

Les biocarburants au Burkina Faso: Enjeux fonciers et de gouvernance

Depuis deux ans le Burkina Faso entend parler de biocarburant et notamment de jatropha. Aujourd'hui nous découvrons que 70.000 ha ont été plantés et que le Ministère des mines, des carrières et de l'énergie (MMCE) produit une note de cadrage pour une politique de développement des biocarburants. Qu'est ce que le jatropha? Comment en sommes nous arrivé là? Quelle est la stratégie du MMCE? Quels enjeux actuels?

Les biocarburants: crise et environnement

Les biocarburants sont des carburants élaborés à partir des huiles et des essences de céréales et de plantes (blé, canne à sucre, pourghère, etc.). Les deux biocarburants les plus connus sont le biodiesel dont les États-Unis sont le principal producteur à partir de l'huile de maïs transgénique et l'éthanol dont le Brésil est le principal producteur à partir d'essence de résidus de canne à sucre (bagasse). Ces deux pays produisent des biocarburants depuis les années trente.

L'intérêt récent des ONG, chercheurs et investisseurs pour les biocarburants relève de plusieurs étapes historiques. D'abord, la crise pétrolière des années 1975 qui met sur le devant de la scène la problématique des énergies renouvelables et alternatives. Ensuite la montée en puissance de la problématique environnementale qui entre massivement en politique au début des années 90. Par ailleurs, en 2003, la Commission européenne prend la directive 2003/30/CE qui encourage le développement et l'utilisation des biocarburants au sein de l'Union. Enfin l'augmentation des prix du pétrole en 2006 redonne un coup de pouce à cette problématique.

Un concours de circonstances autour du pourghère (lat. *Jatropha curcas*)

Durant toute cette période, l'Afrique de l'Ouest est bien loin des débats sur les biocarburants puisque les plantes qui peuvent fournir du biocarburant sont de grandes consommatrices d'eau et ne peuvent se développer que difficilement dans le Sahel. Puis la coïncidence de plusieurs facteurs fait que la problématique du pourghère comme biocarburant apparaît:

- la découverte agronomique selon laquelle le pourghère (lat. *Jatropha curcas*. Dyula Bagani), bien qu'il soit toxique, est une plante qui pousse dans toute l'Afrique, survie dans les zones désertiques à cause de ses racines très profondes, pousse sur les terres dégradées, et produit de l'huile... une plante miracle;
- les ministères de l'environnement ouest africains établissent des plans de reboisement ou de délimitation des pistes pastorales avec le pourghère, notamment au Burkina Faso en 2006;
- la crise pétrolière de 2006 qui voit le baril de pétrole augmenter de 209% par rapport à la période 1980-2005.

En 2007, la rencontre du contexte international, des découvertes agronomiques et des choix nationaux conduit tout à coup des investisseurs à venir s'intéresser de près à la production de biocarburants au Burkina Faso, notamment les Français de AEDR et Total, ainsi que les Allemands de Deutsche biodiesel en collaboration avec le Larlé Naaba Tigré. De puissants intérêts

commerciaux se dessinent en même temps que des enjeux de sécurité énergétique teintés des vertus du développement et de l'écologie. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre alors dans laquelle ONG, laboratoire de recherche, investisseurs, décideurs vont entrer pour s'approprier la thématique.

Le pourghère~: une plante dont on sait peu de choses

En réalité sur le plan agronomique on ne sait rien du pourghère et de ses potentialités. Alors que 70.000 ha sont plantés au Burkina Faso, des centres d'études comme le Geres et le Cirad n'en sont qu'au stade des tests sur la plante pour connaître ses caractéristiques en matière d'exploitation énergétique. Il ressort déjà quelques éléments~:

- le pourghère survie en zone désertique mais il a besoin d'eau et d'engrais pour produire des graines~;
- il contient une toxine dont on ne connaît pas les effets sur les plantes alentours et sur le sol si il est cultivé en grande quantité~;
- bien que les biocarburants n'aient pas de responsabilité dans l'augmentation du prix des denrées alimentaires, le pourghère introduit au niveau de l'affectation de l'espace une concurrence entre agriculture vivrière et espace pastoraux. Une concurrence que par exemple la canne à sucre n'introduit pas puisque ce sont les résidus qui sont utilisés pour la fabrication de l'éthanol~;
- selon le Copernicus Institute (Uni. Utrecht), le pourghère n'est pas la plante la plus efficiente du point de vue de la quantité d'énergie qui peut être tirée à l'hectare, comme le tableau ci-contre le montre (source~: [http://www.biofuel-africa.org/downloads/1-session4_impact-analysis.pdf] []).)~;
- enfin, autre détail, les filières de transformation de la graine de pourghère en huile utilisable dans les moteurs ne sont pas encore au point. Actuellement, la production de biocarburant à partir du pourghère n'est rentable que lorsque le prix du baril de pétrole atteint les 114 USD. Mi-novembre 2009 il était à 76,94 USD et le MMCE établit sa stratégie énergétique actuelle sur une moyenne de 90 USD le baril. Au Burkina Faso, une étude de faisabilité (2IE, ICI, MAHRH) montre notamment que en dessous de 97USD le baril, l'État doit accorder une subvention pour maintenir le prix du biodiesel à celui du gasoil (550 CFA).

La stratégie biocarburant du MMCE du Burkina Faso

La stratégie du Burkina Faso en matière de biocarburant est axée sur une régulation de l'exploitation de pourghère. Nous n'entrerons pas dans les détails car elle est disponible sur internet ([http://www.biofuel-africa.org/downloads/3-session3_pdbbf2.pdf] []). Globalement la stratégie du ministère est très prudente. Elle cherche à encadrer l'engouement incontrôlé qui a conduit les burkinabés à planter du jatropha sans aucune visibilité sur la qualité du produit, ses implications et ses coûts. Elle donne notamment la priorité~:

- aux trois conditionnalités suivantes~: adéquation avec la sécurité alimentaire~; protection de l'environnement, de la biodiversité et du développement durable~; respect de la paysannerie traditionnelle~;
- au plafonnement des surfaces dédiées aux biocarburants à 5,5% de la surface cultivable disponible du Burkina Faso, soit 500.000ha (3/5 pour l'électricité, 2/5 pour le carburant) jusqu'en 2025 pour satisfaire uniquement le marché national et la possibilité de développer des filières courtes destinées au marché local sur 5 à 10% des terroirs villageois~;
- l'organisation de la profession autour notamment d'organisations faîtières et d'un régime de déclaration des surfaces cultivées~;
- une veille scientifique couplée à l'élaboration d'un processus de certification et d'homologation

des produits et des installations~;

- un protocole de suivi qui associe les parties prenantes regroupées dans le comité interministériel CICA-FIB aux autorités nationales et locales.

Deux questions peu présentes dans les débats

Les débats autour des bio carburants ont principalement tournés autour de trois enjeux

- impact des biocarburants sur les prix et sur la sécurité alimentaire~;
- les processus d'homologation et de certification sur la qualité des biocarburants et sur le respect de l'environnement par les filières de production et de transformation~;
- les arbitrages entre les filières courtes pour le développement local et les filières nationales et internationales principalement axées sur le marché.

Ces trois entrées ont été abondamment débattues. En revanche deux questions sont restées en suspend et non pas fait l'objet de travaux approfondis~: la régulation foncière que suppose l'introduction d'une nouvelle spéculation agricole et la construction du débat public autour des choix énergétiques du pays.

#La mise en place d'un système de régulation foncière opérationnel

La culture du pourghère au Burkina Faso introduit une économie de plantation dans des contextes plutôt fondés sur une économie vivrière associée à quelque spéculation de rente (coton, maïs). De façon prospective, quatre enjeux se dessinent en matière foncière~: la gestion de l'affectation des terres, celle des stratégies locales de marquage foncier, la distribution de la rente, et la gestion de l'allocation de la terre selon les statuts sociaux.

- Gestion de l'affectation des terres

On en peut pas se baser sur le principe qu'en limitant la production de pourghère à une filière courte qui ne fournit de biocarburant que pour la demande locale on régulera l'emprise foncière. En effet, une telle production n'échappera pas à la mise en place de filières informelles ni celle de la filière nationale.

Si le MMCE à la projet de réguler l'allocation des terres destinées aux biocarburants on se demande comme il va le faire dans un contexte où en dehors des zones d'aménagement la terre est gérée au quotidien par les sociétés paysannes et les lignages. Ceci d'autant plus que ce ministère est très faiblement déconcentré. A moins que ne se mette en place un réseau d'animateurs à la façon de la culture du coton.

- Stratégies foncières locales

Globalement, le pourghère introduit une économie de plantation dans des contextes sahéliens ou soudaniens où ce type d'économie et le foncier qui va avec sont peu connus. Le foncier de plantation introduit effectivement le marquage de limites durables et une exploitation à très long terme (les arbustes ne sont exploitables qu'à partir de 4 ans).

Ces deux caractéristiques peuvent poser quelques problèmes dans des sociétés où~: la terre ne peut pas être l'objet de limite volontaires, durables et continues~; sur laquelle les individus ont des saisines temporaires~; les espaces-ressources agricoles et pastoraux se succèdent dans le temps. La

rencontre entre ces deux systèmes débouchera très certainement sur des coups de force, des stratégies de marquage foncier et des tensions foncières si un dispositif de régulation n'est pas pensé et négocié entre producteurs, communautés, communes et services techniques.

- Distribution de la rente

De la même façon que le coton, le pourghère introduit une rente dont les enjeux dépendront de l'essor de la filière. Si les prix sont les mêmes que ceux du coton la rente du pourghère sera absorbée par le même mécanisme que celle du coton. En revanche dans le cas d'un essor national ou international de la filière avec des débouchés importants et des prix aux producteurs de l'ordre du cacao ou du café la gestion de la rente sera un enjeu important au sein des familles, notamment entre cadet et aînés.

- Allocation de la terre selon les statuts sociaux

Les deux points précédents impliquent des enjeux d'allocation de la terre entre les statuts socio-fonciers~: aînés, cadets, femmes et étrangers n'ont pas les mêmes possibilités d'investissement dans la terre. Pour ne prendre qu'un exemple, il est très clair que dans un premier temps les étrangers se verront difficilement le droit d'exploiter du pourghère. A moins que ne se mette en place un mécanisme de vente des droits délégués aux étrangers comme on a pu l'observer en Côte d'Ivoire~: les propriétaires vendent les droits d'usage de la terre aux étrangers qui plantent, mais ne leur vendent pas la terre, et leur demandent une série de contreparties tout au long de l'année.

Au Burkina Faso, pour le moment, et faute de réactivité de la part des autres ministères, le pilotage de la politique biocarburant est assuré par le MMCE. Or, il s'agit d'un ministère faiblement déconcentré qui est peu habitué à la prise en compte des pratiques locales et des impacts locaux de ses politiques. L'exploitation des mines et des carrières échappe à toute forme de concertation avec les acteurs locaux. On voit pourtant bien que l'ensemble des enjeux fonciers locaux qui se profile autour de l'exploitation du pourghère vont devoir faire l'objet de concertations et de régulation à la base. Au même titre qu'un effort sérieux d'application du droit, une coordination entre ministères sera indispensable faute de quoi ce seront encore les acteurs locaux qui feront les frais de la faiblesse de l'État à assumer ses décisions.

La mise en débat des choix énergétiques

A l'occasion de la deuxième conférence internationale sur les biocarburants en Afrique nous avons découvert à quel point l'émergence de cette problématique en Afrique est liée à un concours de circonstances autour du pourghère, qui a ouvert une fenêtre d'opportunité pour investisseurs, chercheurs, ONG, décideurs. Les Burkinabè se sont lancés dans cette fenêtre en cultivant 70.000 ha sans aucune visibilité sur les filières, l'efficacité de la plante, les implications locales et nationales.

Au cours de cette conférence nous avons constaté que au Burkina Faso une politique publique était en train de se dessiner pour gérer au mieux l'état de fait actuel impulsé par des intérêts commerciaux forts. Cette politique publique s'élabore dans le cercle fermé des experts, des décideurs et des investisseurs.

L'État burkinabè va-t-il se comporter en matière de biocarburants comme d'habitude (pensons aux OGM) et mettre les citoyens devant le fait accompli de sa décision puis les laisser se débrouiller seuls avec les conséquences quotidiennes et locales de ses choix~? Or, les choix agricoles et énergétiques d'un pays sont aussi des choix de société qui méritent d'être l'objet d'informations et d'un débat public dans l'espace politique et non pas seulement dans les canaux restreints du

développement et de l'expertise.

Comment l'État burkinabè va-t-il se comporter~? Les associations de citoyens vont-elles être informées et associées~? Les communes auront-elles leur mot à dire~? Les paysans à la base seront-ils écoutés davantage que leurs représentants de Ouagadougou~? Autant de questions qui se posent à l'exercice de la démocratie burkinabè en matière de biocarburants...