



L'agriculteur Ali Bado récolte du riz dans son champ à Bagré, Burkina Faso (2012). Photo : Pablo Tosco/Oxfam.

À QUI PROFITE LA NOUVELLE ALLIANCE ?

La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G8 au Burkina Faso

La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition s'est fixée pour objectif d'améliorer la sécurité alimentaire au Burkina Faso en encourageant les investissements privés dans l'agriculture. Néanmoins, favoriser le climat d'investissement ne devrait pas conduire à des réformes des politiques d'investissement et des réglementations foncières au détriment des agricultrices et agriculteurs familiaux. Le dispositif de la Nouvelle alliance au Burkina Faso doit être revu sur la base d'objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition ; la société civile et les personnes affectées, consultées tout au cours du processus de mise en œuvre ; et les risques pour les exploitations agricoles familiales, atténués d'urgence.

1 INTRODUCTION

La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (NASAN) instaurée lors du sommet du G8 de 2012 vise à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso en faisant sortir 1,6 million de personnes de la pauvreté d'ici 2022, notamment au travers d'un partenariat avec six firmes internationales et dix entreprises burkinabès, en collaboration avec le gouvernement et les bailleurs de fonds internationaux. Au sein du cadre de coopération de la NASAN, les membres du G8 et le gouvernement du Burkina Faso s'engagent à « travailler ensemble pour mobiliser davantage d'investissements privés dans le développement agricole, encourager l'innovation, obtenir des résultats durables en matière de sécurité alimentaire, réduire la pauvreté et éliminer la faim¹. »

La NASAN s'appuie sur des initiatives existantes favorisant l'investissement privé dans l'agriculture. Par exemple, le projet de Pôle de croissance de Bagré (voir encadré 1), soutenu par la Banque mondiale, constitue l'un des éléments principaux de la NASAN au Burkina Faso. Cette Nouvelle alliance est également considérée comme une mesure de soutien au Programme national du secteur rural (PNSR)² du Burkina Faso et ses points d'action s'inscrivent dans trois des cinq priorités de ce programme. L'Initiative pour la transparence foncière du G8 et les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (DV)³ de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture sont également mentionnées dans le cadre de coopération de la NASAN, bien que leur mise en œuvre n'apparaisse pas explicitement comme une condition préalable aux activités de la NASAN liées au foncier.

Oxfam avait signalé en 2013 que cette initiative risquait de faire plus de tort que de bien à l'agriculture familiale et à la sécurité alimentaire dans les 10 pays africains concernés, notamment le Burkina Faso, et avait recommandé de renforcer le rôle des organisations de producteurs (OP) familiaux et des organisations de la société civile (OSC), en particulier celles représentant les femmes, les populations rurales pauvres, et les consommateurs⁴. Oxfam a par ailleurs commandé une étude sur la mise en œuvre de la NASAN au Burkina Faso⁵ et organisé des entretiens avec le personnel du Pôle de croissance de Bagré et les personnes affectées par ce projet, le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, des entreprises privées nationales et internationales, des organisations de producteurs et des représentants de bailleurs de fonds. Ces recherches ont révélé que, telles qu'elles sont mises en œuvre, la NASAN et les réformes politiques connexes menées actuellement risquent de marginaliser l'agriculture familiale à petite échelle, de porter atteinte à la sécurité foncière et de mettre en danger le droit à l'alimentation des plus vulnérables.

2 LOIN D'UNE INITIATIVE GAGNANT-GAGNANT

L'élaboration du cadre de coopération de la NASAN au Burkina Faso a été précipitée entre les mois de juillet et août 2012, en accordant peu d'attention à la participation des OP, des OSC et des groupes de femmes en particulier⁶. Près de deux ans après le début du processus, les mécanismes de suivi et de redevabilité incluant les OSC et les OP sont encore en cours de mise en place, ce qui rend difficile l'évaluation de l'impact réel de la NASAN. Oxfam estime toutefois qu'il est peu probable que les risques et les bénéfices soient répartis de manière égale entre les parties prenantes.

Engagements déséquilibrés, attentes insatisfaites

Le gouvernement du Burkina Faso a été poussé par le G8 à réformer ses politiques afin de faciliter le climat des affaires, s'il souhaitait adhérer à la NASAN⁷. Parmi les mesures qui doivent être mises en œuvre d'ici la fin 2015, on trouve des réformes des réglementations sur les semences et les douanes, ainsi que l'adoption d'un nouveau code des investissements agricoles. Ces réformes sont aujourd'hui en cours, du moins en ce qui concerne l'accès à la terre et les incitations fiscales à l'investissement. Le Burkina Faso s'attendait en retour à ce que les pays bailleurs de fonds renforcent leur soutien aux mesures de sécurité alimentaire et de développement agricole prévues dans le Programme national du secteur rural⁸, qui englobe la NASAN, mais en réalité, un certain nombre d'engagements des bailleurs de fonds, déjà prévus ou en cours, ont tout simplement été repris et estampillés « NASAN ».

Ni les OP ni les OSC n'ont été impliquées dans le processus de conception du cadre de coopération. Seul le secteur privé semble avoir été consulté⁹. Les OP et OSC n'ont à ce jour pas été impliquées non plus dans la phase de mise en œuvre du cadre de coopération. Si les ONG et les organisations de producteurs sont officiellement représentées dans le comité de pilotage du projet de Pôle de croissance de Bagré et dans le comité de suivi du PNSR, leur rôle dans le suivi de la NASAN reste vague. Le cadre de coopération de la NASAN indique bien que sa mise en place doit se faire dans le cadre de l'Évaluation sectorielle conjointe du PNSR. Pourtant, les OP et les OSC du Burkina Faso n'ont pas encore été informées que cela serait effectivement le cas.

Seize investisseurs internationaux, régionaux et nationaux¹⁰ ont envoyé des lettres d'intention pour être inclus dans la NASAN, mais seuls de brefs résumés de ces lettres sont disponibles. Aucune information précise indiquant quels investissements parmi ceux présentés dans le cadre de coopération de la NASAN sont en cours de mise en œuvre, n'a été rendue publique. Quelques informations sur les activités des entreprises nationales sont disponibles, mais celles des entreprises internationales privées restaient inconnues au moment de la rédaction du

rapport d'étape de la NASAN, en avril 2013¹¹. Seize des dix-huit entreprises mentionnées dans le rapport Grow Africa¹² de mai 2013 correspondent à des entreprises partenaires de la NASAN. Les activités des entreprises internationales sont sommairement présentées dans le rapport Grow Africa, mais elles ne portent pas spécifiquement sur le Burkina Faso, et leur lien avec la NASAN n'y est pas forcément explicite. Il s'avère de fait difficile d'avoir une compréhension globale des activités des entreprises participant à la NASAN.

Qui bénéficie de la Nouvelle Alliance ?

Outre les activités pré-existantes d'aide au développement par les bailleurs de fonds incluses dans le cadre de coopération, la réelle nouveauté introduite par la NASAN au Burkina Faso est l'attention accordée à la sécurisation du climat d'investissement pour les investisseurs privés, alors qu'aucune attention particulière n'est prêtée aux agricultrices et agriculteurs familiaux. Des mesures telles que des incitations fiscales et tarifaires sont élaborées pour les entreprises, mais pas pour les productrices et producteurs de nourriture à petite échelle. Seulement 20 % des 12 712 ha de terres à irriguer dans la zone de Bagré (voir encadré 1) dans le cadre des actions de la NASAN seront affectés à l'agriculture familiale¹³.

Les investisseurs potentiels sont censés être attirés par les efforts déployés par le gouvernement du Burkina Faso pour relâcher un certain nombre de contraintes sur l'investissement dans les secteurs agricole et agroalimentaire, et par son projet d'irriguer et de louer de vastes parcelles de terres dans le Pôle de croissance de Bagré, intégré au cadre de coopération de la NASAN et promu au plan national comme un modèle de développement agricole (voir encadré 1).

Les avancées en matière de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté apportées par les investissements privés dans le cadre de la NASAN ne sautent pas aux yeux, et il n'a pour l'instant pas été demandé au secteur privé de s'engager sur quelque garantie que ce soit en termes de droits humains ou de conditions de travail auprès des communautés locales. Aucun sursaut de l'investissement privé dans le secteur agricole n'a été constaté sur le terrain jusqu'à présent. Le rapport de la NASAN au Burkina d'avril 2013 signale que seulement six des dix investisseurs nationaux mentionnés dans le cadre de coopération de 2012 avaient déjà lancé des investissements. Les entreprises nationales semblent en effet éprouver des difficultés à tenir leurs promesses d'investissements et à accéder au crédit, en raison de montants minimaux exigés trop élevés ou de taux d'intérêt prohibitifs¹⁴, bien que l'accès au crédit soit l'un des objectifs du cadre de coopération de la NASAN¹⁵.

Encadré 1: le Pôle de croissance de Bagré, un modèle de développement de l'agriculture à grande échelle soutenu par la NASAN

Qu'est-ce que Bagré ?

Une zone de 500 000 hectares a été déclarée d'utilité publique en 1998 à Bagré, à 200 km au sud-est de Ouagadougou. En 2012, le « projet de Pôle de croissance de Bagré » ou « Bagrépôle » a été lancé avec le soutien de la Banque mondiale dans le but de créer une zone de développement intégré associant production agricole, pisciculture, industries de transformation, tourisme et services commerciaux et financiers sur une aire de 50 000 ha. En 2010, 40 649 personnes vivaient dans cette zone de concentration¹⁶.

Liens avec la NASAN

Le cadre de coopération de la NASAN comprend un engagement à développer ou réhabiliter 18 500 ha de terres irriguées, dont 12 712 situés à Bagré – 9 922 ha ou 78 % destinés aux investisseurs et 2 790 ha pour les agricultrices et agriculteurs familiaux. Un appel d'offres a été lancé en avril 2012 sur les 9 922 ha de terres irriguées à accorder aux entreprises agro-alimentaires.

Investisseurs privés et agriculture familiale

Les cahiers des charges¹⁷ « entrepreneuriat agricole » et « exploitation de type familial » utilisés à Bagré définissent les investisseurs privés ou entrepreneurs agricoles comme des individus ou des institutions qui utilisent du capital et de la main-d'œuvre salariée pour la production, le stockage, la transformation ou le commerce de matières agricoles avec un objectif de profit. Les « exploitations familiales » sont quant à elles définies comme des exploitations caractérisées par une faible intensification, utilisant des moyens de production non modernes et s'appuyant sur la main-d'œuvre familiale. Des recherches menées par Oxfam sur le terrain ont montré que les agriculteurs familiaux se voient accorder entre 1 et 4 ha de terres et qu'il reste difficile pour eux d'agrandir leur exploitation et d'accéder à des terres supplémentaires. Seuls les investisseurs privés demandent plus de 5 ha de terres irriguées.

Allocation de terres aux investisseurs de Bagré

20 % des 737 candidats qui ont répondu à l'appel d'offres d'avril 2012 portant sur 9 922 ha de terres sont des investisseurs étrangers, mais ils ont demandé plus de 50 % des terres¹⁸. Les critères de sélection des candidats sont basés principalement sur les caractéristiques administratives, juridiques et financières des entreprises. Seulement 4 points sur un total de 100 points sont accordés à la « Contribution à la sécurité alimentaire » dans la notation des entreprises candidates. Les résultats de l'appel d'offres n'ont pas encore été rendus publics. Les entreprises sélectionnées bénéficieront de baux fonciers à long terme, de 18 ans à 99 ans, la durée étant corrélée au montant d'investissement prévu. Les coûts de location seront négociés par chaque entreprise directement avec la direction de Bagrépôle.

Incitations fiscales et douanières pour les investisseurs à Bagré

Les investisseurs à Bagré bénéficieront d'importantes exonérations douanières et incitations fiscales qui seront en partie négociables au cas par cas¹⁹. Au cours de la phase d'investissement, les investisseurs seront exemptés, entre autres, de certains coûts liés à la mise en place du projet, dont certains droits de douane et impôts²⁰ sur les biens et services importés, de taxes intérieures sur l'acquisition de biens, de services et

d'emplois et d'autres impôts directs tels que l'impôt sur les sociétés.

Pendant la phase opérationnelle, les investisseurs bénéficieront de réductions de taxes douanières (7,5 %) sur les produits importés, de l'exonération totale des droits de douane et des taxes sur les exportations de biens et services produits ou fabriqués à Bagré, ainsi que de l'exonération totale de l'impôt sur les sociétés pendant les sept premières années. De la 8^e à la 12^e année, l'impôt sur les sociétés sera appliqué à taux réduit de 15 %) par rapport au taux normal de 27,5 %. Selon les informations fournies par la direction de Bagrépôle, les agriculteurs familiaux, qui ne sont pas considérés comme des investisseurs, peuvent en théorie demander une exonération de taxes à l'importation de biens et de services liés à l'investissement agricole. La manière de demander une telle exonération n'est toutefois pas claire.

Impact des travaux d'irrigation sur les agricultrices et agriculteurs familiaux de Bagré

Entre 3 000 et 9 000 ménages²¹ pourraient être affectés par les travaux d'irrigation destinés aux investisseurs menés sur les terres qu'ils utilisent actuellement. Les personnes déplacées recevront la même superficie de terres ailleurs pendant les travaux d'irrigation et seront indemnisées financièrement pendant un maximum de deux ans si elles ne peuvent pas récolter, en raison de ce déplacement. À la fin des travaux, elles devraient obtenir des parcelles nouvellement irriguées, mais d'une superficie inférieure à celles qu'elles cultivaient avant leur déplacement. La direction de Bagrépôle considère en effet que moins de terres seront nécessaires pour atteindre des niveaux de production similaires étant donné les gains de rendement dus à l'irrigation, ainsi que les intrants et l'assistance technique qui devraient être fournis à l'avenir. Il a été très difficile jusqu'à présent d'obtenir des informations claires sur les conditions et le montant des indemnités, sur la méthode de calcul de la surface de terres devant être accordée, sur le coût de la location des terres ainsi que sur les conditions des négociations avec les agricultrices et agriculteurs familiaux. Bagrépôle doit donc faire preuve de transparence et de redevabilité sur les règles de déplacement et d'indemnisation annoncées, fournir une analyse coût-bénéfices pour leur proposition de déplacer des personnes des terres qu'elles utilisent, et lancer une concertation avec les personnes concernées et les organisations représentant leurs intérêts.

3 L'AGRICULTURE FAMILIALE ET LE DROIT A L'ALIMENTATION REMIS EN QUESTION ?

Les productrices et producteurs familiaux burkinabès sont les principaux investisseurs dans l'agriculture au Burkina Faso et leurs investissements peuvent souvent générer des gains en matière de sécurité alimentaire, particulièrement aux niveaux local et national²². Ils assurent la majorité de la production animale et végétale du Burkina Faso, notamment les productions vivrières telles que la production de riz qui a significativement augmenté depuis la crise alimentaire de 2008 et l'action de soutien du gouvernement aux productrices et producteurs de riz.

En dépit de leur contribution essentielle, la mise en œuvre de la NASAN au Burkina Faso ne donne pas la priorité aux productrices et producteurs familiaux, mais se concentre au contraire sur un modèle d'agriculture entrepreneuriale à grande échelle, que le gouvernement considère plus à même de s'adapter à la demande du marché et de contribuer à la croissance économique nationale. Les agricultrices et agriculteurs familiaux risquent d'être mis à l'écart alors que les investisseurs privés pourraient bénéficier d'un soutien public et de l'accès aux ressources à travers la NASAN. Le cas de la coopérative d'éleveuses de riz UCERB (voir encadré 2) constitue cependant un exemple intéressant de la manière dont les organisations de producteurs pourraient tirer avantage de politiques de promotion de l'investissement si les conditions pour que les agricultrices et agriculteurs familiaux en bénéficient collectivement étaient réunies.

Encadré 2 : la coopérative d'éleveuses de riz attend toujours des terres.

L'UCERB espère accéder à des terres à l'issue de l'appel d'offres lancé à Bagré.

L'UCERB (*Union conannet* des éleveuses de riz de Bagré) est une coopérative de 18 groupes réunissant un total de 460 femmes qui achètent et élèvent du riz dans la zone du Pôle de croissance de Bagré. Oxfam a soutenu l'UCERB pour développer des installations de stockage. Seules quelques-unes des adhérentes ont le contrôle de leurs propres parcelles de terrain. Les femmes ont décidé de ne pas rester en marge quand elles ont entendu parler des opportunités de croissance et d'accès à la terre à Bagrépôle et ont rédigé une proposition de projet pour monter un nouvel espace de stockage et accéder à 100 ha de terres à Bagré pour cultiver du riz et ainsi approvisionner leur système d'élevage. Au regard du nombre de candidatures et de la surface totale de terres demandées dans le cadre de l'appel d'offres de Bagré, il a d'ores et déjà été annoncé à l'UCERB qu'elle recevrait moins de terres qu'elle n'en a demandé.

À qui profitent les exonérations fiscales et douanières ?

Dans la droite ligne de l'engagement de la NASAN de « renforcer la confiance du secteur privé intérieur et international afin d'accroître l'investissement agricole de manière marquée²³ », une série d'importantes réformes économiques a été lancée par le gouvernement du Burkina Faso. On a ainsi pu assister en 2013 à la création de l'agence de promotion de l'investissement, l'adoption d'une loi d'orientation de l'investissement et d'une loi relative aux mesures fiscales pour les investisseurs à Bagrépôle. Il est prévu que les exonérations pour investissement proposées à Bagré et que le futur code des investissements agricoles en cours d'adoption seront plus attractifs pour les investisseurs privés que le code général des investissements de 2010, pourtant déjà généreux²⁴.

De nouvelles exonérations au-delà de la phase d'investissement pourraient également être mises en place, réduisant encore l'assiette de l'impôt du pays. Une note interne²⁵ du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire recommande des exonérations fiscales et douanières pour les investisseurs privés dans le secteur agricole, semblables à celles qui sont définies dans la loi de 2012 sur le régime spécial douanier et fiscal (voir encadré 3) qui s'applique aux investisseurs privés à grande échelle²⁶. Les mesures définies par le régime spécial de 2012 ont également été intégrées, dans une large mesure, aux mesures d'incitation à l'investissement privé à Bagrépôle²⁷.

Il s'est jusqu'à présent avéré impossible d'obtenir quelque information que ce soit sur l'avancée ou le contenu du projet d'élaboration d'un nouveau code ou sur les bénéficiaires potentiels des mesures d'incitation recommandées, y compris dans le rapport d'étape de la NASAN. Par ailleurs, aucune mention n'est faite des agriculteurs familiaux dans la note du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire.

« Tous les pays rivalisent d'ardeur aujourd'hui pour attirer des investissements étrangers directs en adoptant des codes d'investissement beaucoup plus libéraux et incitatifs. Aussi, le Burkina Faso ne saurait rester en marge de cette compétition. »

Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, Note sur le régime général des investissements au Burkina Faso, 22 juillet 2013.

Encadré 3 : bénéfiques pour les investisseurs sous le régime spécial²⁸

Une note de 2013 du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire portant sur les investissements recommande que les mesures définies dans la loi de 2012 sur le régime spécial fiscal et douanier servent de référence au futur code sur les investissements agricoles.

Pendant la phase d'investissement

- Exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), des droits de douane et autres prélèvements perçus à l'importation des biens et services destinés à la réalisation du projet ;
- Exonération de la fiscalité intérieure sur les acquisitions de biens, services et travaux de toute nature destinés exclusivement à la réalisation du projet.

Pendant la phase d'exploitation

- Acquiescement des droits et taxes de douane au taux cumulé de 7,5 % sur tous les biens et services importés dans le cadre du projet ;
- Exonération totale des droits et taxes de douane sur les exportations des biens et services produits ou transformés dans le cadre du

projet ;

- Exonération totale pendant les sept premières années de l'impôt sur les sociétés, du minimum forfaitaire de perception (MFP), de la contribution des patentes, de la taxe des biens de mainmorte (TBM), de la taxe patronale d'apprentissage, de l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières.
- Application de l'impôt sur les sociétés au taux de 15 % au bénéficiaire imposable à partir de la huitième année jusqu'à la douzième année.

Des politiques de taxation progressives et équitables peuvent avoir un impact crucial sur la réduction des inégalités et de la pauvreté, et peuvent contribuer à financer des politiques essentielles telles que l'accès à la santé, à l'éducation ou à l'alimentation. Les politiques d'investissement qui créent des incitations – notamment via des exonérations fiscales – doivent être mûrement réfléchies et faciliter la réalisation du droit à l'alimentation. Les incitations à l'investissement pour les agriculteurs familiaux peuvent stimuler la production agricole, l'emploi et les revenus, par exemple en se fournissant chez des petits producteurs, ou en les associant au projet d'entreprise, ce qui permettrait de contrer les discriminations induites par les régimes d'incitation fiscale actuels, qui favorisent l'importation de machines et de matériel d'équipement²⁹.

Au contraire, le traitement préférentiel sans contreparties en matière de réduction de la pauvreté ou des inégalités réservé aux investisseurs agricoles, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui au Burkina Faso, risque d'amoinrir la mobilisation des ressources nationales et de maintenir la dépendance à l'aide extérieure dans un pays caractérisé par une dépendance aux droits d'exportation et d'importation, par de fortes inégalités et par une mauvaise redistribution des revenus³⁰. Par ailleurs, l'impact des incitations fiscales sur l'investissement privé reste contesté dans le monde du développement³¹.

Risques pour les droits fonciers des communautés locales

Le cadre de coopération de la NASAN comporte un certain nombre de mesures potentiellement contradictoires en matière d'accès à la terre. La loi 034/2009 sur le régime foncier en milieu rural permet d'établir une attestation de possession foncière rurale individuelle ou collective qui accorde des droits fonciers permanents à leur détenteur³². La mise en œuvre de cette loi est soutenue par la France et les États-Unis dans le cadre de la NASAN, parallèlement à l'attribution de certificats fonciers aux communautés locales. Elle risque cependant d'être remise en cause par les recommandations incluses dans un document préparatoire au futur code des investissements agricoles rédigé en juillet 2013³³ par le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, portant sur l'accès à la terre et sur le régime foncier, qui suggère d'attribuer aux investisseurs des titres fonciers sur les terres non irriguées possédées par l'État ou par les autorités locales. Cette disposition pourrait concerner des terres utilisées par les communautés locales, sur lesquelles ces

dernières devraient pouvoir obtenir des droits fonciers en vertu de la loi de 2009.

Par ailleurs, la note recommande également de lier l'accès à la terre à la compétitivité des « exploitations à but lucratif » – par opposition à l'agriculture familiale. L'introduction de critères de productivité dans l'attribution de droits d'accès à la terre, dans un pays où l'agrobusiness est publiquement considéré comme moderne et l'agriculture familiale comme non rentable, laisse planer le risque d'affaiblir la légitimité des agricultrices et agriculteurs familiaux à réclamer leurs droits à la terre.

De tels risques liés au régime foncier contredisent également le Partenariat de transparence foncière conclu entre les États-Unis et le Burkina Faso dans le cadre de l'Initiative transparence foncière (LTI) du G8 de 2013. La LTI vise à soutenir la mise en œuvre des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (DV) en Afrique sub-saharienne. Les DV visent en effet à garantir les droits fonciers existants et à lutter contre l'accaparement des terres afin de sécuriser les moyens de subsistance des communautés locales. Au Burkina Faso, leur mise en œuvre est soutenue par les États-Unis en tant que leader du Partenariat de transparence foncière. Aucune information n'est toutefois disponible sur l'avancée dans la mise en œuvre des DV et de la LTI. Aucune des activités qui y sont liées ne semble concerner la zone de Bagrépôle qui fait pourtant l'objet d'appels d'offres pour de grandes quantités de terres. De même, les DV et la LTI ne semblent pas être incluses dans le code des investissements agricoles en cours d'élaboration.

4 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La mise en œuvre de la NASAN au Burkina Faso ainsi que les réformes politiques qui l'accompagnent laissent planer des menaces sérieuses contre l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des communautés les plus vulnérables. Tous les acteurs concernés doivent être responsables de leur engagement déclaré en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Oxfam recommande les mesures suivantes :

Gouvernance et transparence

- La France, en tant que leader de la NASAN du G8 au Burkina Faso, doit travailler avec le gouvernement burkinabè pour renforcer les mécanismes de redevabilité existants incluant les organisations de producteurs et de la société civile et créer des outils de suivi et d'évaluation afin d'évaluer l'impact des mesures de la NASAN concernant les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition.
- Les entreprises qui ont rejoint ou rejoindront la NASAN doivent publier leurs lettres d'intention, informer le public des contrats ou des baux qu'elles signent et préciser l'impact de leur investissement sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans le pays. Elles doivent par ailleurs obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des communautés affectées pour toutes les activités liées à la terre et aux ressources dont ces dernières dépendent et les informer des retombées potentielles de leurs investissements en matière de droits humains, d'environnement et d'impact social.

Impact sur la sécurité alimentaire et la nutrition

- La direction de la NASAN (gouvernements hôtes et donateurs) doit réexaminer les réformes en cours et à venir en matière de politiques afin de déterminer leur impact sur la sécurité alimentaire, la nutrition et les agricultrices et agriculteurs familiaux.
- La direction de la NASAN devrait considérer les agriculteurs familiaux, en particulier les femmes, comme les investisseurs prioritaires en agriculture et orienter les incitations et les changements réglementaires en leur faveur, sur la base de consultations avec les organisations de producteurs.
- La direction de Bagrépôle et de la NASAN doit veiller à ce que tous les investissements privés respectent le droit à l'alimentation et contribuent à la sécurité alimentaire. Les investisseurs doivent s'engager à des accords équitables avec les agricultrices et agriculteurs familiaux leur garantissant des prix minimaux, établissant des mécanismes équitables de règlement des différends et favorisant des modèles d'investissement qui empêchent la perte de droits fonciers pour les petites productrices et petits producteurs familiaux.

Accès sécurisé au foncier

- La France, leader de la NASAN du G8 au Burkina Faso, doit collaborer avec les États-Unis (initiateurs du Partenariat de transparence foncière) et le gouvernement du Burkina Faso pour s'assurer que toutes les transactions foncières et tous les investissements prévus sont soumis à la mise en œuvre préalable des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (DV), respectent et défendent le principe de consentement libre, préalable et éclairé des communautés concernées et ne portent pas atteinte aux droits des populations locales tels que définis dans la loi du régime foncier rural de 2009. La direction de Bagrépôle doit garantir un accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles pour toutes les agricultrices et tous les agriculteurs familiaux de Bagré. Sur la base du consentement libre, préalable et éclairé, toutes les communautés déplacées doivent avoir le droit de donner ou de refuser leur consentement à tout développement qui les concerne et bénéficier des terres et de l'assistance technique nécessaire pour les cultiver.
- La direction de Bagrépôle doit faire connaître l'état d'avancée de l'appel d'offres lancé pour les investisseurs en avril 2012, ainsi que les conditions des accords fonciers signés ou devant l'être.
- Les entreprises impliquées dans la NASAN doivent appliquer les garanties et les normes existantes les plus élevées pour leurs investissements, y compris le respect des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme, soutenir la mise en œuvre des Directives volontaires et en respecter les dispositions.

Politique fiscale et environnement favorable

- Le Burkina Faso devrait procéder à une analyse coût-bénéfices de toute exonération, notamment au Pôle de croissance de Bagré, accordée aux investisseurs agricoles à grande échelle avant de la mettre en œuvre. Cette analyse coûts-bénéfices devrait inclure des critères de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, ainsi qu'une évaluation de la perte de ressources nationales dues aux exonérations fiscales. Le gouvernement du Burkina Faso devrait s'assurer que le code des investissements agricoles en cours d'élaboration est discuté avec les organisations de producteurs et les organisations de la société civile, y compris les groupes de femmes. Tous les avantages accordés aux investisseurs dans le cadre de la NASAN devraient être rendus publics afin d'assurer une plus grande transparence et redevabilité.

NOTES

- ¹ Cadre de Coopération pour l'Appui à la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina Faso. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208030/new-alliance-progress-report-coop-framework-burkina-faso.pdf
- ² Le Programme national du secteur rural (PNSR) est le plan d'action agricole burkinabè, inscrit dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA).
- ³ Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1112/VG/VG_Final_FR_May_2012.pdf
- ⁴ Nouvelle alliance : un nouveau cap requis. Réformer le partenariat public-privé du G8 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bn-new-alliance-new-direction-agriculture-250913-fr_0.pdf
- ⁵ B. W. Sanou, Action de suivi de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina : les engagements pris par les acteurs du Burkina à l'épreuve des réalités et pratiques de terrain, Rapport final, mai 2014.
- ⁶ La Chambre d'agriculture du Burkina Faso, organisme public ayant participé à l'élaboration du cadre de coopération de la NASAN, a été considérée comme le représentant des OP et des OSC. Ces dernières n'ont en effet pas été invitées directement à prendre part au processus.
- ⁷ Les bailleurs de fonds et employés du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, dont le conseiller du ministre représentant le gouvernement burkinabè dans les négociations, ont confirmé que cet engagement en faveur des investissements était l'une des conditions de l'inclusion du Burkina Faso à la NASAN. Voir aussi Sanou, 2014, p. 10.
- ⁸ Les attentes du gouvernement burkinabè ont été confirmées par le conseiller du ministre de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire responsable des négociations pour le cadre de coopération de la NASAN, ainsi que par le secrétariat permanent de coordination des politiques du secteur agricole (SP/CPSA) chargé de coordonner la mise en œuvre du Plan national du secteur rural (PNSR), et par les bailleurs de fonds.
- ⁹ La présidente de la Fédération des industries de l'agroalimentaire et de transformation du Burkina Faso (FIAB) était chargée de représenter le secteur privé burkinabè lors de la phase de négociation et de mise en place du cadre de coopération de la NASAN au Burkina Faso. Voir Sanou, 2014, p. 7-8.
- ¹⁰ Quatre sociétés étrangères, deux partenariats d'entreprise internationaux, l'African cashew initiative et la Competitive african cotton initiative, ainsi que dix entreprises ou joint-ventures nationales figurent dans le cadre de coopération de la NASAN. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208030/new-alliance-progress-report-coop-framework-burkina-faso.pdf
- ¹¹ Cadre de coopération du G8 pour l'appui à la « Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina Faso », premier rapport d'étape, avril 2013.
- ¹² Grow Africa, Investing in the future of African agriculture. 1st Annual Report on private-sector investment in support of country-led transformations in African agriculture, mai 2013. http://growafrica.com/Grow_Africa_Annual_Report_May_2013.pdf
- ¹³ Cadre de coopération du G8, 2013, p. 15.
- ¹⁴ B. W. Sanou, 2014, p. 12.
- ¹⁵ La mesure 8 du cadre de coopération de la NASAN du G8 au Burkina Faso prévoit de « faciliter l'accès aux financements pour les acteurs intervenant dans les différents maillons des chaînes de valeur agricoles ». Cadre de coopération pour l'appui à la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina Faso, p. 8.
- ¹⁶ El Hadj Biraïm Fall, Ben Ouedraogo Mamadou, Évaluation des impacts sociaux, Rapport provisoire, projet Pôle de croissance de Bagré, ministère de l'Économie et des Finances, mai 2011, Burkina Faso, p. 6.
- ¹⁷ Les cahiers des charges de Bagré ont été communiqués à Oxfam par la direction de Bagrépôle : Cahier des charges spécifique pour l'occupation et l'exploitation de type familial des périmètres aménagés de la plaine hydro-agricole du Pôle de croissance de Bagré et Cahier des charges spécifique pour l'aménagement et l'exploitation des terres de type entrepreneuriat agricole de la plaine hydro-agricole du Pôle de croissance de Bagré, décembre 2012.
- ¹⁸ Information communiquée par les représentants de Bagrépôle. Voir Sanou, 2014, p. 16.
- ¹⁹ La loi sur la finance n° 021-2013/AN du 23 mai 2013 vient modifier la loi sur la finance pour la gestion du budget de l'Etat, 2013, Le document « Mesures fiscales applicables aux investissements privés à réaliser sur le site du Pôle de croissance de Bagré » définit les critères minimaux pour bénéficier de ces incitations financières. Voir Sanou, 2014, p. 22.
- ²⁰ Les droits de douane et taxes à l'importation dont seront exonérés les investisseurs à Bagré comprennent le tarif extérieur commun à l'Union économique et monétaire ouest-africaine, la taxe sur la valeur ajoutée à 18 % ainsi que plusieurs droits d'entrée régionaux d'Afrique de l'Ouest.
- ²¹ Le site web de Bagrépôle indique que 9 000 ménages pourraient être affectés par les travaux d'irrigation menés sur les terres actuellement utilisées. Lors d'une réunion avec Oxfam en 2014, la direction de Bagrépôle a évalué à 3 000 le nombre de personnes devant être déplacées.
- ²² Le rôle central de l'agriculture familiale et paysanne dans l'accroissement de la sécurité alimentaire a été reconnu

dans les travaux du Comité de la sécurité alimentaire mondiale lors de la table-ronde intitulée « Comment accroître la sécurité alimentaire et les investissements agricoles favorables aux petits exploitants » en 2011. Voir <http://www.fao.org/docrep/meeting/023/mc066F.pdf>

²³ Cadre de coopération du G8, 2013, p. 3.

²⁴ Le code général des investissements de 1995 a été révisé en 2010. Voir le code des investissements du Burkina Faso (loi n° 62-95 ADP de 1995), révisé par la loi n° 007-2010/AN de 2010). http://www.gouvernement.gov.bf/IMG/pdf_bfcodeinvest2010.pdf. Le code accorde des avantages spéciaux aux investisseurs au cours de la phase d'investissement, notamment le paiement d'une taxe douanière de seulement 5 % (remplaçant le tarif extérieur commun à l'Union économique et monétaire ouest-africaine allant de 0 % pour les « biens essentiels » à 20 % pour les biens de consommation, auquel s'ajoutent une redevance statistique de 1 % et un prélèvement de solidarité de 1 %), l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée à 18 % sur les équipements de production, et des réductions temporaires de 27,5 % sur l'impôt sur les sociétés, en fonction du montant de l'investissement.

²⁵ Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, avec le soutien de l'agence allemande de coopération GIZ : le code général d'investissement agricole au Burkina Faso, 22 juillet 2013 : <http://www.spcpsa.gov.bf/agriculture-burkina-ressources-documentaires/code-d-investissement-agricole-cia-au-burkina>

²⁶ Les investisseurs qui s'engagent à respecter une convention d'au moins 10 ans avec le Burkina Faso et à investir au moins 25 milliards de francs CFA (plus de 52 milliards de dollars US) peuvent bénéficier du régime spécial fiscal et douanier. Voir loi n° 025-2012/AN sur l'instauration d'un régime spécial fiscal et douanier pour les conventions d'investissement signées avec l'État burkinabè dans le cadre de la mise en place de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable du 4 juin 2012 : http://www.cp-investburkina.bf/IMG/pdf/Loi_investissement_SCADD.pdf

²⁷ Bagrépôle, Incitations à l'investissement privé sur le site du Pôle de croissance de Bagré, extrait de la loi n° 021-2013/AN du 23 mai 2013.

²⁸ Loi n° 025-2012/AN, 4 juin 2012

²⁹ Oxfam, « Faire pencher la balance, Vers des politiques façonnant des investissements et des marchés agricoles favorables aux petits agriculteurs », décembre 2012. Résumé en français : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/tipping-the-balance-policies-to-shape-agricultural-investments-and-markets-in-f-254551> Le rapport complet est uniquement disponible en anglais.

³⁰ Au Burkina Faso, les 20 % les plus riches de la population gagnent près de la moitié du revenu national, tandis que les 20 % les plus pauvres ne détiennent que 7 % de la richesse nationale. (Banque mondiale, Développement mondial, indicateurs 2014, Distribution du revenu ou de la consommation. <http://wdi.worldbank.org/table/2.9>). La redistribution des revenus via l'imposition et les transferts est déjà très faible, avec un taux de redistribution de seulement 6 % (PNUD, Annexe 3.B. Taux de redistribution par pays des revenus primaires aux revenus secondaires (début des années 1990 à fin des années 2000), Humanity divided: Confronting inequality in developing countries, p. 104, novembre 2013. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/HumanityDivided_Full-Report.pdf)

³¹ Voir entre autres les rapports de l'OCDE : Draft principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries, 2013. <http://www.oecd.org/ctp/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf> ; et du FMI : Mark Plant, Raising Government Revenue in Africa: A Road out of Poverty, 21 mars 2011, <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/21/raising-government-revenue-in-africa/> and Revenue Mobilization in Developing Countries, 8 mars 2011, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

³² Voir loi n° 034-2009 sur le régime foncier en milieu rural : http://www.hubrural.org/IMG/pdf/Loi_034_portant_regime_foncier_en_milieu_rural.pdf

³³ Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire, avec le soutien de l'agence allemande de coopération GIZ : Accès à la terre et régime foncier, 22 juillet 2013. <http://www.spcpsa.gov.bf/agriculture-burkina-ressources-documentaires/code-d-investissement-agricole-cia-au-burkina>

© Oxfam International mai 2014

Ce document a été rédigé par Jean-Cyril Dagorn. Oxfam remercie Issaka Ouandaogo, Clara Jamart, Lies Craeynest et Eric Munoz pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78077-618-7 mai 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 94 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté.

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón Espagne (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfammexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org