-type: none"> absence d'action d'envergure le forage Christine est cité en modèle
Recherche	<ul style="list-style-type: none"> absence d'investissement dans la recherche absence de prises en compte des pratiques endogènes des éleveurs, par exemple concernant le fourrage

Le forage Christine est une infrastructure hydraulique majeure au Nord du Burkina. Ce forage qui porte le nom de l'épouse de son bâtisseur date de 1972 et il a un débit de 5 000m³ par heure selon les techniciens, couvrant une superficie totale de 30 000 ha. Aussi, les bassins de Christine reçoivent aussi des animaux venant de pays voisins comme le Niger, voire le Mali. Outre les animaux le forage, doté d'un château d'eau d'une capacité de stockage de 50m³, alimente également les populations riveraines.

Appréciation des impacts des mesures de soutien à l'élevage selon le Mafap

Le Mafap est un organisme logé à la FAO qui effectue un suivi original des dépenses publiques agricoles dans quelques pays d'Afrique dont le Burkina-Faso. Il porte une

attention particulière aux impacts des dépenses agricoles à travers des indicateurs de prix aux différents stades des chaînes de valeur. L'étude qui est faite sur la filière bétail au Burkina-Faso révèle que « *les producteurs sont clairement pénalisés sur la période 2005-2010* », c'est-à-dire que les prix des bovins payés aux éleveurs ne les incitent pas à produire et à vendre comme ils le devraient. L'étude précise que les grossistes aussi sont pénalisés (à cause d'entraves à l'exportation) mais dans une bien moindre mesure. L'étude conclut que l'environnement économique n'est pas favorable à la production bovine et « *malgré ces difficultés le gouvernement ne prend pas de décisions et de mesures politiques de soutien à la filière et se concentre sur des projets et programmes de soutien à la production et à la commercialisation.* »

B. Appréciation de la pertinence des dépenses liées à l'élevage

Des dépenses qui promeuvent l'élevage intensif périurbain plutôt que l'élevage extensif

Le sentiment global qui se dégage, c'est qu'au-delà des signes rassurants venant du MRA, les autorités ne cherchent pas à soutenir et à développer le type d'élevage le plus répandu : les exploitations d'élevage familial et extensif. L'archétype de cette orientation est la « *ferme moderne* », exploitation promue par les autorités en bordure des villes. Cette politique se retrouve dans les projets et programmes qui sont développés : « on peut dire aussi que le Programme d'appui aux filières agro-sylvo-pastorales (PAFSAPE) dans sa forme initiale est un projet pour l'agro-business ». Par ailleurs, « il a plus servi aux commerçants qu'aux éleveurs ainsi qu'aux grands éleveurs pour l'exportation ». Cette politique, non seulement est jugée comme déphasée (les exploitations intensives sont peu nombreuses et peu significatives dans l'économie nationale de l'élevage) mais également comme confuse et incohérente : « on a une création désordonnée de fermes périurbaines » ; « on veut promouvoir des fermes autour de Ouagadougou mais sans avoir une politique cohérente en matière de production fourragère ».

Des choix contraires aux intérêts des éleveurs transhumants

Pour certains observateurs la position du gouvernement sur la question de la mobilité est ambiguë et gagnerait à être clarifiée : « la transhumance va-t-elle s'arrêter, c'est une question politique ». Malgré les textes qui ont été élaborés pour sécuriser le pastoralisme, la transhumance est chaque

année plus difficile pour les éleveurs mobiles, or elle est absolument nécessaire dans la bande sahélienne : « on ne peut pas se sédentariser au Sahel et il n'y aura pas d'élevage intensif au Sahel ». Les éleveurs craignent que les autorités continuent de pousser les éleveurs à la sédentarisation, mais de manière non avouée. « Au Sahel, si le pastoralisme meurt, c'est l'élevage qui est mort ! On doit protéger le pastoralisme et accompagner sa mutation ». Ils revendiquent un « droit à la transhumance » explicite et souhaitent négocier un code pastoral garantissant ce mode de production, au moins pour une période de transition vers un système de production à réinventer. Certains éleveurs vont jusqu'à envisager l'immatriculation foncière en milieu pastoral comme un « mal nécessaire ».

Un manque de vision stratégique

Malgré la présence actuelle du Ministre des ressources animales et halieutiques qui suscite des espoirs, certains acteurs ont des craintes par rapport à la mise en œuvre des politiques élaborées : « on n'a pas une vraie politique engagée dans le secteur de l'élevage ». C'est le PNDEL (sept 2010) qui donne les grandes orientations du développement de l'élevage au Burkina Faso et qui sert de cadre de référence des actions à moyen et long termes. Cependant, on a pris les grands programmes du PAPISE pour les mettre dans le Programme national du secteur rural - PNSR. C'est comme si « on a tordu la politique pour qu'elle soit conforme aux instruments ». Certains craignent même que le PAPSISE ne devienne « catalogue de vieux programmes ».

C. Hypothèses sur les obstacles à l'investissement dans l'élevage

La dispersion des acteurs et des actions dans l'agriculture. Certaines hypothèses font référence à un compromis général entre tous les intervenants, qui ne serait présidé par aucune vision, aucune intention véritablement. Les éleveurs qui reprochent à l'Etat de n'avoir pas de politique claire en matière d'élevage, au PNSR de n'être qu'un listing de projets, vont dans le sens de cette hypothèse. La responsabilité de l'aide, massive dans les secteurs agriculture et élevage, comme facteur de dispersion ou de fragmentation de l'action doit ici être mentionnée.

Des enjeux de pouvoir. D'autres hypothèses tendent au contraire à penser que les décisions budgétaires sont hautement déterminées par des intérêts, qu'ils soient stratégiques, électoralistes ou de clientèle, par des groupes de pression, ou des jeux d'influence diplomatique. Deux exemples : les subventions des aliments du bétail sont suspectées d'alimenter des malversations (avec les commerçants) ; de même les orientations foncières sont suspectées de faciliter l'acquisition de terres par des élites urbaines à des fins de spéculation. La faiblesse des OP d'éleveurs à jouer son rôle de groupe de pression pour peser sur les décisions a également été évoquée. Cette faiblesse est notamment due à de nombreuses divisions qu'il faudrait surmonter.

Des stéréotypes. Enfin les derniers mettent l'accent sur les idéologies dominantes, les choix budgétaires étant analysés comme des reflets de la philosophie, de l'éducation, des croyances des dirigeants, notamment sur rôle positif du libéralisme, de l'agrobusiness et de la

sédentarisation. Pour les éleveurs et non éleveurs rencontrés, certaines idées fausses expliquent, en partie le faible investissement dans le secteur de l'élevage :

- « Le développement de l'agriculture entraînera le développement de l'élevage » : la culture cotonnière par exemple peut se révéler utile au développement de l'élevage via les tourteaux comme aliment de bétail. Pourtant, de l'avis des éleveurs, « l'aliment privilégié pour la vache et son développement, c'est l'herbe » et les tourteaux sont chers.
- « L'élevage c'est l'affaire des Peuls ! » ou « l'élevage c'est la transhumance ! » De tels préjugés, encore fréquents parmi les élites au pouvoir, témoignent d'une grande méconnaissance de la réalité du terrain. Le monde des éleveurs a bien changé et change vite. De plus en plus de pasteurs deviennent se sédentarisent, de plus en plus d'agriculteurs se « pastoralisent », de plus en plus d'acteurs confient du bétail à des bergers peuls qui ne sont pas propriétaires de l'ensemble de leur troupeau... La réalité est bien plus complexe.
- « C'est l'agriculture moderne et l'élevage moderne qui peut nourrir les burkinabés ! ». Cette vision, également très répandue parmi les décideurs, est en contradiction avec la réalité : aujourd'hui le système pastoral nourrit l'Afrique de l'Ouest, parvient à répondre à la demande en plein boom, alors qu'il ne bénéficie que de soutiens publics et privés négligeables, et que les conditions de productions se dégradent (climat, pressions foncières, insécurité etc.).

Opportunités pour un meilleur soutien au secteur de l'élevage au Burkina

- Il semble que les éleveurs burkinabés puissent tirer parti d'un **terreau institutionnel favorable**, d'une administration actuelle sensible à la nécessité d'augmenter l'allocation des ressources pour l'élevage au Burkina. Pour preuve, avec l'appui du PNUD, le Ministère des ressources animales et halieutiques a lui-même demandé une étude et un document de plaidoyer qui permet de mettre en exergue l'apport du secteur de l'élevage dans l'économie au Burkina ainsi que dans l'économie au niveau des exploitations familiales (MRA, PNUD, 2011).
- Le **FODEL**, un instrument qui est salué par l'ensemble des acteurs comme une perspective sérieuse d'« autofinancement » de la filière élevage. Il conviendrait de capitaliser davantage cette expérience et d'explorer les moyens par lesquels les grands ruminants pourraient également être financés.
- La situation économiquement favorable du Burkina qui a vu son budget croître grâce aux **ressources aurifères** est aussi à saisir : les retombées locales des projets d'exploitation minières sur les communautés d'éleveurs ont-elles été suffisamment étudiées et valorisées?
- Plusieurs éleveurs ont relevé à quel point **l'implication au niveau local** peut être fructueuse, notamment sur la résolution de conflits fonciers. Et ce d'autant plus que la profession d'éleveurs de bétail en particulier dispose d'un moyen de pression pour faire respecter leurs droits : les budgets des communes sont souvent fortement tributaires des taxes prélevées sur les marchés à bétail.
- Il existe **un suivi des dépenses agricoles important** au Burkina-Faso : en particulier une revue des dépenses publiques agricoles très détaillée qui vient juste de sortir et un document de travail spécifique sur l'élevage (2012), et les travaux du Mafap qui touchent à la question du bétail, également très récents (2013). Le document de plaidoyer sur l'élevage réalisé par le MRA et le Pnud en 2011 contient aussi de précieuses informations. Les éleveurs Burkinabés gagneraient à s'approprier ces documents et peuvent s'en inspirer pour bâtir de nombreux argumentaires.
- L'engagement du Gouvernement et particulièrement du **Ministre actuel, sa personnalité et la dynamique** qu'il a su apporter au secteur de l'élevage est une grande opportunité à saisir par les éleveurs pour faire avancer beaucoup de choses en faveur de l'élevage.

Liste des personnes rencontrées

Institutions publiques : Dr Hadja Oumou SANOU, Chef de département production animale - Institut de l'environnement et de recherches agricoles (INERA) ☆ Y. KABORE, Direction Général des aménagements pastoraux (MRA) ☆ Ludovic BAMBARA, Directeur technique des opérations – Ministère des ressources animales (MRA) ☆ Nana ISSIFOU, Ministère des ressources animales (MRA) ☆ Dr Lassina OUATTARA, Directeur Général – Direction des services vétérinaires – Ministère des ressources animales (MRA) ☆ Monsieur Donatien SAWADOGO, Directeur général des études et des statistiques sectorielles (MRAH) ☆ Souleymane PINDE, Directeur – Direction générale des productions animales (DGPA) (MRA), ☆ Abdoulaye OUEDRAOGO, Directeur - Direction Générale du Développement des Productions Animales (DGDPA) Ministère des ressources animales (MRA).

Partenaires au développement : Mansour BOUNDAOGO, SNV ☆ Banaon NEMAOUA, Chef de projet OP et sécurité alimentaire (GRET) ☆ Souleymane DIARRA, Coordonnateur du projet WAP – Organisation néerlandaise de développement (SNV) ☆ Brigitte OUEDRAOGO, Conseillère agriculture-élevage (SNV).

Organisations paysannes : Issifou POUAGO, Chargé de programme - Confédération Paysanne du Faso (CPF) ☆ Amadou TUMBARA, Secrétaire Général - Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB) ☆ Traoré SIDIBE, Président - Fédération des Eleveurs du Burkina (FEB) ☆ Kalilou SYLLA, Secrétaire Exécutif – ROPPA ☆ Ousseini OUEDRAOGO, Chargé de programme – ROPPA ☆ Boubacar MAÏGA, Membre - Réseau de Communication sur le Pastoralisme ☆ Saliou DIALLO, Membre - Réseau de Communication sur le Pastoralisme.

Cellule nationale APESS : Djibrilou DIALLO, Président (Thiou) ☆ Hamadou DICKO, 1^{er} vice-Président (Baraboulé) ☆ Aïssatou BOCOUM, Responsables activités féminines (Banfora) ☆ Hassane TALL, Commissaire aux comptes (Kongoussi) ☆ Kadidia DIALLO, Trésorière (Kongoussi) ☆ Moussa IDRISSE, Responsable adj. à l'information et la formation (Koumpienga) ☆ Amadou BOLY, Responsable à l'information et la formation (Arbiodor) ☆ Sita DIALLO, Secrétaire (Thiou) ☆ Hadjiratou DICKO, Responsable affaires sociales et culturelles (Djibo) ☆ Oumarou MODIBO, Coordinateur CRIPA / Dori ☆ Amadou HINDATOU, Responsable plaidoyer (Secrétariat Exécutif, Ouagadougou).

Quelques documents utiles

Contribution de l'élevage à l'économie et à la lutte contre la pauvreté et les déterminants de son développement, ministère des Ressources animales (MRA) du Burkina Faso, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), novembre 2011

Ce document récent et détaillé fournit de précieux renseignements sur le secteur de l'élevage au Burkina Faso et sa contribution à l'économie nationale et au bien-être des ménages ruraux.

http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/etude_contribution_elevage_v_imprimerie-1.pdf

Document de plaidoyer du sous secteur élevage, MRA, PNUD, 2011.

Le travail du PNUD décrit ci-dessus a également donné lieu à la réalisation d'un document de plaidoyer de 36 pages.

http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/plaidoyer_s-s_elevage_v_imprimerie-1.pdf

Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole (2004-2012), Banque mondiale, Secrétariat Permanent pour la coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA) du Burkina Faso, janvier 2013

Le document (récent) de référence sur le niveau, la composition et l'impact des dépenses publiques consacrées au secteur agricole dans son ensemble (avec des focus sur l'élevage).

[http://www-](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/12/06/000333037_20131206160455/Rendered/PDF/831620WP0FRENC00Box379886B00PUBLIC0.pdf)

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/12/06/000333037_20131206160455/Rendered/PDF/831620WP0FRENC00Box379886B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/12/06/000333037_20131206160455/Rendered/PDF/831620WP0FRENC00Box379886B00PUBLIC0.pdf)

Revue des politiques agricoles et alimentaires au Burkina Faso, MAFAP/SPAAA (FAO), juillet 2013

Analyse des dépenses agricoles au Burkina-Faso réalisées par le Mafap, selon une méthodologie un peu différente du Resakss et de la Banque mondiale.

http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/Burkina_Faso/BURKINA_FASO_Country_Report_FR_July2013.pdf

Analyse des incitations et pénalisations pour les bovins au Burkina Faso, MAFAP/SPAAA (FAO), octobre 2012

Cette note fournit une analyse détaillée du soutien à la filière « bovins » au Burkina Faso.

http://www.fao.org/fileadmin/templates/mafap/documents/technical_notes/Burkina/BURKINA_FASO_Technical_Note_BEEF_FR_Oct2012.pdf

Saisir les opportunités pour soutenir les producteurs de bovins du Burkina Faso, MAFAP/SPAAA (FAO), février 2013

Une fiche de deux pages plaidant pour un meilleur soutien à la filière « bovins » au Burkina Faso.

<http://www.fao.org/docrep/017/aq277f/aq277f.pdf>

Etude sur le suivi budgétaire dans le domaine agricole au Burkina Faso, Oxfam et Confédération paysanne du Faso, mars 2010

Cette analyse du budget agricole au Burkina-Faso a été réalisée par une organisation paysanne, accompagnée par Oxfam.

<http://cpfburkina.org/wp-content/uploads/Rapport-final-etude-suivi-budgetaire-agricole-BF-Mars-20101.pdf>

Document réalisé avec l'appui technique d'Inter-réseaux Développement rural, 2014.

Rédaction : Daouda Diagne et Vital Pelon. Remerciements à Imma de Miguel (Oxfam) et Alexis Gonin (étudiant en thèse) pour leurs apports.



APESP

04 BP 590 Ouagadougou 04 – Burkina Faso

Tel : (226) 50 34 66 36

Email: sg@apess.org

Inter-réseaux
Développement rural

Inter-réseaux Développement rural

32 rue le Peletier 75009 Paris France

Tel : (33) 01 42 46 57 13

Email: inter-reseaux@inter-reseaux.org

Travail réalisé avec le soutien financier de l'Union Européenne, de la Coopération suisse, de la CEDEAO et de l'UNOPS dans le cadre du Projet de "renforcement des capacités de dialogue, d'influence et de mise en œuvre des politiques régionales agro-pastorales et de sécurité alimentaire et nutritionnelle" piloté par le Hub rural. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la commission européenne, de la CEDEAO ou de la coopération Suisse.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



UNOPS

