

# Document d'orientation<sup>1</sup> | **Croissance et Persistance de la Pauvreté au Burkina Faso: Paradoxe ou Conséquence Logique des Politiques Publiques de Croissance?**

Dorine Kanmi - Dzifa Kpetigo ([dzifa.kpetigo@ehess.fr](mailto:dzifa.kpetigo@ehess.fr)) - Alain Siri ([alain.siri@univ-ouaga.bf](mailto:alain.siri@univ-ouaga.bf))

## **Les enseignements**

- **L'indice d'inégalité (Gini) restant figé à 0.46** selon les statistiques de l'INSD pour les années 1994, 1998 et 2003; alors **une croissance appauvrissante, au sens d'une croissance redistribuée au détriment des populations pauvres, ne s'observe pas au Burkina Faso.**
- **L'augmentation de la pauvreté, sur une période de croissance économique, est imputable à certaines répercussions négatives de la mise en œuvre des politiques de croissance: ceci explique le « paradoxe ».**
- **Les politiques publiques de croissance, prônées par les institutions multilatérales, doivent être mieux appropriées par les autorités burkinabé** dans le but de les adapter aux réalités du pays.

## **Les recommandations**

- Prendre des mesures favorables à l'emploi: fonds de **soutien à l'emploi des jeunes; réduction de la charge fiscale** pour les secteurs intensifs en main d'œuvre; amélioration de la productivité agricole à travers la facilitation de l'accès des producteurs ruraux aux semences améliorées et aux engrais minéraux et le soutien à l'équipement agricole.
- Les services essentiels (route & électricité) doivent être étendus aux zones rurales et périurbaines et aux populations à faibles revenus.

## **1. Croissance et Persistance de la Pauvreté au Burkina Faso: les faits stylisés**

Grâce, en partie, à la mise en œuvre, de 1991 à 2002, des politiques d'ajustement structurel (PAS) prônés par les institutions de Bretton Woods; grâce à la bonne tenue des cours du coton et aux allègements de dette, le Burkina Faso affiche une croissance économique en progression: 3.2% en moyenne entre 1991-94 et 5.5% entre 1995-2008. Cette tendance est appelée à se renforcer, le pays étant reconnu comme mettant systématiquement en pratique les recommandations de politique du Fond Monétaire International (FMI) et de la Banque mondiale. Le pays a également mis en œuvre, à partir des années 2000, des politiques axées sur la réduction de la pauvreté: 4 Facilités pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC), 9 programmes soutenus par le crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté. Globalement, ces politiques matérialisent les orientations définies dans le document stratégique de réduction de la pauvreté, élaboré avec l'appui des partenaires techniques et financiers au développement (PTF). Le but déclaré est de fait l'obtention d'une croissance robuste et la réduction de la pauvreté. Ce objectif est le reflet d'une certaine idéologie qui fait de la croissance un préalable pour réduire la pauvreté. Or ce préalable doit être accompagné de certaines actions telles qu'une bonne stratégie de redistribution et une limitation des effets néfastes potentiels des politiques de croissance. Au Burkina Faso, il semble que la croissance n'a pu être traduite en réduction de la pauvreté: les données de l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) affichent une progression de l'incidence de la pauvreté qui est passée à 46.4% en 2003 (contre 45.3% en 1998 et 44.5% en 1994). Ainsi, les statistiques officielles du pays et certains auteurs (Boucanfuso & Kaboré, 2004; Lachaud, 2005) laissent à penser à une croissance appauvrissante, même si d'autres études affirment au contraire que les privations se sont réduites (Tesliuc, 2004; Grimm & Günther, 2007). La croissance appauvrissante est comprise comme celle ayant en début de processus, l'obtention d'une croissance économique affectée au détriment des populations les plus démunies. C'est ce point de vue que suggèrent les statistiques de

<sup>1</sup> Ce document d'orientation de politiques se base sur l'étude « Croissance et Persistance de la Pauvreté au Burkina Faso : Une Analyse des Déterminants Macro et Micro à travers un Panel Régional » ; une étude-pays réalisée sur financement de l'AERC (*African Economic Research Consortium*).

pauvreté de l'INSD lorsqu'elles sont confrontées aux chiffres sur la croissance. La question mérite d'être analysée:

- L'augmentation simultanée de la croissance et de la pauvreté est-il à imputer à une mauvaise stratégie de redistribution des fruits de la croissance? Dans l'affirmative, il s'agirait bien d'une situation de croissance appauvrissante, au détriment des populations les plus démunies. Il faut observer, ici, l'évolution des indicateurs d'inégalité qui peuvent servir à mesurer l'effectivité de la redistribution.
- Ou alors, cette augmentation simultanée est de la responsabilité des politiques de croissance que le Burkina Faso a eu à appliquer? Les politiques publiques de croissance sont soupçonnées d'avoir eu des externalités négatives sur la réduction de la pauvreté. Il faut analyser, à ce niveau, les imperfections et les insuffisances de ces politiques en termes de variation de la croissance et de l'inégalité : en termes d'effet net des évolutions sur la pauvreté.

L'analyse proposée ici met en évidence, le contenu de quelques réformes et politiques publiques de croissance, leur apport à la croissance et leur effets sur les inégalités de revenu. La vision du paradoxe de croissance appauvrissante est présentée à travers un autre prisme d'observation: celui des conséquences de l'application *stricto sensu* des politiques de croissance; ces conséquences portent préjudice à l'objectif de réduction de la pauvreté; le doute sur le paradoxe est ainsi levé. Le constat d'une nécessaire appropriation des politiques est alors posé, de même que le souhait d'accompagner les politiques en question par des mesures ciblées afin d'optimiser les deux objectifs intermédiaires de croissance et de réduction de l'inégalité, et par ricochet de réduction de la pauvreté.

## **2. Existe-t-il un paradoxe de croissance appauvrissante au Burkina Faso? Quelle est la part de responsabilité des politiques publiques ?**

La première question explicite qui se pose est de savoir si la croissance économique alimente la progression de la l'incidence de la pauvreté, à travers une inégale redistribution du revenu? Si la distribution des fruits de la croissance générée par la mise en œuvre des politiques se fait au détriment des pauvres, alors l'indice d'inégalité devrait augmenter en même temps que l'indice de pauvreté. Or en observant l'indice de Gini (qui sert ici de mesure de l'inégalité dans la redistribution), il apparaît d'après de l'INSD, que pour les années 1994, 1998 et 2003, cet indice reste constant à 0.46: aussi, l'hypothèse selon laquelle la croissance économique suivie d'une redistribution inégalitaire entraînerait l'accroissement de la pauvreté se trouve de ce fait infirmé au Burkina Faso. Le canal de transmission n'étant pas l'inégalité, comment expliquer le paradoxe de l'accroissement simultané de la croissance économique et de l'incidence de la pauvreté au Burkina Faso? La seconde hypothèse avancée pour expliquer le paradoxe met en cause certains aspects des politiques publiques de croissance; c'est-à-dire que les mêmes politiques qui favorisent la croissance économique, engendrent également de la pauvreté lorsqu'elles engendrent de fortes inégalités. Le paradoxe s'expliquerait par les externalités négatives des politiques publiques de croissance; ce qui se présente schématiquement comme suit:

---

**Première étape:** Mise en oeuvre d'une politique publique de croissance « P » soutenue par les PTF et les institutions multilatérales

### **Deuxième étape**

- Impact principal de la politique publique de croissance « P » :
- Impact secondaire ou connexe (externalité) de la politique publique de croissance « P »
- Constat sur l'évolution des inégalités :

### **Matérialisation de l'impact**

*Obtention d'une croissance économique*

*Stabilité de l'indicateur de redistribution des fruits de la croissance*

---

### **Effet net des impacts:**

Augmentation de l'incidence de la pauvreté malgré la croissance économique

---

Le Burkina Faso a entrepris un certain nombre de réformes et appliqué les politiques publiques inhérentes à ces réformes. L'analyse de ces réformes & politiques devrait permettre de conforter la thèse selon laquelle les mauvais résultats en termes de réduction de la pauvreté, dans un contexte de croissance, proviennent des répercussions et/ou des objectifs non atteints par ces politiques publiques. Globalement, les réformes ont porté sur les politiques budgétaires et la fiscalité, sur la libéralisation financière, sur la régulation du marché du travail, sur la libéralisation des échanges commerciaux, sur les services essentiels (eau & électricité). Ces réformes ont certes contribué à la croissance économique, mais la prise en compte d'un spectre plus élargi de leurs impacts permet de mettre en évidence un lien avec la progression de la pauvreté.

**Les réformes budgétaires** / Elles ont été marquées par le phénomène de « tax competition » dans le but d'attirer et d'offrir des conditions avantageuses aux investissements directs étrangers (IDE). Ces réformes ont aussi porté sur la simplification fiscale visant à réduire le nombre de taxes douanières et ainsi optimiser le recouvrement. Le flux d'investissement attendu devait soutenir l'investissement productif, porteur de croissance et créateur d'emploi. Cela n'a été réalisé qu'en partie, les prévisions de flux d'investissement ayant été supérieures aux flux reçus; il en résulte un faible apport à la croissance. Malgré une légère hausse des revenus fiscaux, relatif à la simplification, la réduction de la part sociale du budget, qui caractérise les PAS, n'a pas permis aux pouvoirs publics d'être plus efficace dans la réduction des privations. Il faut préciser qu'un nouveau code des impôts entré en vigueur en 2008, réduit la charge fiscale sur les bénéficiaires industriels, commerciaux et sur les valeurs mobilières; alors que ces secteurs sont peu intensifs en main d'œuvre. La marge dégagée par ces secteurs sera plus affectée aux dividendes qu'à l'accroissement de la masse salariale via la création de nouveaux emplois et donc la réduction de la pauvreté.

**Les réformes financières & bancaires** / Les autorités monétaires de l'UEMOA, à travers la Banque centrale (BCEAO) ont axé la réforme du secteur monétaire sur les instruments de pilotage indirect (taux d'intérêt, réserves obligatoires, *open market*) afin de libéraliser et d'approfondir les tissus financiers nationaux; ceci implique l'abandon de l'encadrement du crédit, ce qui peut être, dans une certaine mesure, préjudiciable à la clientèle des banques de second rang en termes de hausse des taux débiteurs laissés à la discrétion de ces banques. Certes les politiques communautaires ont permis au Burkina Faso de profiter d'une faible inflation (inférieure à 5%), mais en contrepartie le pays souffre d'un déficit de financement de l'activité économique: l'offre de crédit à moyen & long terme (CMLT) reste largement inférieure à la demande dans le cas des petites et moyennes entreprises/industries (PME/PMI). Selon les statistiques de la BCEAO, l'offre de CMLT se situe autour de 3% du PIB, contre 10% à 12% pour le crédit à court terme. En outre, l'affectation sectorielle du crédit n'est pas de nature à favoriser le développement des entreprises et la promotion de l'emploi: les secteurs commerce et service qui en ont le plus bénéficié ne sont pas les plus intensifs en main d'œuvre.

**Les réformes portant sur l'industrie** / Des mesures pertinentes ont été prises, sous forme de gages accordés aux investisseurs privés, pour faciliter et renforcer la dynamique d'industrialisation: privatisation des quelques entreprises publiques, amélioration du droit des affaires et du code des investissements, introduction d'éléments de flexibilité sur le marché du travail. L'ensemble de ces mesures ont participé à améliorer le cadre réglementaire des affaires dans le pays; les répercussions en termes de croissance économique devraient découler de source. Toutefois, les manifestations tangibles de ces mesures, telles que l'augmentation des investissements privés et la création d'emplois décents, ne sont pas apparues comme espéré: selon les estimations de la Direction Générale de la Planification (DGEP), le taux d'investissement privé a stagné; 11.6% du PIB entre 1985-1993, contre 11.7% entre 1994-2004. Cette stagnation entraîne celle de l'emploi formel (passant de 2% à 3.5% de la population active entre 1996-2003), alors que l'emploi informel progresse (de 9% à 11.7%). Les précarités de l'emploi informel ne garantissent pas une amélioration du bien-être, ni une réelle résolution des problèmes liés aux privations.

**Les réformes liées au commerce international** / Elles ont porté sur la libéralisation des échanges et une plus grande ouverture sur les marchés extérieurs. Le Burkina Faso a ainsi vu ses exportations en volume croître à un taux annuel moyen de 8% entre 1996-2007, un point positif pour atteindre un sentier de croissance appréciable. Cependant, la structure des exportations n'a pas connu d'évolution. Elle est

toujours basée sur les produits primaires, en l'occurrence le coton qui représente à peu près 60% à 65% des exportations du pays. De ce fait, les revenus des producteurs ruraux, l'emploi dans les sociétés cotonnières, ainsi que la balance commerciale subissent fortement les fluctuations du prix mondial du coton. Par ailleurs, la faible transformation de coton fibre au niveau national induit un manque à gagner en termes d'emploi. La faible mécanisation et la faible utilisation de semences améliorées reste aussi une contrainte forte pour l'amélioration de la productivité agricole. En ce qui concerne les importations, le pays importe des produits pétroliers, des denrées alimentaires, des articles manufacturés, des machines et du matériel de transport. Avec un tel profit d'importation, le développement des branches industrielles a été délaissé; il en découle une faible création d'emplois viables dans l'industrie et au niveau agricole.

*Les politiques d'accès aux services essentiels* / Grâce aux soutiens des PTF, en termes de dons et de prêts bonifiés, mais aussi grâce à une politique volontariste, des investissements ont été réalisés dans les infrastructures relatives aux services essentiels d'eau et d'électricité. Le développement des réseaux techniques d'eau et d'électricité participent au maintien de la croissance: l'accès accru aux services essentiels vient en soutien aux activités économiques et améliore le bien-être des populations. Cependant, les contraintes budgétaires obligent de plus en plus les finances publiques à réduire les fonds injectés dans la maintenance, l'extension et la viabilité de ces réseaux techniques( ???). Il en résulte une couverture limitée de la fourniture des services essentiels, la baisse de la qualité de la gestion et des prestations. Le recours au secteur privé à travers les partenariats public-privé (PPP) n'a pas toujours été couronné de succès: hausse du prix des prestations, restriction de la zone de couverture au milieu urbain, conflit entre les parties publiques et le(s) opérateur(s) privé(s). Des efforts ont également été faits pour accroître l'offre éducative et sanitaire, et l'étendre aux zones rurales, aux populations démunies. Mais il faut noter que malgré les efforts entrepris, il persiste des disparités régionales dans l'accès aux biens et services sociaux. Ces disparités alimentent la persistance de la pauvreté.

### **3. Les implications de politiques: Comment mettre en application des politiques publiques de croissance?**

Il est indéniable que les réformes et les politiques publiques de croissance, évoquées plus haut, ont positivement influé la croissance économique au Burkina Faso. Toutefois, celles-ci ont également eu comme conséquence, une réduction et parfois une absence d'opportunités d'emploi pour les populations. À cela s'ajoute, pour certaines réformes, l'insuffisance du résultat recherché, à l'instar des politiques destinées à attirer les IDE et qui n'ont pas pleinement atteint cet objectif. Tout ces éléments expliquent l'évolution concertée de la croissance et de l'incidence de la pauvreté. Une poursuite en l'état de ces réformes ne peut qu'entretenir le doute sur l'existence ou non d'une croissance appauvrissante, et induire une remise en question, pas toujours justifiée, de la pertinence des politiques publiques de croissance. Qu'est-ce qui peut être fait pour corriger le tir et optimiser la mise en œuvre des politiques évoquées sans remettre totalement en question les acquis en termes de croissance?

La question est importante parce qu'elle fait appel non seulement à une meilleure estimation par les pouvoirs publics du spectre des impacts des politiques publiques de croissance, mais pose également la question de l'identification des centres de décision et de l'appropriation adéquate des politiques que recommandent les institutions multilatérales. Les réformes entreprises et les politiques de croissance appliquées, à l'instar des PAS et autres FRPC, découlent de la fameuse idéologie des institutions multilatérales « One size fit all ». Ce concept ne peut donc prendre en compte les spécificités burkinabé et occasionne forcément des impacts inattendus ou en dessous des attentes. Il appartient donc aux autorités burkinabé d'adapter le format général de ces réformes aux réalités du pays. Il leur appartient également de procéder à des analyses d'impact et de se donner une certaine latitude pour corriger les imperfections de ces réformes. Les corrections peuvent être des mesures d'accompagnement des politiques de croissance afin qu'ils induisent à la fois de la croissance et participent à la réduction de la pauvreté.

#### **4. Recommandations**

Pour concilier croissance économique et réduction des privations, il serait souhaitable de renforcer l'économie politique des réformes à travers une meilleure appropriation des politiques de croissance par les pouvoirs publics. Cela pourrait se traduire spécifiquement par des actions ciblées sur des volets précis:

##### ***Emploi (en accompagnement des réformes budgétaires & industrielles):***

- Financer l'emploi (principal canal de réduction de l'incidence de la pauvreté) à travers une prime au premier emploi des jeunes. Un fond pourra être abondé à cet effet.
- Réduire la charge fiscale pour les secteurs intensifs en main d'œuvre et accorder des facilités fiscales au secteur industriel sous condition qu'il pratique une politique volontariste de l'emploi local.

##### ***Financement de l'économie nationale (en réponse aux réformes financières & bancaires, et industrielles):***

- Militer au sein de la communauté monétaire ouest africaine pour que les autorités en charge de la conduite de la politique monétaire commune relâche les cibles d'inflation. Certains économistes y verraient un moyen d'accroître le financement des économies de la sous région.
- Encourager l'épargne nationale à travers des incitations offertes aux épargnants par les banques. Pour cela, l'État doit prendre des parts dans les banques de second rang, afin d'influer en ce sens sur les politiques commerciales de ces dernières.

##### ***Restructuration des exportations (en accompagnement et en réponse aux réformes commerciales):***

- Diversifier les exportations en inciter les agriculteurs à porter leurs efforts non plus sur le seul produit coton, mais également sur d'autres cultures. Des semences peuvent être gracieusement distribuées à cet effet; distribution suivie de campagnes de sensibilisation au risque de limiter les cultures au coton. Ceci permettra d'atténuer l'effet négatif des chocs extérieurs sur les prix.
- Encourager la transformation sur place de la production agricole, à travers la mise sur pied de petites unités industrielles.
- Mettre en place sur banque spécialisée dans le crédit agricole en milieu rural, pour permettre au monde paysan de financer l'utilisation de semences améliorées et l'acquisition de matériels agricoles dans le but d'accroître la productivité du secteur.

##### ***L'accès aux services essentiels***

- Poursuivre le dialogue avec les PTF pour accroître le volume des financements reçus dans les secteurs sociaux.
- Ne pas considérer les PPP comme le moyen par excellence de desserrer la contrainte budgétaire de l'État; il s'agit plutôt d'y avoir recours pour améliorer la qualité de la fourniture des services essentiels. Pour cela, les contrats avec les opérateurs privés devraient être accompagnés de conditions de performance à remplir (extension aux zones reculées, rurales). Il va s'en dire que l'effort financier de l'État sera ici mis à contribution pour la réussite du partenariat.
- Encourager et formaliser, à travers des contrats avec les municipalités, les activités des petits opérateurs privés (sur le secteur de l'eau et des déchets solides urbains). Il s'agit là d'un excellent moyen d'étendre la fourniture des services essentiels aux zones périurbaines reculées, et aux populations à faibles revenus. C'est également un canal de création d'emplois informels au début et formels par la suite.

---

#### **Références**

- Boccanfuso, D. & Kaboré S.T. (2004). Croissance, Inégalité et Pauvreté dans les années 1990 au Burkina Faso et au Sénégal. *Revue d'Économie du Développement*, vol.2, pp 9-36.
- Grimm, M. & Günther, I. (2007). Growth and Poverty in Burkina Faso: A Reassessment of the Paradox. *Journal of African Economies*, vol.16 (1), pp 70-101.
- Lachaud, J-P. (2005). La Pauvreté a-t-elle Diminué ou Augmenté au Burkina-Faso: Évidence Empirique fondée sur une Approche non Monétaire Micro Multidimensionnelle. *CED, Document de travail n° 103*.
- Tesliuc, E.D. (2004). Burkina Faso: Quid de la Pauvreté?. Miméo.