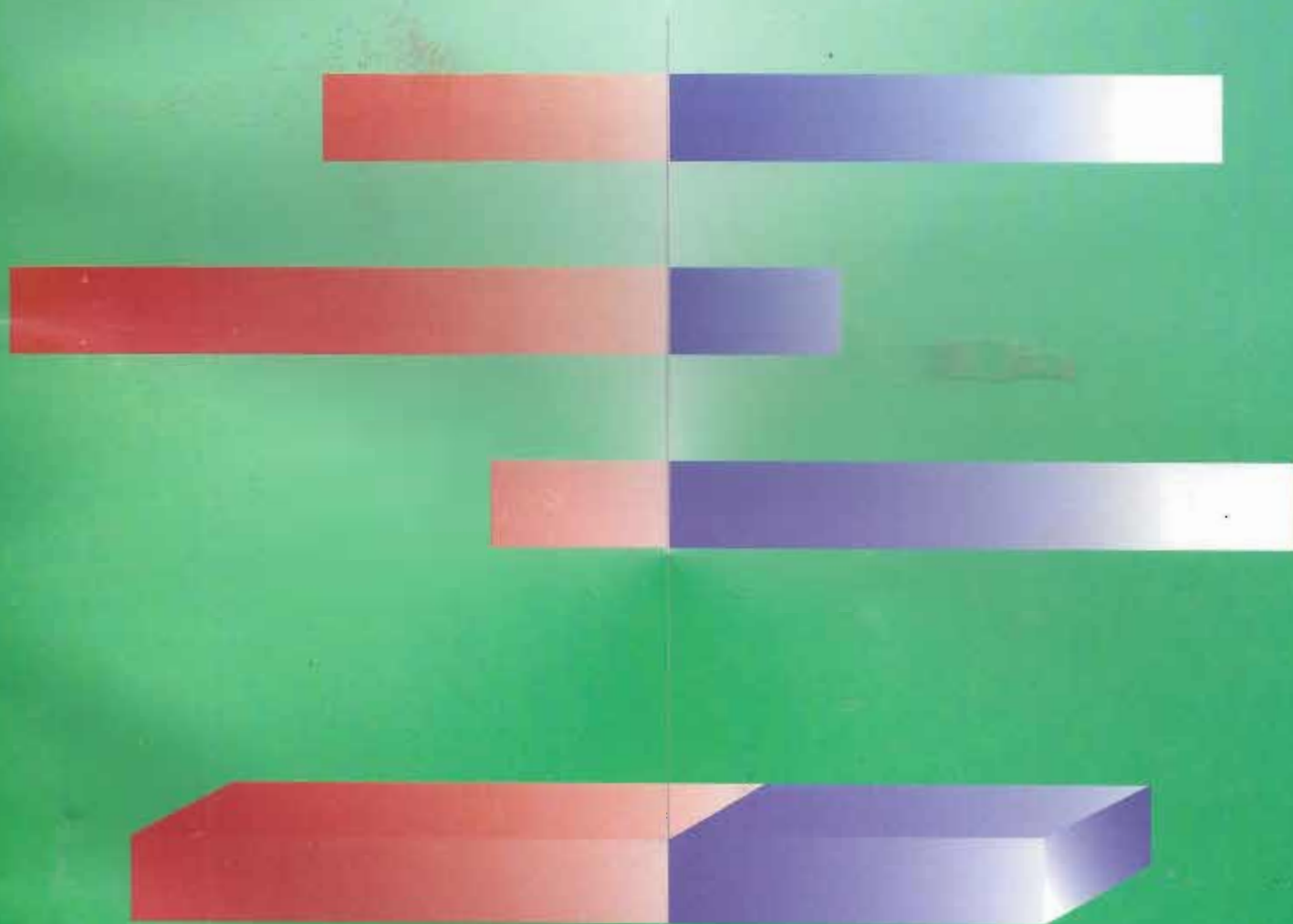


**RAPPORT
SUR LE
DEVELOPPEMENT
HUMAIN DURABLE**

BURKINA FASO

1998



François Boagere



**RAPPORT SUR LE
DEVELOPPEMENT
HUMAIN DURABLE
BURKINA FASO 1998**

PNUD

NOTE EXPLICATIVE DU DIAGRAMME DE LA PAGE DE COUVERTURE

La représentation graphique de la page de couverture est une figure de l'Indicateur de pauvreté humaine au Burkina faso.

La barre verticale marque la séparation entre les déficits à combler (colonne de gauche) et ce qui est acquis (colonne de droite) pour chacune des composantes de l'Indicateur.

L'Indicateur de la pauvreté humaine dont l'illustration figure, en trois dimensions à la base de ce diagramme, est construit à partir des trois composantes suivantes : le dénuement exprimé en terme de survie, le dénuement identifié en terme d'instruction et le dénuement économique.

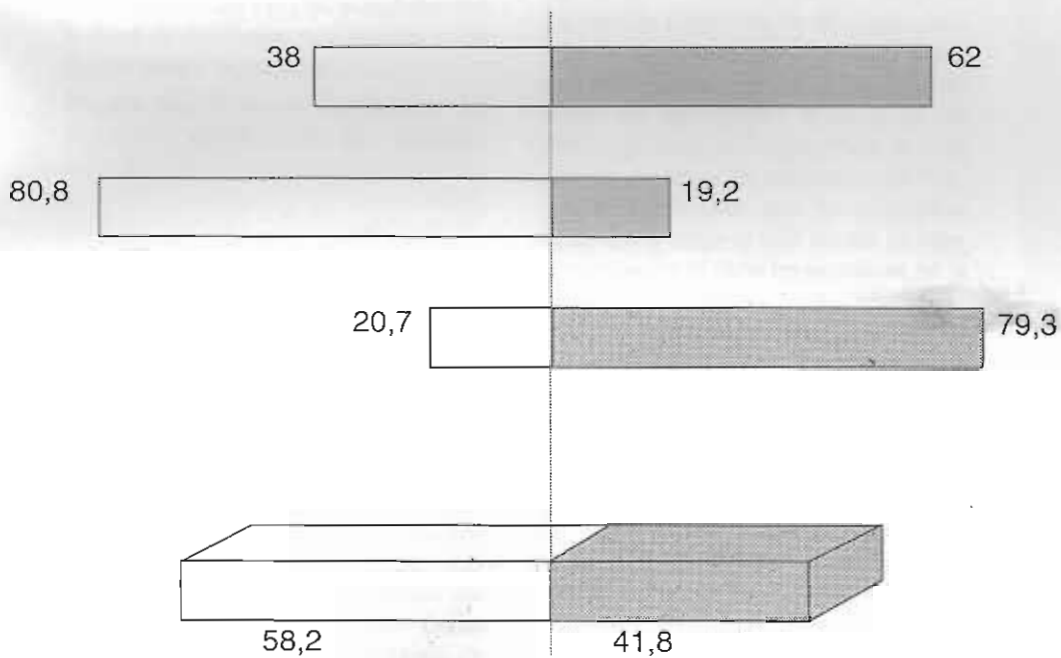
Le dénuement en terme de survie mesure le pourcentage de la population risquant de décéder avant l'âge de quarante ans.

Le dénuement en terme d'instruction mesure la part des adultes analphabètes dans l'ensemble de la population.

Le dénuement économique mesure la partie de la population qui est privée d'eau potable, des services de santé et pour laquelle il existe une insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans.

Ce graphique ainsi construit permet d'apprécier, toutes choses égales par ailleurs, les progrès et déficits dans la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso.

Le présent rapport procède également dans ses annexes et pour la première fois, à la mesure d'indicateurs de pauvreté humaine sur une base provincialisée.





PREFACE

À travers la publication annuelle des Rapports mondiaux sur le développement humain, le PNUD affiche la volonté d'analyser et d'approfondir le concept de développement sous l'angle d'un nouveau paradigme qui consiste à élargir les opportunités individuelles et collectives et à impulser des pratiques novatrices de développement afin d'assurer des progrès manifestes sur le front du développement humain et de la lutte contre la pauvreté.

D'autre part, à travers l'impulsion des démarches d'élaboration des Rapports nationaux sur le développement humain, le PNUD contribue à une avancée importante de la réflexion, devant permettre un approfondissement des nouveaux paradigmes de développement et servir de cadre de référence et de concertation au plan national. Ces rapports nationaux constituent ainsi un outil efficace pour les pouvoirs publics, les institutions de la société civile, les représentants de la classe politique et les universitaires dans leurs efforts concertés pour promouvoir le développement humain. Ils contribuent en effet à rapprocher ces différents groupes et à cimenter un consensus sur une vision à moyen et long terme. Enfin, riches d'une certaine indépendance de rédaction, ils ouvrent la voie à de nouvelles perspectives de pensée et d'action pour le développement.

Le présent rapport, deuxième à être publié au Burkina Faso, a été élaboré sous les auspices du PNUD avec l'appui d'un groupe indépendant de réflexion formé de cadres des départements ministériels, de représentants de la

société civile et des médias, d'universitaires et le soutien actif de consultants nationaux et des principales Agences des Nations Unies présentes au Burkina Faso. Il se veut donc une analyse et un produit autonome, préparé par un groupe d'experts et de personnes ressources indépendantes issues de toutes les composantes de la société burkinabè.

Le premier rapport sur le développement humain au Burkina Faso avait adopté une démarche globale et dressé un état des lieux des principales dimensions du développement au Burkina Faso. Il avait mis en évidence la pertinence de l'approche DHD ainsi que les principaux défis que le pays se doit encore de relever, notamment dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, du développement des secteurs sociaux, de la promotion de la femme et de la gestion rationnelle de l'environnement.

Cette deuxième édition a opté pour une approche plus spécifique et a pour ambition d'approfondir les analyses et la réflexion autour d'une problématique essentielle du DHD, à savoir la lutte contre la pauvreté. En effet, depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'attention accordée à la lutte contre la pauvreté s'est particulièrement intensifiée, tant au niveau de l'appréhension globale des enjeux au plan international qu'en ce qui concerne les stratégies et les programmes nationaux de développement.

Ce regain d'intérêt a cependant été confronté à de véritables obstacles. Parmi ceux-ci, l'information et les outils d'analyse dont on disposait sur les conditions

de vie des populations étaient largement obsolètes et déficients, de sorte que l'analyse de la pauvreté n'était ni systématique, ni appropriée pour la formulation de politiques. En effet, l'attention accordée à la pauvreté est relativement récente au Burkina Faso. Jusqu'en 1996, il n'existait pratiquement pas d'études et encore moins de stratégies ou de programmes spécifiques centrés sur ce domaine particulier. Néanmoins, l'élaboration de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable par le Gouvernement en 1995, l'édition d'un profil de pauvreté par l'INSD en 1996 ainsi que la parution du premier Rapport National sur le Développement Humain Durable en 1997, dans le cadre de l'Initiative Stratégique de Lutte contre la Pauvreté du PNUD, ont permis de faire prendre conscience de l'importance du thème de la pauvreté au Burkina Faso.

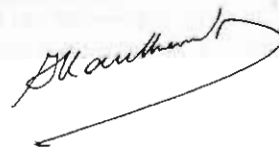
Le moment est donc maintenant venu pour le pays d'aborder le combat contre la misère et la pauvreté sur des bases solides qui reposent sur : une démarche analytique rigoureuse, une analyse bilatérale des expériences et stratégies mises en œuvre au plan national et un effort de mobilisation de ressources humaines et financières internes et externes. Lutter contre la pauvreté, c'est avant tout être capable de circonscrire le concept de pauvreté, d'en cerner les causes profondes et de formuler dans sa multidimensionnalité, les stratégies opérationnelles de lutte contre ce fléau.

L'éradication de la pauvreté est parallèlement devenue un des objectifs fondamentaux de l'action internationale et des activités des organismes des Nations Unies qui ont proclamé les années 1997 - 2006 " Première décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté ". Le PNUD, pour sa part, a fait de l'éradication de la pauvreté sa priorité essentielle dans la poursuite du " développement humain durable ". C'est ainsi que dans le cadre de son programme de coopération avec le Burkina Faso, le PNUD consacre la moitié de ses ressources à la lutte contre

la pauvreté. Il s'agit avant tout de mettre l'accent sur les activités opérationnelles de lutte contre la pauvreté à travers le dialogue des politiques de développement humain durable, la coordination des aides et, surtout, la mise en œuvre de programmes et projets de lutte contre la pauvreté dans ses multiples dimensions, économique, sociale, environnementale et institutionnelle.

Par l'appui qu'il apporte à la parution de ce deuxième rapport national sur le développement humain au Burkina Faso, le PNUD se veut un partenaire et un allié du gouvernement burkinabè et de la société civile dans l'élaboration et la recherche de pensées nouvelles et innovatrices sur les stratégies de développement humain durable et dans l'approfondissement des actions de lutte contre la pauvreté. Le rapport affine l'appréhension de la situation de la pauvreté dans le pays, analyse les politiques et stratégies en cours dans cette perspective et esquisse une approche méthodologique novatrice sur le processus d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. Il se veut avant tout un instrument aux mains des acteurs du développement du pays, et en particulier des autorités gouvernementales et de leurs partenaires nationaux que sont la société civile et le secteur privé. Il revendique également d'être un levier de réflexion et de concertation pour l'ensemble des partenaires extérieurs du Burkina Faso.

Le PNUD et avec lui l'ensemble du système des Nations Unies se montrent ainsi disposés à accompagner le Burkina Faso dans l'accomplissement de ce défi que constitue la lutte contre la pauvreté qui se situe au cœur des préoccupations du Développement Humain Durable.



Mbaya Kankwenda
Représentant Résident du PNUD et
Coordonnateur Résident des activités
Opérationnelles du système des Nations Unies.

REMERCIEMENTS

La production du présent rapport a été rendue possible grâce à l'appui et aux contributions de nombreuses personnalités et organisations présentes au Burkina Faso, notamment les membres du Groupe de réflexion national sur le Développement Humain Durable ainsi que les personnes ressources qui ont appuyé et soutenu les réflexions et la démarche du groupe.

Les éléments de base de ce rapport ainsi que sa relecture ont été réalisés au sein de six groupes thématiques de rédaction chargés respectivement des thèmes suivants: i) problématique de la pauvreté et stratégie de développement ; ii) gouvernance, développement institutionnel et intégration sociale, iii) genre et lutte contre la pauvreté ; iv) environnement et sécurité alimentaire, v) emploi et protection sociale et enfin, vi) développement des secteurs sociaux. Ces groupes thématiques étaient appuyés dans leur démarche par une équipe de consultants nationaux.

Ces réflexions et éléments ont été enrichis par le personnel professionnel du bureau du PNUD à Ouagadougou, en collaboration étroite avec les chefs d'agences et d'autres fonctionnaires du Système des Nations Unies.

Dans ce cadre, le Représentant Résident, remercie tout particulièrement les personnalités membres du Groupe National de Réflexion et les personnes ressources qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport. Il remercie également ses collaborateurs chargés de la réalisation du présent document. L'appui de l'association RECIF-ONG a été également déterminant dans le processus d'élaboration de ce rapport. Enfin, outre les personnes directement impliquées dans la rédaction, l'enrichissement et la finalisation du rapport, le Représentant Résident tient à adresser ses remerciements à Mme Agniola Zinsou, Représentante du FNUAP, à M. Saad Houry, Représentant de l'UNICEF, à M. Lancina Tamboura, informaticien à l'UNICEF, à M. Ari Toubou Ibrahim, Représentant de la FAO, à Madame Susanne Schnuttgen, chargé de Programme à l'UNESCO et à Mme Liliane Barry, Représentante de l'OMS.

Ce rapport est aussi et surtout le résultat d'une concertation continue avec des personnalités gouvernementales et indépendantes burkinabè. Le Représentant Résident souhaite leur exprimer ici sa profonde gratitude.

GROUPE DE REFLEXION NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Dieudonné Badini
*Secrétaire général Ministère de
l'Economie et des Finances*

Daniel Bambara
*Direction de l'Orientation Economique
et de la Prospective, MEF*

Eric Bonkougou
Association Vive Le Paysan

Boureïma Bougma
Expert Socio-économiste, PAGE

Bonoudaba Dabire
*Direction Générale de l'Economie et
de la Planification, MEF*

Mamounata Cissé
ONSL Burkina

Louise Gouba
Conseil économique et Social

Hervé Kabore
CEDRES

Jean-Baptiste Kambou
*Ministère de l'Environnement et de
l'Eau*

Cyprien Faho
Directeur Général PROMEXPORT

Gervais Marie Loada
Université de Ouagadougou

Fidèle Oui
Député Assemblée Nationale

Cheick Ouédraogo
*Président de la Commission Nationale
de Codification*

Awa Ouédraogo
RECIF/ONG

Clémentine Ouédraogo
Promo-Femme

Daniel Ouédraogo
CIRABID

Jean-Pierre Ouédraogo
Ligue des Consommateurs du Burkina

Justin Savadogo
*Fédération des Unions des
Groupements Naam*

Hamado Sawadogo
Directeur INSD

Bouda Seydou
Coordonateur PAGE

Baba Sombié
Comité national Olympique

Serge Tomondji
Média 2000

Adèle Traoré
Député Assemblée Nationale

Simone Zoundi
SOEPAL

Equipe de préparation du Rapport sur le Développement Humain Durable

Coordonnateur Principal

Mbaya Kankwenda

Conseillers techniques et éditeurs

Luc - Joël Grégoire

Harouna Ouédraogo

Hugues Legros

Conseillers thématiques

Diene Keita-Djermakoye
Hervé Kouraogo
Amidou Ouédraogo
Sylvestre Bangré Ouédraogo

Groupe de relecture

Bonaventure Kyelem
Alizata Tamboula
Eric Lacasse
Marie-Louise Tani
Véronique Hoornaert
Mariam Mamou Tall
Delphine Ouédraogo
Mahamadi Ouédraogo
Elon Pedro-Ayaovi

Consultants nationaux

Christian Béré
Philippe Ouédraogo

Appui documentaire et secrétariat

Mariam Drabo
Amy Tapsoba
Régina Dandjinou-Senou
Aymar Tiendrébogo
Aminata Simporé

Maquette et mise en page

Nar El-Dine

ABREVIATIONS INSTITUTIONNELLES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AFD	Agence française de développement
AGCD	Administration générale de la coopération au Développement (Belgique)
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BIT	Bureau international du travail
BOAD	Banque ouest africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E.
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CCE	Commission des communautés européennes
CNUCED	Conférences des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUEH	Centre des Nations unies pour les établissements humains
FAC	Fonds français d'aide de coopération
FAD	Fonds africain pour le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GTZ	Institution allemande de coopération technique
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement
IDH	Indicateur du développement humain
INSTRAW	Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (UN International research and Training Institute for the Advancement of Women)
IPF	Indicateur de la participation des femmes
IPH	Indicateur de la pauvreté humaine
ISDH	Indicateur sexospécifique du développement humain

OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondiale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTE	Pays pauvres très endettés
SNU	Système des Nations Unies
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
USAID	Agence américaine pour le développement international

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
La problématique de la pauvreté dans la perspective du développement humain durable	3
1- Définition de la pauvreté	3
2- Identification et mesures de la pauvreté: profil de pauvreté.....	8
3- L'appréhension globale de la pauvreté.....	16
CHAPITRE 2	
Mesure et perception de la pauvreté au Burkina Faso.....	24
1- Introduction	24
2- Perception globale de la pauvreté par les populations.....	25
3- Seuil de pauvreté et caractéristiques générales.....	29
4- Pauvreté et services sociaux de base	36
CHAPITRE 3	
Les politiques économiques en faveur de la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso.....	45
1- Présentation de l'évolution récente de l'économie et des option de développement.....	45
2- L'impact des reformes économiques et du PAS en faveur de la lutte contre la pauvreté	49
3- Rôle du PAS vis à vis des secteurs sociaux pour la lutte contre la pauvreté.....	59
4- Les orientations de la politique macro- économique en faveur de la réduction de la pauvreté	63
5- L'accès des pauvres aux ressources productives	65
6- Défis de l'intégration régionale pour la lutte contre la pauvreté.	68
CHAPITRE 4	
Gouvernance, renforcement des capacités et lutte contre la pauvreté.	69
1- Rôle de l'Etat et lutte contre la pauvreté.	70
2- Le secteur privé et la lutte contre la pauvreté.	76
3- Le rôle de la société civile dans la lutte contre la pauvreté.....	77
4- Politique et stratégie en matière de gouvernance	79
5- Perspectives.	81

CHAPITRE 5

L'emploi et la protection sociale en faveur de la lutte contre la pauvreté.....	85
1- Le rôle de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté.....	85
2- La situation de l'emploi et les défis liés à la pauvreté au Burkina Faso.....	86
3- Les politiques et programmes de promotion de l'emploi.....	95
4- La lutte contre la pauvreté et les politiques de promotion de l'emploi.....	100

CHAPITRE 6

L'éducation et la lutte contre la pauvreté.....	103
1- Diagnostic du secteur éducatif.....	104
2- Accessibilité et disponibilité des services de l'éducation.....	110
3- Politiques et stratégies en matière d'éducation.....	115
4- Perspectives.....	119

CHAPITRE 7

La santé et la lutte contre la pauvreté.....	122
1- Diagnostic du secteur sanitaire.....	122
2- Accessibilité et disponibilité des services de santé.....	128
3- Politiques et stratégies en matière de santé.....	131
4- Perspectives.....	136

CHAPITRE 8

Genre et lutte contre la pauvreté.....	139
1- Les femmes et la pauvreté.....	140
2- Le genre dans les politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté.....	150
3- Perspectives et conclusions.....	153

CHAPITRE 9

L'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté.....	155
1- l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté.....	156
2- Politiques et stratégies.....	165
3- Perspectives.....	167

CHAPITRE 10

Environnement, sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté.....	169
1- Diagnostics environnementaux et lutte contre la pauvreté.....	169
2- Pauvreté monétaire, pauvreté non monétaire et zones écologiques.....	171
3- Production vivrière, sécurité alimentaire et potentiel de réduction de la pauvreté.....	172
4- Les enjeux des politiques de l'eau et de l'assainissement.....	175
5- Stratégie et plans d'action dans le domaine de l'environnement.....	178
6- Stratégies et plans d'action dans les domaines de l'agriculture et des ressources animales.....	180
7- Conclusions et perspectives.....	181

CHAPITRE 11

Coopération internationale et aide provinciale en faveur
de la lutte contre la pauvreté.182

- 1- Prise de conscience de la problématique de la
pauvreté au niveau internationale et Burkinabé182
- 2- L'aide publique au développement (A.P.D)
pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso.....184
- 3- Conclusion199

CHAPITRE 12

Cadre d'orientation et démarche de formulation
d'une stratégie nationale de lutte contre
la pauvreté au Burkina Faso.....201

- 1- Stratégie nationale de réduction de la pauvreté201
- 2- Démarche de formulation et de réalisation d'une
stratégie de lutte contre la pauvreté.203
- 3- Les grands axes d'une stratégie nationale
de lutte contre la pauvreté.208

ANNEXES

Annexe 1 : Références bibliographiques.....	214
Annexe 2 : Glossaire et définitions statistiques.....	221
Annexe 3 : Méthodologie de calcul des différents indicateurs	226
Annexe 4 : Les Indicateurs de Développement Humain provincialisés	232
Annexe 5 : Les Indicateurs de Pauvreté Humaine provincialisés	238
Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH.....	243

LISTE DES ENCADRES

1.1.	Les approches de la pauvreté en termes de capacité et de moyens durables d'existence	7
1.2	Questions principales soulevées par un profil de pauvreté	9
1.3	La valeur comparative des méthodologies absolues et relatives	10
1.4	Les indicateurs de mesure de la pauvreté au Burkina Faso.....	12
1.5	I.P.H Quelle utilité pour les instances décisionnaires ?.....	15
1.6	Croissance et pauvreté par où commencer ?	17
1.7	La bonne gouvernance, la pauvreté et les moyens de subsistance.....	21
1.8	Etapes probables de l'élaboration d'un exercice d'appréhension globale de la pauvreté au Burkina Faso.	22
2.1	Migration et pauvreté.....	28
2.2	Les étapes de calcul des seuils de pauvreté.	29
2.3	Zones de pauvreté.	29
2.4	La dépendance selon les populations.....	31
2.5	Chômage, jeunesse et niveau d'instruction.	31
2.6	Incidences de la pauvreté et des groupes socio-économiques	32
2.7	Le travail ou la quête de l'argent.....	33
2.8	La structure des dépenses. Période de référence de l'E P 1: octobre 1994 - janvier 1995.....	33
2.9	Pauvreté et logement.	35
2.10	L'électrification.....	35
2.11	Rayon d'action théorique des formations sanitaires.....	37
2.12	Problématique de l'éducation.....	38
2.13	L'arriération du monde rural.....	39
2.14	La pluie et l'eau potable.....	39
2.15	Les problèmes d'assainissement en ville.....	39
2.16	De la gratuité des services sociaux de base.....	40
2.17	Le dilemme que pose la question du coût.....	41
2.18	L'engagement des dépenses de santé au niveau des ménages pauvres.....	42
2.19	Quelle politique pour une accessibilité des services sociaux de base?	43
2.20	De l'attitude des agents de santé ou des agents éducateurs.....	43
2.21	De la survivance des pratiques et des mentalités traditionnelles.....	44
3.1	Croissance et pauvreté par où commencer?	50
3.2	Pourquoi les services sociaux de base?	61
3.3	L'initiative 20/20 au Burkina Faso.....	62
3.4	Classement provincialisé du Namentenga : commentaire du haut commissaire.....	63
3.5	Les systèmes alternatifs de financements au Burkina Faso.....	66
4.1	Journées parlementaire CDP à Bobo - Dioulasso à la conquête d'une dynamique nouvelle.....	73
4.2	Pauvreté et corruption.....	80
5.1	Le travail des enfants à Ouagadougou : une exploitation.....	89
5.2	Promotion de l'emploi: un nouveau guide.....	96
7.1	Santé publique.....	124
8.1	Ouest Burkina : les femmes esclaves du coton.....	142
9.1	Pauvreté et ajustement structurel.....	159
9.2	Matériaux locaux: une alternative pour le futur.....	164
10.1	Le cri d'alarme du haut commissaire.....	174
11.1	Possibilité d'allègement de la dette s'offrant aux créanciers des P.P.T.E.....	191
11.2	Les objectifs de l'initiative 20/20.....	192
12.1	La lettre d'intention de politique de développement humain durable au Burkina Faso.....	207

LISTE DES TABLEAUX

2.1	Eléments constitutifs (dimensions) de la pauvreté	27
2.2	Les facteurs de la pauvreté	27
3.1	Taux d'accroissement moyen annuel des composantes de la productivité du travail (cultures vivrières)	52
3.2	Evolution des prix à la consommation; (base 100: 1987 - 1982)	56
3.3	Inégalité au sein des groupes sociaux	57
3.4	Part des secteurs sociaux dans le budget de l'Etat	60
5.1	Taux d'offre de travail selon le sexe, le milieu de résidence et l'âge	86
5.2	L'offre d'emploi selon le niveau de vie	87
5.3	Répartition de la population active et mesure de la pauvreté selon le statut du travail	91
5.4	Les créations d'emplois publiques, 1991-1996	93
5.5	Les pertes d'emplois publiques;1991-1996	93
5.6	Evolution de la production et de l'emploi dans un échantillon d'entreprises	95
5.7	Résultat des programmes d'appui aux projets créateurs d'emplois, 1995-1996	98
5.8	Modalités et résultats des programmes de financement de l'emploi, 1995-1996	99
6.1	Données générales sur l'enseignement primaire	104
6.2	Données générales sur l'enseignement secondaire	105
6.3	Evolution des effectifs des étudiants et des professeurs à l'université	105
6.4	Données générales sur l'alphabétisation	106
6.5	Taux brut de scolarisation au primaire selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence des ménages	108
6.6	Evolution du taux de scolarisation au secondaire selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence	109
6.7	Evolution du taux d'alphabétisation selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence	109
6.8	Evolution des dépenses budgétaires et d'éducation de l'Etat	111
6.9	Taux de scolarisation au primaire et transfert des dépenses budgétaires de l'éducation selon le niveau de vie des ménages, selon le genre et selon la zone de résidence(1996)	112
6.10	Transfert par capita des dépenses du budget global de l'éducation selon le niveau de vie, selon le genre et la zone de résidence	113
6.11	Evolution des dotations budgétaires de l'éducation de base	116
6.12	Evolution de L'A.P.D consacrée à l'éducation et de L'A.P.D consacrée à l'I 20/20	117
7.1	Evolution du personnel médical	125
7.2	Evolution des taux de couverture vaccinal chez les enfants de 0 - 11 mois	126
7.3	Répartition par niveau de revenu du nombre des visites et des transferts	127
7.4	Répartition des dotations budgétaires du ministère de la santé selon les régions sanitaires (1996)	129
7.5	Structure et répartition moyenne des dépenses de santé par zone de résidence	129
7.6	Répartition des dépenses de santé par ménage et groupes socio - économiques	
7.7	Evolution des dotations budgétaires du Ministère de la santé et du Ministère de l'action social et de la famille	134
7.8	Evolution de L'A.P.D consacrée à la santé de base	135
8.1	Indice de la pauvreté selon le genre au sein des cinq quintiles d la population	140
10.1	Evolution de la production des cultures de 1993 à 1997 (entoures)	172
10.2	Bilan de la campagne 1997 / 1998	173
11.1	Evolution des dépenses d'investissement	187

11.2	Le financement des secteurs sociaux de base par les partenaires extérieurs du Burkina Faso	193
11.3	Part des provinces dans le déboursement de l'aide	195
11.4	Les dix premières provinces recevant une aide supérieure à 30 dollars.....	195
11.5	Niveau de développement et déboursement de L'A.P.D.....	197
12.1	Les étapes du processus d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	203

LISTE DES GRAPHIQUES

11.1	Evolution de l'aide consacrée aux secteurs sociaux en % de l'A.P.D; 1991 et 1995	185
11.2	Volume de l'aide publique au développement au Burkina Faso de 1989 à 1996	187
11.3	L'aide publique au développement par type d'aide, en % du total 1994 - 1996	188
11.4	Les dix premiers bailleurs du Burkina Faso en 1996	189
11.5	Evolution des principaux secteurs de l'assistance extérieure en 1994 - 1996	189
11.6	Dépenses budgétaires en faveur du service de la dette et des services sociaux essentiels	190
11.7	Répartition régionale de l'aide au développement, année 1996.....	194



INTRODUCTION

Le concept de Développement Humain Durable (DHD) est relativement récent. Son élaboration a été alimentée essentiellement par les réflexions engagées dans les éditions annuelles du Rapport Mondial sur le développement humain publié par le PNUD depuis 1990.

L'approche en termes de développement humain durable est née de la nécessité d'envisager de nouvelles options de développement orientées vers l'épanouissement global et durable des hommes et des femmes. Les stratégies de promotion de l'emploi, de lutte contre la pauvreté ou de satisfaction des besoins essentiels préconisées dans les années soixante dix avaient attiré l'attention sur la nécessité de promouvoir le développement social. Cependant, dans les années quatre vingt, la crise économique mondiale et les orientations du développement centrées sur la rigueur financière dans le cadre d'un nouveau partage des rôles entre l'Etat et le marché, ont fait passer au second plan la dimension humaine et sociale du développement. Par ailleurs, même si l'attention accordée à la pauvreté est croissante depuis la fin des années quatre vingt, les modèles de développement actuels ne prennent pas encore suffisamment en considération les contraintes environnementales et institutionnelles qui handicapent le processus de répartition juste et équitable des richesses.

L'objectif du développement humain durable, exprimé lors des différents sommets et conférences organisés sous l'égide des Nations Unies, est de promouvoir la création d'un cadre de vie offrant les meilleures opportunités d'épanouissement et de développement individuel et collectif au sein d'une société. Il vise le bien-être global et durable des individus notamment grâce à la croissance économique, qui intègre au lieu de marginaliser les populations et qui de ce fait, se doit de créer des emplois et

d'assurer une distribution équitable des revenus. Une telle croissance doit permettre de lutter contre la pauvreté et de satisfaire les besoins essentiels, notamment à travers la promotion des femmes, la régénération de l'environnement et le développement des libertés fondamentales publiques et individuelles.

Conscient de l'importance de la démarche de Développement Humain Durable, le Burkina Faso, qui a participé activement aux différents sommets mondiaux, a orienté sa politique de développement vers l'amélioration des conditions de vie des populations.

Au niveau politique, il y a lieu de noter l'engagement du pays en faveur d'un Développement Humain Durable esquissé dans le discours du 2 juin 1994 du Chef de l'Etat, Monsieur Blaise COMPAORE. A cette occasion, six engagements nationaux sont pris par le Président du Faso et mis en oeuvre par le Gouvernement par le biais notamment la Lettre d'Intention de Développement Humain Durable, 1995 - 2005. A travers ce premier cadre de référence global pour le développement, défini avec l'appui du PNUD, le Gouvernement impulse une nouvelle démarche de réflexion nationale à long terme et guide ses actions de développement. A cet égard, et conformément aux orientations générales du Gouvernement, le PNUD a lancé sous les auspices du Ministre de l'Economie et des Finances, et avec l'appui des agences du système des Nations Unies, l'initiative stratégique de DHD et de lutte contre la pauvreté.

Cette nouvelle initiative a permis la mise en place d'un Groupe national de réflexion sur le DHD associant responsables publics et représentants de la société civile. Dans ce cadre, le premier Rapport National sur le DHD, publié en septembre 1997, optait pour une démarche globale et dressait un état des

lieux des principales dimensions du développement au Burkina Faso. Il avait mis en évidence la pertinence de l'approche DHD ainsi que les principaux défis que le pays se doit encore de relever, notamment dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, du développement des secteurs sociaux, de la promotion de la femme et de la gestion rationnelle de l'environnement.

Le présent Rapport National 1998 est consacré à la thématique de la lutte contre la pauvreté. Il a ainsi pour ambition d'approfondir les analyses et la réflexion autour d'une problématique essentielle du DHD, à savoir la lutte contre la pauvreté. En effet, depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'attention accordée à la lutte contre la pauvreté s'est particulièrement intensifiée, tant au niveau de l'appréhension globale des enjeux au plan international qu'en ce qui concerne les stratégies et les programmes nationaux de développement.

Lutter efficacement contre la pauvreté, c'est avant tout être capable de circonscrire le concept de pauvreté, d'en cerner les causes profondes et de formuler dans sa multidimensionnalité les stratégies opérationnelles de lutte contre ce fléau. Dans ce cadre, le présent rapport tente avant tout d'établir le diagnostic de la pauvreté au Burkina Faso et de présenter les outils méthodologiques de mesure et d'identification de celle-ci. Dans cette optique, le présent Rapport s'efforce de mieux comprendre et d'analyser la problématique de la pauvreté du pays dans les domaines de l'économie, de la gouvernance, de l'emploi, de l'environnement, des secteurs sociaux ou en fonction des thématiques du genre et de l'intégration sociale.

C'est à partir de ces réflexions et démarches qu'il est alors possible de brosser le tableau des différentes stratégies de réduction de la pauvreté en procédant à une analyse des trois niveaux d'intervention : macro, meso et micro. Enfin, il s'est agi d'élaborer une réflexion méthodologique tendant à appréhender de manière dynamique et opérationnelle l'ensemble de la démarche nationale de lutte contre la pauvreté.

Tant par ses aspects méthodologiques et théoriques, que par sa volonté d'inscrire

la problématique de la pauvreté dans le cadre d'une démarche globale et dynamique de développement et d'ancrer la réflexion dans les expériences concrètes de développement humain du Burkina Faso, ce rapport s'inscrit pleinement dans le courant du renouveau des paradigmes du développement tels le Développement Humain Durable et affiche la ferme volonté de contribuer à l'éradication de la pauvreté au Burkina Faso.

Dans sa dernière partie, le rapport présente la particularité d'analyser l'aide reçue par le Burkina Faso au plan régional et d'approfondir la mesure des Indicateurs de Développement Humain et de Pauvreté Humaine au plan provincial, national et international.

Dans la perspective de mieux appréhender les principales dimensions du DHD au Burkina Faso, l'indicateur de développement humain et l'indicateur de pauvreté humaine du PNUD permettent à la fois de cerner les contraintes inhérentes au développement du pays, les avancées en matière de développement humain dans les domaines de la santé, de l'éducation et des revenus et, enfin, de mettre en exergue les déficits et les écarts à combler en matière de pauvreté au niveau de chaque province.

Ce rapport met ainsi en évidence les défis que doit relever le Burkina Faso en matière de lutte contre la pauvreté ainsi que la pertinence de l'approche du DHD en ce domaine qui contribuera à sensibiliser les partenaires au développement du pays à l'initiative entreprise et aux stratégies de développement qui pourront en résulter.

Par l'appui qu'il apporte à la parution de ce deuxième rapport national sur le Développement humain au Burkina Faso, le PNUD se veut un partenaire et un allié du gouvernement burkinabè et de la société civile dans l'élaboration et la recherche de pensées nouvelles et innovatrices sur les stratégies de développement humain durable et dans l'approfondissement des actions de lutte contre la pauvreté. Ainsi, le PNUD et avec lui l'ensemble du système des Nations Unies se montrent disposés à accompagner le Burkina Faso dans l'accomplissement de ce défi que constitue la lutte contre la pauvreté qui se situe au cœur des préoccupations du Développement Humain Durable.



CHAPITRE 1

LA PROBLEMATIQUE DE LA PAUVRETE DANS LA PERSPECTIVE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE.

I. DÉFINITIONS DE LA PAUVRETÉ

I. 1. Vision actuelle de la pauvreté.

Il n'existe pas de définition unanimement reconnue du concept de pauvreté. En effet, qu'il s'agisse des différents courants de pensée économique, des approches sociales, politiques ou anthropologiques, ou encore des points de vue d'institutions internationales, l'appréhension de la pauvreté, et par là même l'approche des stratégies de réduction de la pauvreté, varient tant dans leurs définitions que dans leur opérationnalisation.

La pauvreté n'est généralement jamais définie par elle-même, mais abordée en fonction d'autres concepts, comme ceux de la croissance, du bien-être, de l'exclusion ou encore de l'équité. Il n'est donc pas aisé d'identifier clairement les éléments clés du concept de pauvreté d'autant plus qu'il ne se définit généralement que par rapport à son contexte spécifique, qu'il soit mondial, régional, national ou encore local.

Néanmoins, au-delà des conditions propres à chaque pays et malgré les options conceptuelles divergentes et les difficultés rencontrées dans l'identification et la définition de la pauvreté, il est nécessaire d'opter pour une définition claire du concept de pauvreté, en tenant compte à la fois de son aspect opérationnel et du paradigme de développement défini par le PNUD, à savoir le Développement Humain Durable. Celui-ci permet de formuler un concept clair et

opérationnel en tant que base pour l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et permet d'affirmer la spécificité de l'action du PNUD dans le domaine.

Tant les principes d'action du Sommet sur le Développement Social de Copenhague relatif à l'élimination de la pauvreté que le Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997 du PNUD insistent sur deux aspects essentiels de la notion de pauvreté : i) sa dimension comparative, due aux situations spécifiques rencontrées dans l'appréhension de la pauvreté et à ses racines aussi bien nationales qu'internationales et ii) son caractère complexe et multidimensionnel¹.

La caractéristique première du concept de pauvreté concerne sa dimension comparative. Une première approche - implicite - de la pauvreté se développe au sein des organisations internationales par le biais de l'identification de critères relatifs à la croissance, à la richesse ou encore au développement des différents pays du monde. Deux des principaux indices de développement des pays, le Produit Intérieur Brut (PIB) par tête et l'Indice de Développement Humain du PNUD ont peu de valeur en soi. Ils valent surtout par leur fonctionnalité comparative, à l'échelle mondiale ou régionale. Même s'il ne s'agit pas de leur objectif premier, l'établissement des ces indicateurs induit un classement implicite des pays, répartis entre des pays dits " pauvres ", d'autres " moins pauvres " et, enfin, d'autres encore, considérés comme " riches ". Il en va ainsi de l'établissement de la catégorie des " Pays les Moins Avancés "

¹ Sommet Mondial pour le développement social, «Déclaration de Copenhague sur le développement social», 1995 & Rapport Mondial sur le Développement Humain. PNUD, 1997.

qui n'existe que parce que d'autres pays sont considérés comme plus avancés.

Au-delà de ces comparaisons mondiales, la compréhension du phénomène de la pauvreté s'appréhende aussi au sein de chaque pays en particulier. On aboutit donc à une seconde approche de la pauvreté, propre au pays, où les indices, comparateurs et autres mesures s'établissent au regard de comparaisons internes, de construction d'indices spécifiques et dans l'élaboration d'une définition de la pauvreté spécifique au pays en question. En effet, ce raffinement est nécessaire au niveau national aussi bien pour la précision de l'analyse que pour l'élaboration des stratégies.

Cette nouvelle étape dans l'appréhension du concept amène à en souligner une deuxième caractéristique essentielle : la pauvreté est multidimensionnelle. Cette multidimensionalité rejaillit bien évidemment sur l'appréhension du phénomène et l'opérationnalisation des stratégies de lutte contre la pauvreté.

La volonté d'identifier les populations touchées par la pauvreté et de mesurer celle-ci occulte parfois le fait que la pauvreté soit un phénomène trop complexe pour être ramené à une dimension unique, notamment monétariste, de l'existence humaine. La plupart des pays ont pris l'habitude de fixer un seuil de pauvreté en se fondant sur les niveaux de revenu ou de consommation. Bien que cette approche mette en valeur une dimension importante de la pauvreté, elle donne une vision incomplète des phénomènes multiples susceptibles d'aboutir au phénomène de la pauvreté. Telle personne peut jouir d'une bonne santé et vivre relativement longtemps, mais être analphabète et ainsi privée d'accès à la connaissance, de contacts et de rapports humains. Telle autre peut savoir lire et écrire, avoir reçu une bonne éducation, mais être vouée à décéder prématurément en raison de conditions épidémiologiques ou de prédispositions physiques. Telle autre, encore, peut se trouver privée d'un précieux pouvoir décisionnel dans les événements affectant son existence. Dans aucun de ces trois cas, le niveau de revenu seul ne saurait donner une image juste de la misère².

² Cf.; à ce sujet, " Rapport National sur le Développement Humain Durable au Bénin, 1997, PNUD, 1997.

³ A ce sujet, on se reportera aux références ci-après : G. Aho, S. Larivière & F. Martin, Manuel d'analyse de la pauvreté, Université Laval & PNUD, 1997; M. Hopkins, A Short review of Contemporary Thinking about Anti-Poverty Strategies for Sub-Saharan Africa, Genève, 1997; S. Larivière & F. Martin, " Le cadre d'analyse économique de la pauvreté ", loc.cit. 1997; M. Ravallion, " Pauvreté et exclusion, la mesure de la pauvreté ", in Problèmes Economiques, n°2508, 1997; " La Pauvreté ", rapport sur le développement dans le Monde 1990, Banque Mondiale, 1990; Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

La perception de la misère varie d'un individu à l'autre - chaque personne et chaque communauté se réfèrent en effet à la détresse et aux handicaps qui affectent sa propre existence. Enfin, la pauvreté des existences et le déficit d'opportunités - ou pauvreté humaine - sont de caractère pluridimensionnel et leur contenu est variable.

Au-delà de ses caractéristiques sociales, économiques ou géographiques, l'approche de la pauvreté dépend aussi essentiellement du point de vue adopté pour appréhender le phénomène. Que l'on se place dans une optique utilitariste ou non, que l'on définisse la pauvreté en fonction du revenu, de la consommation des ménages, des besoins essentiels ou du point de vue des capacités, et l'on obtient des définitions fort différentes. Cette absence, tout du moins apparente, d'unanimité dans l'approche de la pauvreté renforce bien évidemment son caractère multidimensionnel.

Ce manque d'unanimité renforce le caractère à la fois comparatif, multidimensionnel et parfois contradictoire de la notion de pauvreté. Ces aspects multiples de la définition tiennent sans aucun doute à la nouveauté du concept et aux préoccupations relatives à la pauvreté. Le processus de sa conceptualisation n'est pas encore achevé et des contradictions relatives à une définition consensuelle existent toujours. En fait, la définition de la pauvreté relevant prioritairement d'objectifs opérationnels, il est important de la saisir en relation avec l'étude et l'analyse de ses caractéristiques et de ses déterminants spécifiques à chaque continent, pays ou région concernés.

1.2. Les définitions de la pauvreté

Au-delà de l'aspect théorique et de l'importance de disposer de concepts et de méthodes clairement identifiables dans la perspective de la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté, il est important de développer davantage les différentes définitions de la pauvreté³.

En effet, le choix de l'une ou l'autre approche et l'importance accordée à une définition plutôt qu'à une autre auront

des répercussions capitales sur l'établissement des seuils et profils de pauvreté et sur la manière dont sera élaborée et mise en œuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, dans la perspective de déboucher sur la définition de la pauvreté humaine, propre au PNUD, il est indispensable d'aborder et d'illustrer, ne fût-ce que brièvement, les différents concepts et définitions qui ont alimenté son élaboration.

Les différents concepts et notions décrits ci-dessous ne sont pas exclusifs. En effet, c'est souvent suite à une combinaison de différents points de vue, à l'articulation de plusieurs définitions qu'il a été possible de réaliser des profils de pauvreté par pays et que le PNUD a pu élaborer le concept de pauvreté humaine.

1. 2. 1. Bien-être et pauvreté.

Les définitions de la pauvreté s'élaborent en fonction de son comparateur le plus universellement reconnu, à savoir le bien-être. Si toutes les définitions de la pauvreté se fondent sur le concept de bien-être, celui-ci ne fait pas l'objet d'une définition unique dans l'abondante littérature à ce sujet. Concernant le bien-être, les approches diffèrent d'une part selon l'importance accordée à la perception de la personne quant à son bien-être et, d'autre part, quant à l'éventail, au champ des " possibles " relatif aux dimensions du bien-être considérées. Par rapport à l'importance accordée à la perception individuelle dans la définition du bien-être, deux grandes écoles de pensée ont émergé, à savoir les " utilitaristes " ou " welfaristes " et les " non utilitaristes " ou encore " non-welfaristes ".

Les utilitaristes définissent le bien être comme le niveau de satisfaction atteint par un individu. Ce niveau est fonction des biens et des services qu'il consomme. Cette école attache donc une grande importance aux perceptions de la personne quant à ce qui lui apporte de l'utilité, c'est à dire du bien-être. En termes de mesure du niveau de bien-être, les partisans de cette école vont donc se servir d'indicateurs plus neutres, c'est-à-dire qui ne privilégient pas un type de bien sur un autre, l'important étant que la personne en retire de l'utilité, voire de la satisfaction.

A l'opposé, les non utilitaristes définis-

sent le bien être de manière indépendante des perceptions individuelles en se basant sur ce qu'ils estiment être souhaitable pour l'individu d'un point de vue social. En termes de mesure du bien-être, ils vont donc se servir d'indicateurs sélectifs portant sur certains biens ou services jugés socialement utiles.

Les analyses de pauvreté dans les pays en développement sont tout autant inspirées des courants utilitaristes que non-utilitaristes. Ainsi, par exemple, la réalisation d'enquêtes participatives relatives aux dimensions de la pauvreté fait partie du courant utilitariste alors que les études qui mettent l'accent sur les aspects nutritionnels de la pauvreté et du bien-être se fondent sur une approche essentiellement non utilitariste. L'un et l'autre courant apportent un éclairage important et complémentaire sur la problématique de la pauvreté et ne s'excluent donc pas comme on pourra s'en rendre compte en passant en revue les différentes réflexions relatives à la définition ou l'appréhension de la pauvreté. De ce fait, il n'est pas opérationnel d'appréhender la pauvreté en fonction de cette opposition entre utilitaristes et non-utilitaristes, mais au contraire de la cerner en fonction des grandes thématiques qui ont été retenues.

1. 2. 2. Pauvreté monétaire, revenu et consommation.

La première approche conceptuelle de la pauvreté s'est surtout basée sur le concept de pauvreté monétaire, que celle-ci soit mesurée à partir des revenus ou de la consommation des ménages. Dans le cadre de cette définition, une personne est pauvre si et seulement si elle ne dispose pas d'un revenu suffisant pour satisfaire à un certain niveau de bien-être.

Ainsi, du point de vue des revenus ou de la consommation des ménages, une personne est donc considérée comme pauvre si son niveau de revenu ou de consommation est inférieur à un seuil de pauvreté prédéfini. De nombreux pays ont adopté de tels seuils de pauvreté pour identifier les pauvres et suivre les progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté. Ce seuil est souvent défini comme le niveau de revenu ou de consommation en deçà duquel il n'est pas possible de se procurer ou de consommer une quantité de nourriture prédéterminée. Il est intéressant

⁴ Rapport national sur le développement Humain Durable au Bénin 1997. PNUD, 1997.

de constater que pas moins de 34 pays de l'Afrique subsaharienne ont développé de telles méthodes et élaboré un seuil de pauvreté généralement axé sur les dépenses alimentaires.

Malgré l'impopularité croissante de cette approche monétariste, la grande majorité des outils utilisés dans l'appréhension de la pauvreté sont issus de cette conception. Ainsi, par exemple, la mise en œuvre de seuils de pauvreté à partir des données concernant la consommation alimentaire des ménages relève purement et simplement de cette approche qui ne tient pas compte des perceptions et des aspirations des populations elles-mêmes.

1. 2. 3. Pauvreté et besoins essentiels.

Cette approche de la pauvreté absolue identifie un certain nombre de besoins de base à satisfaire absolument pour ne pas être considéré comme pauvre : se nourrir, se vêtir, se loger, etc. Ces besoins sont considérés comme identiques où que l'on soit, même si la manière de les satisfaire varie d'un pays à un autre, selon le climat, la culture ou la situation socio-économique.

C'est ainsi qu'à côté de l'approche de la pauvreté par rapport au revenu, il existe une manière d'appréhender la pauvreté du point de vue des besoins essentiels. Développée essentiellement par l'UNICEF, cette définition estime que la pauvreté est le fait d'être privé des moyens permettant de satisfaire un minimum acceptable de besoins, notamment alimentaires. Ce concept de privation, ou de dénuement, va bien au-delà d'une insuffisance de revenu individuel : il comprend également le besoin de prestations élémentaires de santé et d'éducation de base, ainsi que de services essentiels qui doivent être fournis par la communauté afin d'empêcher les individus de sombrer dans la pauvreté. Il est intéressant de constater que ce concept a servi de modèle de base dans le cadre du sommet social de Copenhague et de la mise en œuvre de l'Initiative 20/20 qui en découle⁵. Il convient de souligner que cette vision basée sur la satisfaction des besoins essentiels appartient au courant non-utilitariste : il s'agit d'identifier a priori les déterminants de la pauvreté.

En se référant d'une part à la pauvreté monétaire et, d'autre part, à la satisfaction

des besoins essentiels, on assiste à un premier élargissement du concept de pauvreté, qui inclut à la fois les éléments monétaires et non monétaires et s'intéresse à la satisfaction des besoins, principalement liés à l'alimentation ou aux services sociaux.

1. 2. 4. Pauvreté et exclusion sociale.

À côté des études et analyses relatives au concept de la pauvreté, le thème de l'exclusion sociale, sous l'impulsion du BIT, a été mis à l'honneur, principalement dans la recherche d'explications relatives à la réémergence de la pauvreté dans les pays industrialisés⁶. Dans les années soixante-dix, le concept d'exclusion a fait son apparition pour analyser la condition d'individus qui, sans être nécessairement indigents - bien qu'un grand nombre d'entre eux le soient également - étaient tenus en marge de la société pour d'autres raisons que la pauvreté monétaire. L'introduction de ces nouveaux concepts se justifiait alors dans une large mesure par le manque de pertinence de la définition traditionnelle de la pauvreté - reposant sur des critères de revenu et de consommation.

Cette thématique a ainsi permis d'étoffer une nouvelle fois le concept de pauvreté, au travers des notions liées à l'exclusion individuelle (à savoir la difficulté d'intégration sociale de certains groupes vulnérables comme les handicapés, les enfants des rues ou les vieux...) ou à l'exclusion sociale en tant qu'attribut collectif d'une société (discrimination raciale, sexuelle, religieuse...). Cette approche dynamique, élaborée dans une perspective plus sociale qu'économique, a servi de support conceptuel à la définition de la pauvreté lors de la préparation du sommet social de Copenhague en 1995. Cette approche ne requiert pas l'élaboration d'un seuil de pauvreté. Il s'agit d'une conception avant tout qualitative et sociale de la pauvreté qui souvent, a fait défaut dans les autres tentatives de définition de la pauvreté.

1.2. 5. Le PNUD et la notion de pauvreté humaine.

Au-delà de cette esquisse des différentes approches de la pauvreté, les travaux du Sommet Social de Copenhague vont tenter de clarifier et d'unifier le concept de pauvreté. En effet, les principes d'action

⁵ Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

⁶ Cf. G. Rodgers, C. Gore & J. Figueredo, " Social Exclusion : Rhetoric, Reality and Responses ", IILS/PNUD, 1995.

et objectifs de ce Sommet relatif à l'élimination de la pauvreté insistent sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté. " La pauvreté se manifeste sous diverses formes : absence de revenu et de ressources productives suffisantes pour assurer des moyens d'existence viables; faim et malnutrition; mauvaise santé; morbidité et mortalité accrues du fait des maladies; absence ou insuffisance de logements; environnement insalubre; discrimination sociale et exclusion. Une autre caractéristique est que les pauvres ne participent pas à la prise de décision dans la vie civile, sociale et culturelle. ⁷". En d'autres termes, comme le souligne la conclusion de ce texte, les manifestations de la pauvreté s'appréhendent non seulement par le revenu mais aussi en fonction de l'accès aux services sociaux.

Ainsi, une première convergence de concepts s'opère dans la tentative de définition de la pauvreté : à côté des aspects liés aux revenus et aux ressources productives, l'accès aux services sociaux, l'exclusion sociale et l'absence de participation des pauvres aux prises de décisions sont aussi mis en exergue.

L'approche adoptée par le PNUD vis-à-vis du concept de pauvreté trouve ses sources tant dans l'élaboration du paradigme de Développement Humain Durable, que dans les déclarations et résolutions du Sommet de Copenhague sur le développement social et tente de concilier les différentes approches. En fonction d'une approche centrée sur l'homme, si la croissance économique est bien reconnue comme un élément clé de la réduction de la pauvreté, elle n'en est pas une condition suffisante. Le développement humain doit être considéré comme une fin dont la croissance économique n'est qu'un moyen.

La notion de pauvreté humaine élaborée par le PNUD s'appuie donc sur les acquis des définitions antérieures, en reprend des éléments fondamentaux et enrichit ce processus en basant plus particulièrement son analyse sur le concept de privation de capacités⁸. Cette forme particulière de pauvreté, comme l'est aussi en partie l'exclusion sociale, s'applique à des individus n'ayant pas la possibilité d'atteindre des niveaux minima acceptables concernant ses capacités fonctionnelles. Celles-ci peuvent aller du domaine matériel

(disposer d'une alimentation convenable, être correctement vêtu et logé et être prémuni contre les maladies par exemple) à des critères sociaux plus complexes tels que la participation à la

Encadré N° 1.1.

Les approches de la pauvreté en termes de capacité et de moyens durables d'existence.

L'approche de la pauvreté en termes de capacité se concentre sur des états possibles -(potentialités), tout en distinguant, lorsque c'est possible, les choix qu'un individu possède mais néglige délibérément. Par exemple, une personne riche et en bonne santé qui viendrait à souffrir de malnutrition à force de jeûner est à distinguer d'une personne sous-alimentée du fait d'un manque de moyens ou d'une maladie parasitaire. En pratique, une telle distinction est difficile à réaliser lorsqu'on travaille sur des agrégats statistiques (par opposition aux études détaillées réalisées à l'échelon individuel), et l'application concrète du concept de capacité à l'analyse de la pauvreté s'est jusqu'à présent principalement appuyée sur des données unidimensionnelles. De la même manière, le Rapport mondial sur le développement humain présente des informations qui ont essentiellement trait aux conditions de vie et aux potentialités.

Il serait souhaitable que la sélection d'aspects particuliers de l'existence comme base de recherche à une étude sur la pauvreté fasse l'objet d'un débat public. En effet, un choix de cet ordre est inévitablement subjectif. Les critères et les éléments de pondération choisis pour l'élaboration d'indicateurs de la pauvreté (tels que l'indicateur de la pauvreté humaine - ou IPH) doivent être explicitement mentionnés et clarifiés afin que le public puisse en apprécier tous les tenants et aboutissants. Il est important que les critères utilisés n'émanent pas des élites et des autorités, mais que leur détermination soit ouverte à un processus de participation démocratique, et même, si possible, quelle soit le résultat d'un tel processus. La promotion de ce processus est précisément l'un des objectifs visés par les Rapports mondiaux sur le développement humain, et cela vaut également pour l'analyse de la pauvreté.

A côté de cette notion de capacité, l'approche par les moyens durables d'existence dans l'étude de la pauvreté est essentielle car elle souligne en particulier la nécessité d'une participation des populations. Dans cette approche, chaque communauté peut définir, en se référant à son environnement propre, ce qu'elle considère comme des critères de bien-être et des facteurs clef de la misère. De cette façon, on met en évidence les préoccupations et les angoisses de populations fragilisées, trop souvent négligées par les statistiques nationales et les études sur la pauvreté.

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

⁷ "Élimination de la Pauvreté", in "Sommet mondial pour le développement social", 1995.

⁸ Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997 & Technical Support Document, "Poverty. Module 1 : Poverty Indicators", SEDEP/BPPS, PNUD, 1995

vie de la communauté et l'absence d'opportunités d'améliorer les conditions de vie. L'approche par les capacités concilie les approches relatives et absolues puisqu'un dénuement relatif peut conduire à une privation absolue sur le plan des capacités fonctionnelles élémentaires.

En d'autres termes, selon l'approche du PNUD de la pauvreté humaine, la pauvreté revêt tant un caractère monétaire - insuffisance de revenu et de consommation - que des aspects liés à l'accessibilité aux besoins essentiels et à la pénurie de capacités. La pauvreté, par essence, est donc bien un phénomène complexe et

multiforme. L'élaboration de cette définition, large et consensuelle permet l'utilisation d'une gamme étendue d'outils afin d'aborder et de mieux lutter contre la pauvreté, qu'ils s'agissent des seuils de pauvreté, des études qualitatives de perception de la pauvreté ou encore des études socio-économiques relatives aux revues de dépenses publiques ou à l'accessibilité et la disponibilité des services sociaux essentiels.

C'est ainsi que là où le PNUD appuie l'élaboration d'études relatives à la pauvreté, au-delà de l'élaboration d'un seuil de pauvreté et d'analyses macro-économiques, les aspects relatifs à la perception des dimensions de la pauvreté sont pris en compte, dont notamment au Burkina Faso.

Cette démarche a aussi permis une harmonisation de la définition de la pauvreté. Affichant une démarche absolue, la pauvreté est en général abordée en fonction des trois grandes préoccupations du PNUD : i) pauvreté monétaire et croissance économique; ii) capacité et accessibilité aux besoins essentiels et iii) participation aux prises de décisions.

Encadré N° 1.2.

Questions principales soulevées par un profil de pauvreté :

- Qu'est-ce que la pauvreté dans le contexte spécifique du profil réalisé?
- Qui sont les pauvres?
- Où vivent-ils?
- Quelles sont les principales manifestations de la pauvreté?
- Quelles sont les données disponibles pour appréhender la pauvreté?
- Quels sont les seuils de pauvreté? (relative ou absolue)
- Combien de personnes sont dans la pauvreté?
- Quelle est la profondeur et l'incidence de la pauvreté?
- Quel est le statut migratoire des pauvres?
- Quelles sont les principales sources de revenu des pauvres?
- Que produisent et vendent les pauvres?
- Quelle est la situation de l'emploi, du sous-emploi et du chômage?
- Quelle est la composition du panier de consommation des pauvres et des non pauvres?
- Quelle est la structure de la famille ou du foyer des pauvres et des non pauvres?
- Comment caractériser les besoins essentiels des pauvres et des non pauvres?
- Quelles sont les principales caractéristiques démographiques de la population?
- Quels sont les niveaux de disponibilité et d'accessibilité aux services sociaux de base?
- Quel est le niveau d'accès au crédit des pauvres?
- Quel est le niveau d'accès des pauvres aux ressources naturelles?
- A quels problèmes environnementaux les pauvres sont-ils confrontés?
- Quelles sont les stratégies utilisées par les pauvres pour sortir de la pauvreté?

Source : Technical Support Document, "Poverty, module 2 : From Data Collection to Poverty Assessments, PNUD/BPPS, 1996.

2. IDENTIFICATION ET MESURES DE LA PAUVRETÉ : LE PROFIL DE PAUVRETÉ

2. 1. Objectifs et démarches d'un profil de pauvreté.

Pendant longtemps, le profil de pauvreté s'est limité à l'élaboration d'un seuil de pauvreté essentiellement monétaire et aux commentaires relatifs à celui-ci. Néanmoins, pour pouvoir répondre aux nombreuses questions liées à l'appréhension de la pauvreté humaine, les informations fournies par un tel seuil de pauvreté sont insuffisantes.

En effet, l'objectif du profil de pauvreté est de comprendre de la façon la plus exhaustive possible le phénomène et la problématique de la pauvreté dans un pays ou une région déterminé. Il s'attache à l'analyse de données spécifiques sur la pauvreté afin d'identifier, de localiser, de mesurer et de caractériser la pauvreté. Il permet de mieux déterminer la structure de la pauvreté d'un pays et les principaux bénéficiaires d'une politique de lutte contre la pauvreté.

L'élaboration d'un profil de pauvreté requiert la collecte de nombreuses données, une méthodologie de récoltes de celles-ci et leur analyse en fonction d'optiques tant quantitatives que qualitatives⁹. Les principales étapes que l'on peut identifier dans l'élaboration d'un profil de pauvreté sont donc les suivantes :

1. Définition claire, cohérente et opérationnelle du concept de pauvreté dans le cadre spécifique du pays ou de la région appréhendé.
2. Réalisation d'enquêtes spécifiques de collecte de données, quantitatives et qualitatives et identification des données utiles
3. Elaboration d'un seuil de pauvreté
4. Analyses de la perception et des données socio-économiques relatives à la pauvreté
5. Réalisation du profil de pauvreté.

Dans une étape ultérieure, en capitalisant les analyses et résultats du profil, il sera procédé à l'appréhension globale de la pauvreté afin d'en identifier les causes et d'initier l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

2. 2. L'élaboration d'un seuil de pauvreté.

La méthode la plus couramment utilisée dans la mesure et l'identification de la pauvreté consiste en l'élaboration de seuils de pauvreté. Très souvent, cette étape a été confondue avec le profil de pauvreté dans son ensemble. Il est bien entendu que l'élaboration de seuils de pauvreté trouve sa place dans cette nouvelle manière d'appréhender la pauvreté car elle permet de mieux mesurer et d'identifier la pauvreté monétaire. Néanmoins, il est important d'en souligner les limites : les seuils ne permettent pas d'analyser les aspects de la pauvreté liés à l'absence de capacité ou à l'accès aux besoins essentiels.

L'objectif d'un seuil de pauvreté est de disposer d'un outil comparateur qui permet de mieux cerner l'incidence de la pauvreté et la variation de celle-ci au sein des différents groupes d'une société en fonction de la région de résidence, de la

catégorie socio-économique du ménage, du statut du chef de famille en terme d'emploi, etc. Se basant sur les revenus et la consommation des ménages, les seuils de pauvreté permettent ainsi de quantifier la pauvreté absolue en termes monétaires et de dresser un portrait des ménages du point de vue de leurs revenus monétaires et de leur consommation, principalement alimentaire.

Le critère le plus couramment utilisé pour classer les individus ou les ménages est le niveau de dépenses alimentaires et non alimentaires des ménages par équivalent-adulte. A partir de ce niveau de consommation, il est nécessaire de fixer un seuil qui doit départager les ménages considérés pauvres par rapport aux non pauvres. En règle générale, les données utilisées pour la fixation de tels seuils proviennent d'enquêtes budget/consommation ou d'enquêtes sur les conditions de vie des ménages.

2. 2. 1. Les différents types de seuils.

On distingue en première analyse les seuils de pauvreté relative et les seuils de pauvreté absolue. Dans l'approche de la pauvreté absolue, il est encore nécessaire de différencier les seuils destinés à des comparaisons internationales et les seuils spécifiques, qu'ils prennent en compte soit exclusivement les dépenses alimentaires ou encore les dépenses alimentaires et non alimentaires des ménages¹⁰.

Les seuils de pauvreté relative ont été les moins utilisés et semblent les moins pertinents dans l'approche de la pauvreté en Afrique subsaharienne¹¹. En général, sur la base des dépenses annuelles moyennes par adulte, on procède à la répartition des individus sur cinq quintiles de dépenses, chaque quintile représentant donc 20% de la population. Le premier quintile représente les 20% de la population ayant la consommation la plus basse et le cinquième, par exemple, les 20% disposant de la consommation la plus importante. Dans ce cadre, la détermination d'une ligne de pauvreté ou d'un seuil est généralement fixée à la limite supérieure du deuxième quintile, considérant ainsi, de manière arbitraire, que les 40% de la

⁹ Cf. à ce sujet : Technical Support Document, " Poverty, Module 2 : From Data Collection to Poverty Assessments ", BPPS, PNUD, 1996.

¹⁰ On se référera à l'annexe 1 pour une définition exhaustive des méthodologies relatives et absolues.

¹¹ Au sujet des seuils de pauvreté, cf. S. Larivière & F. Martin, " Cadre d'analyse économique de la pauvreté ", loc.cit., Québec, 1997; M. Ravallion, " La mesure de la pauvreté ", loc.cit., 1997; " Poverty reduction Handbook ", Banque Mondiale, 1993; Rapport Mondial sur le Développement Humain, 1997, PNUD, 1997.

La valeur comparative des méthodologies absolues et relatives.

Pour certains, un " seuil de pauvreté absolue " est un seuil de pauvreté " de survie " particulièrement rigoureux. Cette définition est toutefois trop restrictive pour pouvoir être applicable. En effet, un seuil de pauvreté absolue renvoie avant tout à une caractéristique fondamentale de la pauvreté, à savoir son essence comparative. Il vaut mieux concevoir le seuil de pauvreté absolue comme un seuil constant en termes de niveaux de vie, et unique sur l'ensemble du domaine dans lequel les comparaisons de la pauvreté sont effectuées; un seuil de pauvreté relative, en revanche, varie à l'intérieur de ce domaine et augmente avec le niveau de vie moyen. Des comparaisons de la pauvreté absolue classeront deux personnes ayant le même niveau de vie dans la même catégorie - " pauvre " ou " non pauvre " -, quel que soit le moment ou le lieu considéré, qu'une action publique ait été mise en œuvre ou non, à l'intérieur du domaine pertinent. Les comparaisons de la pauvreté absolue sont alors " cohérentes " en ce sens que des individus similaires à tous les égards sont traités de la même manière.

Le fait que de nombreuses analyses ne reconnaissent pas que les comparaisons de la pauvreté sont spécifiques à leur domaine peut être source de confusion. Par exemple, lorsque l'on cherche à comparer la pauvreté absolue au plan de la consommation dans le monde entier, on peut invoquer des arguments très convaincants pour retenir le même niveau de consommation réel comme seuil de pauvreté pour tous les pays. Ce seuil sera probablement faible pour un pays riche à en juger par les critères de celui-ci mais le domaine de ces comparaisons de la pauvreté dépasse largement le cadre des frontières nationales. Si, en revanche, l'on s'efforce d'établir un profil de la pauvreté pour un pays unique, il importe que le seuil de pauvreté absolue retenu soit approprié à ce pays. Pour déterminer ce qui constitue un seuil de pauvreté absolue raisonnable, il faut donc commencer par spécifier le domaine, puis reconnaître que le seuil peut changer si le domaine est modifié.

L'attrait que présente la cohérence des comparaisons à l'intérieur du domaine dépend de l'objectif de ces comparaisons. Si ces dernières doivent permettre d'affecter des ressources aux régions ou aux pays pauvres (par exemple), il est souhaitable qu'elles soient cohérentes. Si, par contre, l'on veut déterminer le pays qui a la plus forte incidence de pauvreté, sur la base des critères propres à chaque pays, ces estimations peuvent fournir de bonnes indications.

Source : M. Ravallion, " La mesure de la pauvreté ", in Problèmes économiques, n°2508, 1997

population ayant la consommation la plus basse sont pauvres. D'autre part, au titre de la standardisation des indicateurs au niveau international et en vue de comparaisons internationales, un autre seuil de pauvreté relative a été calculé par la Banque Mondiale. Il s'agit d'établir le seuil de pauvreté à une valeur monétaire correspondant au 2/3 de la dépense moyenne de consommation de l'ensemble des ménages.

La plupart des pays qui ont bénéficié de l'appui de la Banque Mondiale dans l'élaboration de leur profil de pauvreté, dont le Burkina Faso, ont ainsi calculé ces seuils relatifs, en général parallèlement à l'élaboration de seuils de pauvreté absolue.

Néanmoins, l'identification, la mesure et la définition de la pauvreté à partir de la méthode des seuils de pauvreté a surtout fait appel aux seuils de pauvreté absolue qui semblent un outil plus opérationnel dans l'appréhension du phénomène de la pauvreté. Les seuils de pauvreté absolue peuvent se construire en vue de comparaisons internationales. Ils se fondent alors sur un seuil de pauvreté fixé à 1 dollar (en parités de pouvoir d'achat de 1985) par jour et par personne.

D'autre part, les seuils de pauvreté absolue s'élaborent aussi en fonction d'une mesure alimentaire de la pauvreté, qu'ils s'agissent de seuils basés sur le coût des besoins essentiels, sur la méthode de l'équilibre calorique ou encore sur celle de la ration alimentaire. Le Burkina Faso a ainsi élaboré son seuil de pauvreté absolue à partir des données relatives tant à la consommation ou aux dépenses alimentaires que non alimentaires. Il existe trois approches principales pour mesurer la pauvreté alimentaire.

* Selon la méthode du coût des besoins essentiels, le seuil de pauvreté prend en compte le coût d'une ration alimentaire de base pour les principaux groupes d'âge, pour les deux sexes et pour les grandes catégories d'activités. Viennent s'y ajouter un petit nombre d'articles non alimentaires considérés comme essentiels. Une fois ce seuil fixé, une enquête établit la proportion de personnes vivant dans des ménages dont la consommation (ou parfois le revenu) est inférieur à ce seuil. La ration de base peut se définir comme les produits alimentaires les

moins onéreux nécessaires pour satisfaire aux besoins nutritionnels essentiels, comme la ration typique d'un adulte pour la population située dans le quintile (les 20%) inférieur du niveau de consommation alimentaire totale par adulte, ou comme l'idée que se fait l'enquêteur d'une ration minimale, mais acceptable. Le choix des composantes alimentaire et non alimentaire de l'ensemble considéré comporte forcément une part d'arbitraire.

* La méthode de l'équilibre calorique se fonde sur une dépense de consommation permettant uniquement à une personne de se procurer une quantité de nourriture suffisante pour satisfaire un besoin calorique prédéterminé. La méthode de l'équilibre calorique estime la quantité d'énergie alimentaire absorbée (variable dépendante) à partir de la consommation des ménages convertie en équivalents adultes. Le seuil de pauvreté est alors fixé au niveau de consommation totale par personne pour lequel l'estimation statistique de la ration calorique équivaut exactement à la moyenne des besoins caloriques par personne.

* La méthode de la ration alimentaire consiste à calculer le coût d'un budget alimentaire permettant d'acheter des éléments nutritifs en quantité tout juste suffisante. Si l'on part de l'hypothèse que le coût des nutriments essentiels représente le tiers de la consommation totale d'un ménage, le seuil de pauvreté sera fixé à trois fois le niveau du coût des nutriments essentiels.

Chacune des approches dans l'établissement du seuil de pauvreté alimentaire est sensible au niveau de prix utilisé pour déterminer le coût de l'ensemble des produits envisagés. Chacune se concentre sur la quantité de calories ou l'énergie alimentaire et cela parce que les carences en protéines dues à des ressources économiques insuffisantes sont considérées comme signes de pauvreté dans la plupart des sociétés. Néanmoins, de plus en plus, sous l'impulsion du PNUD, les seuils de pauvreté insistent aussi sur la part non alimentaire de consommation, dans l'optique de l'accès aux besoins essentiels et de la pauvreté humaine.

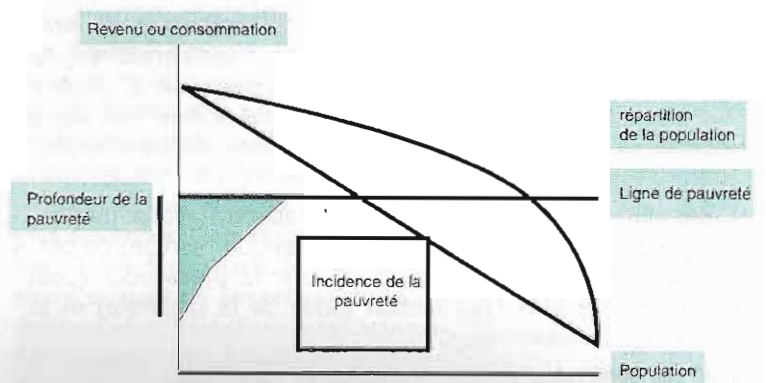
2. 2. 2. Les indicateurs de pauvreté.

A partir de l'élaboration d'un seuil de

pauvreté, toute une série d'indicateurs sont alors calculés afin de mesurer la pauvreté et d'identifier qui sont les pauvres¹². Les principaux indicateurs sont les suivants :

· Taux de pauvreté ou incidence de la pauvreté

Le taux de pauvreté, ou incidence de la pauvreté est simplement une estimation du pourcentage de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté. Cette grandeur ne renseigne en aucune manière sur l'acuité ou la profondeur de la pauvreté et ne peut donc rendre compte d'aucune aggravation des conditions de vie touchant des personnes déjà pauvres par ailleurs.



· Acuité ou profondeur de la pauvreté

L'acuité (ou profondeur) de la pauvreté se calcule par la distance moyenne qui sépare une personne pauvre du seuil de pauvreté. Elle est exprimée en pourcentage par rapport à ce seuil. Cette moyenne se calcule sur l'ensemble de la population : pauvre ou non. Puisque cet outil de mesure - que l'on appelle aussi écart au seuil de pauvreté - représente la distance moyenne à laquelle se trouvent les pauvres par rapport au seuil de pauvreté, elle est à même de rendre compte d'une aggravation de leurs conditions de vie.

· Gravité ou sévérité de la pauvreté

La gravité de la pauvreté peut être mesurée comme une moyenne pondérée du carré des distances par rapport au seuil de pauvreté et est exprimée par rapport à ce seuil. Les pondérations correspondent aux différentes distances individuelles. Là encore, cette moyenne se calcule sur l'ensemble de la population. Puisque les pondérations s'accroissent en fonction de

¹² Il ne s'agit pas ici de déterminer la méthodologie de calcul de ces indicateurs mais d'en effectuer un rapide survol.

la pauvreté, cet outil de mesure est sensible aux inégalités entre les pauvres.

· Pauvreté temporaire ou transitoire et pauvreté chronique

Comme son nom l'indique, la pauvreté temporaire frappe à court terme, de manière transitoire ou saisonnière, tandis que la pauvreté chronique représente les

formes durables ou structurelles de la pauvreté. Sur le seuil de pauvreté, il s'agit du groupe de personnes qui, en fonction des saisons, se retrouvent en dessous ou au-dessus de la ligne de pauvreté.

· Vulnérabilité

Ce terme renvoie à deux réalités : vis-à-vis de l'extérieur, il représente le manque de moyen de défense face aux chocs, aux tensions et aux risques et vis-à-vis du pauvre lui-même, intérieurement, cette fragilité représente l'absence de possibilités de faire face à des crises sans dommages dévastateurs.

Malgré l'avantage d'identifier clairement la pauvreté, le seuil de pauvreté ne permet pas de cerner les perceptions locales des populations et fait peu de cas des notions nationales de la pauvreté ou du concept de pauvreté humaine. Il s'agit uniquement de prendre en compte la pauvreté monétaire sans tenir compte des aspects qualitatifs, humains ou sociaux de la pauvreté. Le seuil ne permet pas non plus d'analyser les causes de la pauvreté, domaine essentiel lorsqu'il s'agit d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

C'est pourquoi à côté du seuil de pauvreté, il est nécessaire de déployer une autre gamme d'outils aptes à mieux cerner le phénomène de la pauvreté. En effet, se limiter à une perception absolue et principalement monétaire ne permet pas d'appréhender pleinement toutes les dimensions de la pauvreté. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des études qualitatives ou participatives destinées à compléter et à affiner le profil de pauvreté initié par le calcul des seuils de pauvreté et des indicateurs y afférents.

2. 3. Les analyses qualitatives de la pauvreté

Face aux faiblesses des méthodes d'établissement de seuils de pauvreté, la nécessité de pratiquer des enquêtes participatives se fait de plus en plus sentir. En effet, le principal biais du seuil de pauvreté est d'exprimer la pauvreté en équivalent monnaie, sans tenir compte des aspects humains. La manière dont les gens perçoivent la pauvreté et les aspects non monétaires de celle-ci, à savoir la

Encadré N°1.4.

Les indicateurs de mesure de la pauvreté au Burkina Faso.

L'étude sur le profil de la pauvreté se fonde sur les données de base de l'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages burkinabè qui s'est déroulée d'octobre 1994 à janvier 1995 et qui a porté sur 8 642 ménages répartis sur tout le territoire national découpée en 8 strates (dont 2 urbaines et 6 rurales).

Cette étude a permis d'établir un seuil absolu national de pauvreté à partir duquel a été mesurée l'étendue (nombre de personnes situées en dessous du seuil), la profondeur (coût moyen par tête de l'éradication totale de la pauvreté) et la sévérité de la pauvreté.

Les caractéristiques générales de la pauvreté.

Sur la base d'un besoin calorique alimentaire journalier adulte évalué à 2283 calories et de la structure des dépenses des ménages (alimentaire et non alimentaire), le seuil absolu national de pauvreté au Burkina Faso a été établi à 41.099 F.CFA par adulte et par an. Ainsi 44,5% des burkinabé vivent en dessous de ce seuil national. La profondeur nationale de la pauvreté, c'est-à-dire le coût moyen par tête pour l'éradication de la pauvreté, est alors de 5.753 F.CFA, soit 14% du montant du seuil absolu. Mais ce montant varie selon le milieu de résidence, le groupe socio-économique du chef de ménage et son type de ménage.

Après l'examen de l'incidence et de la profondeur, l'analyse par groupe socio-économique (G.S.E.) de la profondeur permet d'affirmer que la pauvreté au Burkina Faso est essentiellement prononcée chez les agriculteurs avec une situation particulièrement préoccupante pour les agriculteurs vivriers. En effet, lorsqu'on prend en compte l'aversion pour la pauvreté, il apparaît que la pauvreté est particulièrement sévère chez les agriculteurs vivriers (indice de " sévérité " de 0,07), les inactifs et chômeurs (0,068) et chez les agriculteurs de rente (0,056). Cette sévérité est assez faible chez les artisans et commerçants (indice de " sévérité " de 0,012) et presque nulle chez les salariés du secteur public (0,001).

Source : " Profil de pauvreté du Burkina Faso ", INSD, Burkina Faso, 1996.

satisfaction des besoins essentiels et la privation de capacité ne sont pas pris en compte dans de tels exercices. C'est pour cela que le PNUD a soutenu, un peu partout en Afrique, et plus particulièrement au Burkina Faso, des initiatives visant à la réalisation d'études qualitatives basées sur les méthodes participatives afin de mieux appréhender tant les perceptions locales de la pauvreté que ses aspects humains.

Le concept de Développement Humain Durable met l'accent sur l'homme et la nécessité d'une participation accrue des populations au processus du développement et, de ce fait, exige de mieux appréhender le point de vue des pauvres. De plus, les résultats des études de perception ne concernent pas uniquement l'identification, la mesure et le diagnostic de la pauvreté. Leur utilité est aussi reconnue dans la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté, dans le suivi/évaluation et dans la mise en œuvre du renforcement des capacités à la base.

Il est ainsi intéressant de se pencher sur une méthode spécifique aux analyses de la pauvreté et complémentaire de l'élaboration des seuils, à savoir les études qualitatives sur la perception des dimensions de la pauvreté en milieu rural (EPPR) et en milieu urbain (EPPU). Elles semblent répondre au mieux aux objectifs d'un profil complet de la pauvreté humaine et permettent de faire une première analyse des discours sur la pauvreté grâce à des entretiens avec des groupes focalisés (focus group) et un exercice de classement par rang des thèmes abordés au cours des entretiens, grâce aux choix multiples d'images correspondant aux thèmes¹³. Une telle méthode a été utilisée pour appréhender les perceptions de la pauvreté, du bien-être, de l'accessibilité et de la disponibilité des services sociaux de base au Burkina Faso.

La méthodologie utilisée pour mesurer les perceptions qu'ont les populations du bien-être et de la pauvreté inclut deux composantes, à savoir la réalisation d'entretiens par le biais de groupes focalisés et la tenue d'un " vote individuel pondéré " visant à hiérarchiser les dimensions de la pauvreté et les solutions préconisées. L'objectif des groupes focalisés est de dégager les dimensions fondamentales du bien-être et de la pauvreté telles que

perçues par les populations. Pour chaque groupe focalisé, des groupes homogènes sont formés selon trois critères : l'âge (jeune, adulte et personnes âgées), le sexe (homme et femme) et la localisation géographique du village ou du quartier de chaque région/ville enquêtée.

Quant à la méthode du " vote individuel pondéré ", elle vise à établir, par individu, un ordre de priorité dans les déterminants d'amélioration du bien-être par catégorie socio-économique. Pour ce faire, une série d'images représentatives des déterminants importants du bien-être, tels qu'identifiés par les populations lors des focus-groups, sont préparées par une équipe spécialisée en méthodes d'animation. Ce type d'enquête se déroule à la façon d'un vote où le participant est appelé de manière individuelle et en privé à choisir par ordre de priorité, les images (reflétant les dimensions du bien-être) qui sont susceptibles d'accroître le plus son niveau de bien-être, de réduire son niveau de pauvreté. Au total, plusieurs dizaines de dimensions du bien-être sont identifiées et chaque dimension est représentée par plusieurs images pour éviter d'introduire un rationnement.

Ces informations sur les perceptions du bien-être et de la pauvreté sont recueillies selon une méthodologie participative dans les différentes zones représentatives du milieu rural du pays et dans les plus grandes villes du pays. Elles touchent en moyenne entre 2.000 et 3.000 personnes, tant en milieu urbain qu'en zone rurale. Grâce à cette méthode, il est possible de compléter les aspects quantitatifs (seuils de pauvreté) par des aspects qualitatifs qui permettent de mieux apprécier tant les aspects humains de la pauvreté que la manière dont les populations perçoivent le phénomène. En effet, la perception de la pauvreté et le parti pris d'une démarche participative sont au cœur de la démarche de pauvreté humaine.

2.4. L'élaboration du profil de pauvreté.

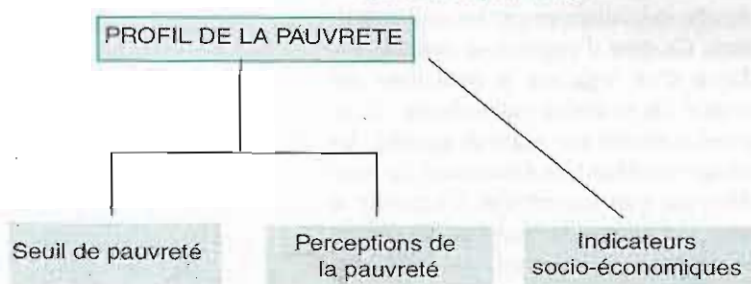
2.4.1. Les étapes de l'élaboration d'un profil de pauvreté.

Au-delà de la réalisation d'un seuil de pauvreté et d'enquêtes participatives, il est nécessaire de broser un tableau complet de la structure de la pauvreté d'un

¹³ Cf. à ce sujet G. Aho, S. Larivière et F. Martin, " Manuel d'analyse de la pauvreté ", Québec, 1997; Rapport National sur le Développement Humain au Bénin 1997, PNUD, 1997; " Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté ", République du Mali & PNUD, 1998.

pays qui prend en compte de nombreux éléments complémentaires. Ce n'est qu'à partir de ce profil complet de la pauvreté qu'il sera possible d'identifier les causes de celle-ci et, par là même, d'élaborer une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Ainsi, le profil de pauvreté doit résumer toutes les informations pertinentes relatives à la pauvreté afin de répondre adéquatement aux questions suivantes :

- Qu'est-ce que la pauvreté?
- Qui sont les pauvres?
- Où vivent-ils?
- Quels sont les principales caractéristiques de la pauvreté?



Dans ce cadre, la première étape dans l'élaboration d'un profil de pauvreté concerne l'appréhension d'une définition nationale de la pauvreté qui doit faire l'objet de débats et d'un large consensus au sein du pays afin de ne pas remettre en cause toutes les données du profil.

Au cours de la deuxième étape, il s'agit d'élaborer le seuil de pauvreté du pays et de déterminer les principaux indicateurs spécifiques à la pauvreté.

La troisième étape consiste tout d'abord, en la mise en œuvre d'enquêtes participatives afin de déterminer les principales dimensions de la pauvreté et les perceptions des populations relatives au bien-être, à la pauvreté et à ses causes. Ensuite, il est nécessaire de déterminer et d'analyser les principaux indicateurs sociaux, économiques, environnementaux ou liés à la gouvernance qui permettront de mieux appréhender dans sa globalité le phénomène de la pauvreté.

Ces données permettent ainsi, au cours de la quatrième étape, de réaliser le profil de pauvreté qui servira, dans une cinquième et dernière étape, à l'appréhension globale de la pauvreté afin d'en déterminer les

causes et de préparer une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

2. 4. 2. La détermination des principales caractéristiques de la pauvreté : choix et analyse des indicateurs socio-économiques.

Avant d'entamer l'analyse des différents indicateurs susceptibles d'enrichir et de finaliser le profil de pauvreté, il est nécessaire d'identifier les informations et les données disponibles au sein du pays ainsi que les différentes études déjà menées et susceptibles de contribuer à la réalisation du profil de pauvreté. En règle générale, les domaines couverts par les indicateurs socio-économiques retenus sont les suivants:

1. Revenu/consommation des ménages
2. Services sociaux, dont éducation, santé, habitat et nutrition
3. Gouvernance
4. Renforcement des capacités
5. Environnement et ressources naturelles
6. Genre

Un profil de pauvreté inclut généralement une caractérisation des pauvres selon différents indicateurs socio-économiques. De nombreux indicateurs peuvent être utilisés et le choix dépendra des objectifs de l'intervention de lutte contre la pauvreté. On retrouvera en annexe I les principaux thèmes à aborder et les indicateurs les plus fréquemment utilisés au sein de ces thèmes¹⁴.

Au-delà des différents indicateurs thématiques, il est important de s'attacher à mieux appréhender le concept de pauvreté humaine. Dans ce cadre, les réflexions, analyses et indicateurs élaborés autour du paradigme du développement humain durable constituent le noyau central de cette problématique¹⁵. Au cœur de la notion de développement humain se trouve le processus consistant à élargir le champ des possibles et le niveau de bien-être des personnes. Les possibilités de choix offertes aux individus ne sont ni finies, ni statiques. Cependant, quel que soit le niveau de développement, les trois possibilités essentielles sont celles de vivre longtemps et en bonne santé, d'acquérir des

¹⁴ Pour plus de détails, cf. G. Abo, S. Larivière & F. Martin, " Manuel d'analyse de la pauvreté ", Québec, 1997; " Household Income and Expenditure Surveys : A technical study ", United Nations Department of technical Cooperation for Development, New York, 1989; " Monitoring Progress Toward the Goals of the World Summit for Children. A Practical Handbook for Multiple-Indicator Surveys ", UNICEF, 1995; Technical Support Document, " Poverty, Module 2 : From Data Collection to Poverty Assessments ", BPPS/PNUD, 1996.

¹⁵ Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

connaissances et un savoir et de pouvoir accéder aux ressources nécessaires pour vivre dans des conditions décentes. Le développement humain ne s'arrête pas pour autant à cet endroit. Nombreuses sont les personnes qui accordent une grande valeur à d'autres possibilités de choix, qui vont de la liberté politique, économique et sociale à l'opportunité de

faire preuve de créativité et de productivité, de pouvoir vivre dans le respect de soi-même et dans le respect des droits de l'homme.

De toute évidence, le revenu n'est qu'une des composantes - aussi importante soit-elle - de ce dont les individus souhaiteraient disposer. Mais cette composante est loin de résumer leur vie entière.

Encadré N°1.5.

IPH - Quelle utilité pour les instances décisionnaires ?

L'indicateur de la pauvreté humaine peut être utilisé d'au moins trois manières.

1. Comme un outil de communication.

Pour parvenir à éradiquer la pauvreté, il importe de mobiliser l'opinion publique et le soutien des populations. Dans cette optique, l'IPH peut contribuer à donner une image synthétique de l'ampleur de la pauvreté, parallèlement à d'autres grandeurs, telles que la distance qui reste à parcourir et les progrès déjà réalisés. Il importe également de mesurer la pauvreté monétaire, mais la grandeur de référence à cet effet (le revenu) est un outil de mesure insuffisant pour rendre compte à lui seul de tous les aspects de la pauvreté.

2. Comme un outil de planification pour identifier les points où se concentre la pauvreté au sein d'un pays.

Dans de nombreux pays, l'IDH est utilisé pour classer les collectivités territoriales de différents niveaux afin de repérer celles qui sont les plus défavorisées en termes de développement humain. Plusieurs pays, les Philippines, par exemple, ont recours à de telles analyses dans le cadre de leurs opérations de planification. L'IPH peut être utilisé d'une manière analogue pour identifier les catégories de la population les plus affectées par la pauvreté humaine. Il serait certes possible d'opérer un classement en fonction d'un critère unique - taux d'analphabétisme, absence d'accès aux services de santé ou pourcentage de la population souffrant de pauvreté monétaire, par exemple, mais l'IPH permet pour sa part un classement en fonction d'un ensemble de manques essentiels, et non plus d'un seul.

Lors de son apparition, en 1990, l'IDH a été accueilli par une certaine controverse. Depuis lors, un nombre croissant de personnes se sont convaincues de son utilité en tant qu'outil de mesure composite du développement humain. Cet indicateur constitue ainsi un moyen différent du PNB pour évaluer la situation d'un pays dans les aspects fondamentaux du développement humain, ainsi que les progrès accomplis dans ce domaine sur la durée. Loin de remplacer les outils de mesure purement économiques, il constitue donc un instrument composite apte à compléter d'autres outils d'analyse, tels que le PNB.

L'IPH peut également s'ajouter utilement aux outils de mesure de la pauvreté monétaire. C'est ainsi un moyen puissant de rappeler que l'éradication de la pauvreté demandera toujours plus qu'un accroissement du revenu des plus pauvres.

3. En tant qu'outil de recherche.

L'IDH est en particulier utilisé lorsqu'un chercheur a besoin d'un outil de mesure composite de développement. Dans ce cadre, d'autres indicateurs l'accompagnent parfois. L'IPH pourrait lui aussi être utilisé et enrichi dans le même ordre d'idées - en particulier si d'autres critères de mesure de la pauvreté et du dénuement humains venaient s'y ajouter, le taux de chômage, par exemple.

Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour explorer de quelle manière l'IPH et l'IDH pourraient être enrichis et améliorés, par les cas où une gamme plus étendue d'informations relatives à différents aspects de la pauvreté et du développement humain seront disponibles.

Ce que l'IPH ne montre pas. L'IPH constitue une mesure de l'incidence de la pauvreté humaine dans un pays (ou dans un quelconque autre ensemble). Cette mesure peut par exemple être de 25%. Cela signifie qu'à l'aune de l'IPH, une " moyenne " de quelque 25% des habitants d'un pays est affectée par les différentes formes de pauvreté ou de manques prises en compte par cet outil de mesure. Cependant, à la différence des mesures du taux de pauvreté, l'IPH ne permet pas d'associer l'incidence de la pauvreté humaine à une catégorie ou à un nombre spécifiques d'individus.

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

Le revenu est aussi un moyen au service du développement humain. Dans ce cadre, il est ainsi important de s'attacher au calcul des indicateurs suivants :

- L'Indicateur du Développement Humain (IDH)
- L'Indicateur de la Pauvreté Humaine (IPH)

3. L'APPRÉHENSION GLOBALE DE LA PAUVRETÉ

3. 1. La démarche d'appréhension globale de la pauvreté

L'appréhension de la pauvreté doit tenir compte de trois axes essentiels :

- la pauvreté monétaire : revenu, dépenses et consommation des ménages ;
- la satisfaction des besoins essentiels et l'accessibilité aux services sociaux ;
- L'habilitation des pauvres et leur participation aux prises de décisions, tant économiques que politiques, sociales ou culturelles.

Si la réalisation et l'analyse du profil de pauvreté permettent de répondre de manière satisfaisante aux deux premiers axes de la définition de la pauvreté il n'en va pas de même du troisième qui n'est qu'imparfaitement couvert.

D'autre part, à côté de la prise en compte de la définition de la pauvreté humaine, l'appréhension de la pauvreté s'élabore en fonction d'un objectif principal : la réalisation d'études et d'analyses sur la pauvreté a pour vocation de déterminer

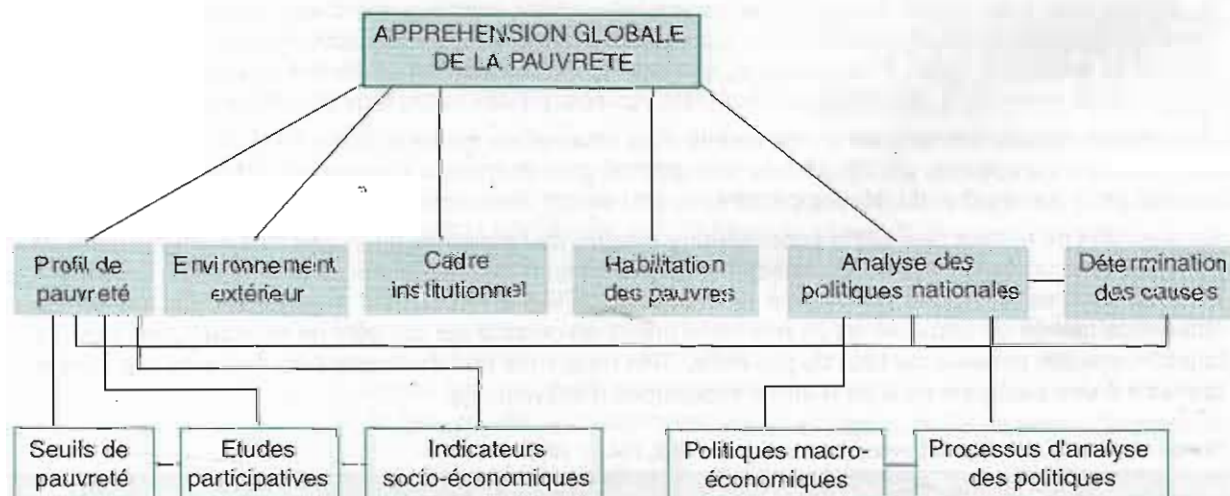
les causes de la pauvreté et d'appuyer l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté. Dans ce sens, les aspects relatifs aux capacités de l'Etat, de la société civile, des ONG ou des communautés à la base de répondre à ces défis se doivent d'être abordés de manière approfondie.

L'appréhension globale de la pauvreté est donc une étape essentielle et primordiale dans la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Elle permet de mieux cerner les causes de la pauvreté et définit le cadre institutionnel et social de l'élaboration de ces stratégies en fonction des analyses suivantes :

1. Analyse des politiques nationales de développement d'un point de vue de la pauvreté.
2. Analyse du cadre institutionnel et des capacités de mise en œuvre des politiques.
3. Analyse des capacités des pauvres de se prendre en charge et de participer aux prises de décision.
4. Analyse de l'environnement extérieur, du point de vue de ses répercussions sur la pauvreté.

En disposant de ces éléments, en complément du profil de pauvreté, il est possible d'identifier les causes structurelles de la pauvreté et d'élaborer définitivement une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de mettre en œuvre un programme de réduction de la pauvreté.

Le concept d'appréhension globale de la pauvreté



3. 2. Analyse des politiques sectorielles et thématiques d'un point de vue de la pauvreté.

Parallèlement à la confection du profil de pauvreté, l'analyse du cadre des politiques nationales de développement dans la perspective de la pauvreté constitue l'un des piliers sur lesquels s'élabore l'exercice d'appréhension globale de la pauvreté. Le profil de pauvreté et l'analyse des politiques forment une structure homogène; ils se répondent, s'alimentent l'un et l'autre et établissent entre eux des interrelations suivies¹⁶.

L'objectif principal d'une analyse des politiques nationales du point de vue de la réduction de la pauvreté est de mieux appréhender l'impact de ces politiques dans les domaines suivants:

- Cadre macro-économique,
- Services sociaux (éducation, santé et eau potable),
- Agriculture et infrastructures,
- Emploi,
- Accès aux moyens de production,
- Renforcement des capacités,
- Environnement et ressources naturelles.

3. 2. 1. Le cadrage macro-économique en relation avec la problématique de la pauvreté.

Il s'agit d'analyser l'impact du cadre et des politiques macro-économiques nationaux sur la pauvreté, les mécanismes d'inclusion et d'exclusion des pauvres des processus nationaux de développement ainsi que les choix effectués entre croissance économique et équité de la croissance, en fonction des grands objectifs des politiques de développement du pays¹⁷.

En général, l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté a tendance à être négligé sinon ignoré. Or, les politiques macro-économiques affectent directement les conditions de vie des ménages pauvres à la base, par le biais, notamment du marché des biens, des services et des capitaux. Quel que soit le contexte (sectoriel, social ou directement lié à la pauvreté), si l'environnement macro-économique n'est pas favorable, il est certain que les stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté sont voués à l'échec.

¹⁶ Cf. à ce sujet : M. Hopkins, " A Short review of Contemporary Thinking about Anti-Poverty Strategies ", Genève, 1997; K. Subbarao, " Lessons of 30 Years of Fighting Poverty ", Québec, 1997; Technical Document Support " Poverty: From Data Collection to Poverty Assessments ", vol. 2, PNUD, 1996.

¹⁷ Sur les aspects macro-économiques, cf. P. Bardhan, " Efficacité, équité et lutte contre la pauvreté ", in " Problèmes économiques ", n°2520, 1997; G. Chapelier & H. Tabatabaï, " Development and Adjustment ", BPPS/PNUD, 1989; D. Reed, " Macroeconomic Policies, Poverty and the Environment, New York, 1997 "; T. McKinley, " The macroeconomic implications of Focusing on Poverty reduction ", New York, 1997.

Encadré N°1.6.

Croissance et pauvreté : par où commencer ?

La croissance du PIB semble liée aux reculs de la pauvreté. Statistiquement, la croissance de la consommation réelle - ou du PIB par habitant - est corrélée avec 35 à 50 % de la variance dans l'incidence ou l'acuité de la pauvreté. Par ailleurs, l'examen de séries temporelles rendant compte de l'évolution de la croissance et de la pauvreté sur une même période révèle que dans 85 % des cas, l'une augmente lorsque l'autre diminue.

En général, on considère que cette double tendance signifie que la croissance favorise la diminution de la pauvreté, mais qu'elle n'explique qu'environ la moitié de cette diminution. Cependant, il ne faut pas confondre corrélation et causalité. En effet, rien n'indique lequel des deux phénomènes est la cause et lequel est l'effet.

Se pourrait-il que la réduction de la pauvreté stimule la croissance ?

Il y a à coup sûr des arguments en faveur de cette thèse :

- La pauvreté induit une aversion pour le risque chez les individus. En revanche, le recul de la pauvreté développe le goût du risque et l'esprit d'entreprise, qui sont indispensables à la croissance.

- La pauvreté contraint les individus à l'immobilité. La réduction de la pauvreté leur donne accès à davantage de ressources et, ce faisant, leur permet de se déplacer, de se mettre en quête d'un emploi ou d'attendre de trouver un emploi plus approprié.

- La pauvreté fait obstacle à l'amélioration de la santé et de l'éducation des enfants. Non seulement le recul de la pauvreté améliore la productivité humaine dans son ensemble, mais il garantit que les investissements futurs dans la santé et l'éducation seront mieux répartis et profiteront à ceux qui sont mieux à même de les utiliser, au lieu de bénéficier uniquement au petit groupe des nantis.

- Cette théorie est-elle étayée par des faits ? Des travaux récents suggèrent avec force qu'une égalité accrue contribue à la croissance. Un certain nombre d'études montrent que la voie de la croissance par l'égalité passe notamment par une amélioration de la scolarisation et une répartition plus équitable des ressources, en particulier de la terre. Même s'il ne faut pas confondre égalité et faible niveau de pauvreté, ces résultats ouvrent de larges perspectives.

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997.

ronnement macro-économique n'est pas favorable, il est certain que les stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté sont voués à l'échec.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que la croissance économique en général reste un élément critique et indispensable dans la lutte contre la pauvreté¹⁸. Il a cependant été démontré que les impacts positifs de réduction de la pauvreté par la croissance dépendent essentiellement de la redistribution des revenus. Le niveau initial d'inégalité des revenus conditionne ainsi l'importance des répercussions d'un taux de croissance dans la lutte contre la pauvreté. Une croissance efficace doublée d'un certain équilibre dans sa distribution constitue donc un moyen macro-économique efficace de lutter contre la pauvreté. En effet, de nombreux projets peuvent tout à la fois contribuer à la croissance économique et à l'allègement des contraintes sévères qui pèsent sur les pauvres, notamment en améliorant leurs conditions de vie.

Qu'il s'agisse de la politique fiscale, budgétaire, monétaire ou de change, toutes ont une influence importante sur les stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'analyse devra prendre en compte les éléments suivants :

- Ajustement structurel et incidence sur la pauvreté
- Efficacité et équité de la croissance
- Réformes macro-économiques et incidences sur l'accès aux services sociaux de base
- Réformes macro-économiques et croissance de l'emploi.
- Politiques fiscale, budgétaire, monétaire et des taux de change en rapport avec la réduction de la pauvreté
- Cohérences entre politiques de lutte contre la pauvreté et politiques macro-économiques

3. 2. 2. L'analyse des politiques sectorielles et thématiques dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

En plus des politiques macro-économiques, il apparaît indispensable d'analyser le cadre des politiques sectorielles et thématiques de développement. Une telle analyse requiert l'identification et la hiérarchisation des politiques de développement qui ont un impact ou des retombées importants sur les conditions

de vie des pauvres et seraient donc susceptibles de servir de levier ou de frein dans la mise en œuvre d'un programme de réduction de la pauvreté. Mis à part les grandes politiques macro-économiques déjà abordées dans la précédente partie, il est important de se pencher sur les aspects suivants :

- Politiques concernant le développement social (santé, protection sociale, nutrition et emploi).
- Politiques concernant l'accès aux facteurs de production, dans les aspects d'accès au capital, d'accès à la terre, d'accès aux ressources naturelles et environnementales, d'accès à l'information, aux infrastructures et aux technologies
- Politiques concernant le renforcement des capacités, dont le cadre légal de la participation des pauvres, le droit d'association, et le cycle d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies et programmes nationaux.

A partir de cette liste non exhaustive, il est indispensable d'identifier les instruments de mise en œuvre de ces politiques et d'en analyser les conséquences sur la croissance économique et les pauvres. Par la suite, il sera alors possible d'évaluer les probabilités et le degré de changement de ces politiques¹⁹.

3. 2. 3. L'analyse des dépenses publiques, dont les revues de dépenses publiques et l'Initiative 20/20.

L'analyse des dépenses publiques est un instrument privilégié dans l'appréhension globale et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté car elle repose sur une méthodologie cohérente et pratique pour l'identification et le suivi des politiques et stratégies en relation avec la pauvreté. Les objectifs principaux des Revues de Dépenses Publiques sont de : i) améliorer le processus de gestion du budget de l'Etat, ii) évaluer les cohérences des politiques et iii) analyser l'impact de l'ajustement sur les secteurs sociaux.

Remanié dans ses objectifs et élaboré dans une perspective de lutte contre la pauvreté, un tel exercice devrait permettre :

¹⁸ Cf. K. Subbarao, " Lessons of 30 Years of fighting Poverty, Québec, 1997 & P. Bardhan, Efficacité, Equité et lutte contre la pauvreté ", in Problèmes économiques, n°2520, mai 1997.

¹⁹ Un guide d'analyse du cadre des politiques nationales a été élaboré par le PNUD, SEDEP/ BPPS. On se reportera au Technical Document Support: " Poverty, Module 2 : From Data Collection to Poverty Assessment ", PNUD, 1996, pour une méthodologie complète de ce type d'exercice.

- de mieux cerner les niveaux de dépenses dans les secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté;
- d'étudier l'effectivité et la durabilité des dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté
- d'appréhender la distribution des dépenses et d'identifier les principaux bénéficiaires ;
- de déterminer la part effective des budgets publics contribuant réellement à la lutte contre la pauvreté.

D'autre part, dans le cadre de l'Initiative D/20, il s'agit d'analyser les dépenses de l'Etat dans les secteurs sociaux essentiels, à savoir : l'éducation de base et l'alphabetisation; les soins de santé primaires, la santé de la reproduction, la nutrition et l'accessibilité à l'eau potable. Si ces domaines ne recouvrent pas obligatoirement tous les éléments relatifs à la pauvreté, ils permettent néanmoins d'élargir le champ d'investigation. De plus, cet exercice ne se limite pas aux analyses intrasectorielles mais aussi à des études intersectorielles avec des recommandations sur les possibilités de réallocations de ressources, soit intra soit intersectorielles, y compris les dépenses de l'Aide Publique au Développement.

3. 2. 4. Analyse du cadre institutionnel de mise en œuvre des politiques.

Dans la perspective du développement humain durable, le PNUD considère le renforcement des capacités nationales comme une priorité de développement. Cette analyse institutionnelle prend en compte à la fois les capacités de gestion financière de l'Etat mais aussi ses capacités à délivrer des produits et services de qualité répondant aux besoins des pauvres. Elle complète ainsi utilement l'analyse des politiques et la Revue des Dépenses Publiques dans l'optique de livrer un panorama complet des capacités de l'Etat dans l'élaboration d'une stratégie et la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté.

Le terme d'analyse institutionnelle doit donc se comprendre au sens large et implique tous groupes ou structures organisés qui rendent des services au public, que ce soit aux niveaux macro, meso ou micro. Il s'agit de s'intéresser aux éléments suivants:

- Déterminer les institutions les plus aptes à délivrer des services aux pauvres avec le plus d'impacts possibles sur leurs conditions de vie. Tant le profil de pauvreté que l'analyse des politiques déjà élaborées serviront à appuyer cette première étape.
- Analyser le rôle respectif et les responsabilités qui échoient aux institutions identifiées.
- Etudier dans quelle mesure les services rendus rencontrent bien les besoins des pauvres et mesurer l'efficacité et l'impact des services offerts par ces institutions. En effet, tout comme il est essentiel dans les revues des dépenses publiques de déterminer les bénéficiaires des services, une analyse du même type sera entamée pour évaluer comment les institutions identifiées ciblent bien les groupes les plus pauvres et répondent à leurs besoins.

3. 2. 5. Les opportunités de renforcement de capacité des pauvres.

Faisant pendant à la partie précédente, au côté d'une analyse des capacités institutionnelles de délivrer des services adéquats aux groupes pauvres, il est tout aussi capital de se pencher sur la possibilité des pauvres à renforcer leurs capacités, à répondre aux services délivrés et à participer pleinement aux prises de décisions les concernant dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. A cet égard, les préoccupations suivantes devront être prises en compte :

- Analyser dans quelle mesure le cadre légal et réglementaire contribue à renforcer les capacités des pauvres.
- Examiner éventuellement si les pauvres participent aux prises de décisions et
- Identifier les différentes formes de participation actuelles et envisageables.

3. 2. 6. L'impact de l'environnement international sur les conditions de vie des ménages pauvres

L'impact de l'environnement international sur la pauvreté nationale est un élément important dans l'appréhension de la pauvreté. En effet, l'environnement international influence tant les politiques nationales que le phénomène de la pauvreté au sein d'un pays. La pauvreté puise en effet ses racines dans des facteurs à la fois internes et externes.

Jusqu'ici, tant au niveau du profil que dans l'exercice d'appréhension globale de la pauvreté, il s'agissait surtout de décrire, de mesurer, d'identifier et de comprendre le phénomène de la pauvreté d'un point de vue interne. Il est aussi important de comprendre les causes internationales du phénomène.

Parmi les thèmes qu'il semble important d'aborder, les plus déterminants sont :

- Le niveau et les tendances de la dette extérieure;
- Les termes de l'échange et le cours des matières premières;
- La balance des paiements, et en particulier la structure des échanges extérieurs;
- L'investissement direct étranger;
- La problématique de l'intégration régionale;
- Les migrations internationales;
- La problématique de l'aide au développement dans ses rapports avec la lutte contre la pauvreté.

3. 3. Identification des causes de la pauvreté.

L'élaboration du profil et la réalisation de l'appréhension globale s'ancrent dans une dynamique de caractérisation des manifestations de la pauvreté, sans nécessairement considérer l'identification des causes structurelles comme leur préoccupation principale, il importe de finaliser les études relatives à la pauvreté par une analyse centrée sur les causes.

Selon les recommandations du Sommet mondial pour le développement social de Copenhague, les plans nationaux d'élimination de la pauvreté doivent être réalisés afin " de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté ", dont les origines sont tout aussi bien nationales qu'internationales²⁰. Dans ce cadre, il est recommandé de " mettre au point, actualiser et diffuser des indicateurs relatifs aux causes nationales et internationales de la pauvreté ". Cela permet de cerner les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

²⁰ Elimination de la pauvreté, in Sommet Mondial pour le Développement Social, Copenhague, 1995.

²¹ Cf. à ce sujet : M. Hopkins, " A Short review of Thinking about Anti-Poverty Strategies ", Genève, 1997; S. Larivière & F. Martin, " Cadre d'analyse économique de la pauvreté et des conditions de vie des ménages ", Québec, 1997; M. Todaro, " Economic Development in the third World ", Londres, 1989; Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, PNUD, 1997.

3. 3. 1. Dotations inégales en facteurs de production.

Une première cause structurelle de la pauvreté a trait à la répartition inégale en facteurs de production²¹. Par facteurs de production, on entend toutes ressources nécessaires à la production d'un bien ou d'une ressource. Les catégories de base des facteurs de production, au terme de cette définition, comprennent la terre, le travail et le capital, au sens large du terme.

Le concept de facteurs de production renvoie donc à celui de ressources. En effet, les ressources dont disposent les individus réduisent leur vulnérabilité et les mettent en situation de résister à la pauvreté. A contrario, l'absence de ressources ou la mauvaise redistribution de celles-ci impliquent une augmentation de la vulnérabilité et de l'insécurité, donc de la pauvreté en général. Il est donc capital de s'intéresser aux inégalités structurelles existant dans la répartition des ressources, et en particulier dans les domaines de la terre et des ressources naturelles, du crédit, des ressources économiques, du capital social et des technologies.

3. 3. 2. Déficit en matière de gouvernance et d'habilitation des populations.

L'appréhension globale de la pauvreté dans ses volets relatifs aux politiques nationales de développement, à l'analyse institutionnelle et au renforcement des capacités des groupes pauvres a permis de déterminer les capacités d'un pays à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie et un programme de lutte contre la pauvreté. Il apparaît donc essentiel de rechercher certaines causes de la pauvreté dans le déficit avéré de la gouvernance et de l'habilitation des populations. La recherche des causes en ce domaine ne doit pas se limiter à une analyse générale des capacités de l'Etat ou à la détermination des faiblesses au niveau de l'habilitation des groupes ou des ménages pauvres. C'est dans une approche globale, s'attachant aux niveaux macro, meso et micro d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, que l'on pourra clairement identifier des causes de pauvreté liées à des mauvaises politiques, des absences de capacité ou à la mauvaise gestion.

3. 3. 3. Inégalité face aux opportunités de développement.

La troisième cause structurelle puise ses fondements dans l'inégalité d'accès aux opportunités de sortir de la pauvreté. Dans ce cadre, il s'agit tant des opportunités liées à l'accès aux services sociaux (santé, éducation et eau potable), que des opportunités économiques (accès aux marchés, au financement et à l'emploi) et, enfin, des opportunités liées à l'habitat et aux infrastructures. Ces problématiques sont bien entendu liées à l'élaboration des politiques dans ces secteurs qui influencent grandement la qualité et l'efficacité de ces accès. La plupart des programmes de réduction de la pauvreté se basent sur ce type de causalité dans leur mise en œuvre.

3. 4. Pour un exercice d'appréhension globale de la pauvreté.

A partir des précédents développements, il est enfin possible de disposer d'une appréhension globale de la pauvreté du pays. Les différentes thématiques abordées avaient pour objet de conceptualiser la pauvreté, de la mesurer, d'établir un panorama complet du phénomène de la pauvreté dans un pays ou une région déterminée et, enfin, d'identifier les causes de la pauvreté. Il ne faut cependant pas perdre de vue l'aspect opérationnel de toute la démarche qui vise à fournir les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

Les étapes de cette démarche peuvent se résumer comme suit :

1. Clarification du concept et appréhension d'une définition spécifique de la pauvreté, en fonction du paradigme du développement humain durable
2. Elaboration d'un profil de pauvreté visant à analyser, à mesurer et à identifier la pauvreté d'un pays à partir des éléments suivants :
 - 2.1. Elaboration d'un seuil de pauvreté en fonction de la définition de la pauvreté humaine et ne se limitant donc pas aux seuls aspects monétaires ou absolus.
 - 2.2. Réalisation d'enquêtes participatives sur les dimensions de la pauvreté,

du bien-être et de l'accessibilité aux secteurs sociaux et sur les moyens de réduire la pauvreté et d'indicateurs socio-économiques afin de clarifier et d'enrichir le seuil de pauvreté.

3. Appréhension globale de la pauvreté en vue d'établir un panorama complet du phénomène, tant dans l'analyse de son environnement national et international que dans la recherche des causes structurelles de la pauvreté.

Encadré N° 1.7.

La bonne gouvernance, la pauvreté et les moyens de subsistance

La pauvreté, l'inégalité et la gouvernance sont indissociablement liées - car la pauvreté et l'inégalité peuvent affaiblir encore une gouvernance déficiente. Comment est-il possible de briser ce cercle vicieux ?

Uniquement au moyen de l'éducation civique, qui aide à mieux faire comprendre les droits et responsabilités individuels. Le problème qui se pose est que les nouveaux groupes d'intérêts qui voient le jour dans nombre de pays en développement ne reflètent pas ou n'expriment pas toujours les besoins des pauvres, rendant difficile pour ces derniers de s'organiser et d'avoir voix au chapitre.

La pauvreté n'est pas seulement une situation matérielle - elle est basée en partie sur des capacités et des valeurs. Un meilleur accès des pauvres au système éducatif est un bon remède contre la pauvreté et les inégalités. Dans plusieurs des pays en développement les plus pauvres, l'analphabétisme empêche les gens de trouver un emploi ou de participer aux prises de décisions.

Au fur et à mesure que les priorités des gouvernements et du secteur privé ont évolué au cours de la décennie écoulée, les liens entre la pauvreté, l'inégalité, la gouvernance et le développement humain durable se sont estompés. La légitimité du rôle de l'Etat en matière de lutte contre la pauvreté est de plus en plus souvent remise en question. Néanmoins, un environnement favorable et la répartition équitable des ressources demeurent cruciaux pour faire face à la pauvreté et à l'inégalité et créer des emplois. Naguère, on attendait du gouvernement qu'il éliminât la pauvreté. A présent, on reconnaît de plus en plus que l'Etat, la société civile et le secteur privé doivent prendre en charge collectivement les problèmes de pauvreté et d'inégalité.

Source : " La gouvernance en faveur du développement humain durable ", PNUD, 1997.

3.1. Elaboration d'un diagnostic et d'une analyse des grandes politiques nationales de développement, prenant en compte les politiques macro-économiques, les politiques sectorielles de développement et les revues de dépenses publiques

3.2. Analyse du cadre institutionnel dans

lequel s'opère la mise en œuvre de ces politiques

3.3. Analyse de l'habilitation et du renforcement de capacité des pauvres

3.4. Analyse de l'environnement international pouvant influencer le phénomène de la pauvreté identifié.

Encadré N° 1.8.

Etapes probables de l'élaboration d'un exercice d'appréhension globale de la pauvreté au Burkina Faso.

1. Définition de la pauvreté humaine

2. Réalisation d'un profil de pauvreté

2.1 Construction de seuils de pauvreté

2.1.1 Seuil de pauvreté absolue à partir des données sur les dépenses alimentaires et non alimentaires des ménages, appuyé par la Banque Mondiale

2.1.2. Seuil de pauvreté relative sur base des dépenses moyennes annuelles des adultes réparties en 5 quintiles

2.1.3 Seuil objectif de bien être, prenant en compte les dépenses jugées nécessaires pour atteindre un état de bien-être (logement, habillement, accès aux services sociaux de base et aux ressources naturelles, eau et bois).

2.2. Réalisation d'enquêtes qualitatives.

2.2.1. Enquêtes participatives sur les dimensions de la pauvreté urbaine (EPPU)

2.2.2. Enquêtes participatives sur les dimensions de la pauvreté rurale (EPPR)

2.3. Construction des indicateurs socio-économiques, avec un accent particulier sur disponibilité et accessibilité aux services sociaux de base et aux ressources naturelles.

3. Appréhension globale de la pauvreté

3.1 Analyse des politiques nationales de développement

3.1.1 Etudes sur les politiques macro-économiques dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

3.1.2. Etudes sur les politiques en faveur des secteurs sociaux et de l'emploi dans le cadre de la préparation de la Conférence de Table Ronde sectorielle sur le développement des secteurs sociaux.

3.1.3. Revue des Dépenses publiques et analyses d'incidence des dépenses dans l'éducation et la santé soutenue par la Banque Mondiale et Etude Diagnostic sur la mise en oeuvre de l'Initiative 20/20 au Burkina Faso.

Ainsi, à l'exception notoire des thématiques liées à la Gouvernance et au renforcement des capacités, tant au niveau macro que meso et micro, les principaux aspects du phénomène de la pauvreté au Burkina Faso sont abordés au sein de ce diagnostic de la pauvreté.

Source : PNUD, Burkina Faso. 1998

3.5. Identification des causes structurelles de la pauvreté.

Les objectifs de telles analyses sont avant tout d'instaurer un dialogue sur une base participative, de fournir les informations nécessaires à la mise en place d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et d'appuyer la mise en oeuvre d'un programme de lutte contre la pauvreté. La dimension opérationnelle de l'exercice doit donc toujours rester présente à l'esprit. Une enquête ou une analyse n'est entreprise qu'en fonction d'un besoin identifié et non pour le simple plaisir conceptuel d'étudier ou d'analyser. Il s'agit de replacer l'homme au cœur de la problématique de la pauvreté, au moyen d'une démarche participative et axée sur l'élaboration d'une vision à long terme des problèmes du développement et du phénomène de la pauvreté.

Dans ce cadre, le programme régional du PNUD " Initiative Stratégique de Lutte contre la Pauvreté "(ISP) constitue un outil spécifique et privilégié dans ces démarches d'harmonisation. En effet, il permet de réaliser le diagnostic de la pauvreté en s'inspirant des grands principes du développement humain durable. Mise en oeuvre suite à la tenue du Sommet sur le Développement Social de Copenhague, l'ISP qui répond parfaitement aux

préoccupations envisagées ci-dessus, a un double objectif, à savoir :

- Assister les programmes de pays dans l'élaboration de définitions, de diagnostics, de mesures, de critères et d'indicateurs pour déterminer la nature, l'étendue et la distribution de la pauvreté d'un pays.

- Assister les programmes de pays du PNUD dans la formulation de plans nationaux et la mise en oeuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté.

Au Burkina Faso, la mise en oeuvre de l'Initiative Stratégique de Lutte contre la Pauvreté a contribué au renforcement des capacités d'analyse et de suivi méthodologique des enquêtes. Elle a permis la diffusion de diagnostics affinés d'appréhension de la pauvreté et devrait accompagner le processus en cours d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Enfin, la parution de ce rapport national sur le développement humain consacré à la pauvreté constitue un nouvel élément intégrateur. En effet, l'édition de ce rapport permet à la fois la réalisation du diagnostic de la pauvreté et l'affirmation d'une vision humaine et durable du phénomène et constitue de ce fait un premier pas dans le sens d'une certaine harmonisation des démarches.



MESURES ET PERCEPTIONS DE LA PAUVRETE AU BURKINA FASO

1. INTRODUCTION

Le présent chapitre vise à donner une vue globale des résultats et des différentes analyses effectuées au Burkina Faso depuis 1996 dans le cadre de l'élaboration du profil de pauvreté du pays. En effet, en fonction de la définition de la pauvreté humaine, le Burkina Faso a entrepris une série d'études visant à une meilleure appréhension de la pauvreté dans le pays, appuyé en cela par la Banque Mondiale et le PNUD. Ces analyses ont porté sur les aspects monétaires et d'accès aux services sociaux essentiels par le biais de l'élaboration de seuils de pauvreté ainsi que sur l'appréhension qualitative des perceptions de la pauvreté. Il s'agira donc, au sein de cette partie, de résumer les principales conclusions tirées de cet exercice d'appréhension de la pauvreté au Burkina Faso.

La réalisation d'un profil de pauvreté s'inscrit donc dans une démarche d'appréhension globale du phénomène et de la problématique de la pauvreté au Burkina Faso. Cet exercice a pour but d'identifier, de mesurer, de caractériser et de comprendre la pauvreté. Il permet de mieux déterminer la structure de la pauvreté dans le pays et d'identifier les groupes cibles de la population qui doivent bénéficier prioritairement des politiques et *stratégies de lutte contre la pauvreté*.

L'élaboration de ce profil de pauvreté a nécessité deux grands types d'investigations : i) des enquêtes quantitatives portant sur la pauvreté monétaire et la satisfaction des besoins essentiels et ii) des enquêtes qualitatives relatives aux

perceptions de la pauvreté et au renforcement des capacités des groupes les plus démunis.

1. 1. Les enquêtes quantitatives

Parmi les enquêtes quantitatives réalisées au Burkina Faso, l'Enquête Prioritaire (EP1) sur les conditions de vie des ménages, conduite d'octobre 1994 à janvier 1995, a servi à l'élaboration du seuil national de pauvreté. Ces enquêtes visaient principalement à produire des indicateurs socio-économiques sur l'ensemble des ménages et à identifier les groupes socio-économiques vulnérables.

L'enquête prioritaire a porté sur l'ensemble du pays, avec une distinction importante entre milieu urbain et rural. Le milieu urbain a été scindé en deux strates (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso d'une part, les autres villes d'autre part) et le milieu rural a été scindé en 6 strates. La taille globale de l'échantillon était de 8 642 ménages, dont 68% de ménages ruraux et 32% de ménages urbains.

Le profil de pauvreté du Burkina Faso a été élaboré par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD) sur la base de cette enquête prioritaire nationale, avec l'établissement d'un seuil absolu national de pauvreté et la mesure des indicateurs suivants : i) l'étendue de la pauvreté (nombre de personnes situées en dessous du seuil), ii) la profondeur de la pauvreté (coût moyen par tête de l'éradication totale de la pauvreté) et iii) la sévérité de la pauvreté. Par ailleurs, il a été possible de définir les caractéristiques générales de la pauvreté.

Le seuil national de pauvreté a été réalisé principalement sur la base de la structure des dépenses des ménages en milieu rural, au vu de l'importance considérable de celui-ci (86% de la population totale en 1991¹). Ce facteur a ainsi biaisé l'analyse de la pauvreté en milieu urbain. En effet, au niveau des villes et plus particulièrement à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, certaines spécificités n'ont pas été prises en compte. Ainsi, en milieu urbain, dans la structure des dépenses, non seulement l'alimentaire est moins important que le non alimentaire, mais également les aliments comme le riz et le maïs y sont plus consommés que dans le milieu rural. Partant de ce constat, une étude complémentaire à celle de l'INSD a donc été réalisée courant 1998, sous l'égide du PNUD et de l'INSD². Il s'agissait d'élaborer un seuil de pauvreté adapté au milieu urbain et de mieux caractériser la pauvreté urbaine (incidence et profondeur, catégories socio-économiques des groupes les plus démunis et problèmes d'accès aux services sociaux de base).

1. 2. Les enquêtes qualitatives

Depuis 1997, le gouvernement burkinabè, appuyé par le PNUD dans le cadre de l'Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté³, a décidé de conduire des études sur les perceptions des populations pauvres concernant le bien-être, la pauvreté et l'accessibilité aux services sociaux de base. Compte tenu des différences de mode de vie entre le monde urbain et le monde rural, les investigations ont porté séparément sur les deux milieux. Elles ont été réalisées grâce à des entretiens de groupes, séparés selon l'âge (jeunes et personnes âgées) et selon le genre (hommes et femmes). Les participants aux entretiens ont été sélectionnés selon des critères de pauvreté et de vulnérabilité. Au niveau rural, les enquêtes ont été réalisées dans les six strates de pauvreté définies par l'Enquête Prioritaire, en choisissant à la fois un village

considéré comme défavorisé (sans aucune infrastructure socio-économique) et un village favorisé, c'est-à-dire disposant de quelques infrastructures.

Synergie entre les enquêtes quantitatives et les enquêtes qualitatives

L'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (EP1) et l'élaboration du seuil de pauvreté permettent essentiellement de répondre aux questions relatives à la structure et à la composition de la pauvreté. Les enquêtes qualitatives, procédant d'une démarche participative, permettent quant à elles, de mieux comprendre la pauvreté telle qu'elle est vécue par les intéressés et apportent ainsi un éclairage particulier sur le profil de pauvreté établi sur la base des données quantitatives. D'autre part, il est important de tenir compte des perceptions des populations concernées dans l'élaboration d'un programme de lutte contre la pauvreté pertinent et participatif.

Si l'Enquête Prioritaire apporte des informations capitales sur la population, les ménages, le logement et l'accès aux services sociaux de base, l'emploi, les revenus et dépenses des ménages, elle n'aborde pas toutes les préoccupations des groupes démunis. Les enquêtes participatives ont ainsi fait ressortir des questions importantes mais généralement négligées et relatives aux repères culturels, à la stabilité sociale, à la gouvernance ou à l'environnement écologique. De ce fait, elles ont permis d'appréhender l'approche conceptuelle du phénomène de la pauvreté par les pauvres eux-mêmes.

2. PERCEPTION GLOBALE DE LA PAUVRETÉ PAR LES POPULATIONS

La définition de la pauvreté est délicate à appréhender car elle est fonction de la situation de chaque individu et ménage, de ses projets et de ses valeurs. En fonction des différentes approches de la question par les populations concernées, on peut retenir que les principales formes de

¹ En 1991, la population résidente du Burkina Faso est estimée à 9.190.791 (INSD - Profil de pauvreté au Burkina Faso)

² Profil de pauvreté urbaine au Burkina Faso et accès aux services sociaux de base. INSD / PNUD. Juin 1998.

³ Les objectifs principaux de cette initiative sont:

- Compléter, consolider et mettre en cohérence les différentes initiatives relatives au Développement humain durable (DHD).
- Informer, sensibiliser et engager tant le gouvernement, la société civile, les partenaires au développement que les agences du système des Nations Unies dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la mise en oeuvre de l'initiative 20/20 et de la démarche DHD.

- Jeter les bases de la formulation de stratégies et de programmes de lutte contre la pauvreté, donnant priorité à l'accès de tous aux services sociaux de base et d'insister sur la nécessité d'une action concertée du gouvernement, de la société civile et des partenaires au développement.

pauvreté résident dans l'absence de certains éléments considérés comme nécessaires à l'épanouissement d'une personne ou de toute une communauté. Il ressort des enquêtes participatives que les besoins matériels sont les éléments tangibles à partir desquels la pauvreté est identifiée a priori par les populations. Néanmoins, les aspects non économiques déterminent également la pauvreté d'une existence.

La problématique de la satisfaction de ces besoins tant matériels que non matériels, telle que formulée par les participants aux enquêtes, permet de distinguer deux types de pauvreté : la pauvreté économique et la pauvreté sociale ou morale.

2.1 La pauvreté économique

Selon les perceptions des populations, la pauvreté économique traduit en priorité la non satisfaction de besoins essentiels tels que l'alimentation, l'habillement et le logement et trouve son origine dans des situations de conjoncture économique et sociale défavorables. Au niveau collectif, la pauvreté économique se traduit par l'absence de facteurs naturels favorables, la famine et les situations d'épidémies. L'absence d'un environnement sécurisant (sécurité publique), le manque d'infrastructures économiques et sociales (marchés, écoles...), l'enclavement de certaines zones et la faiblesse des moyens de transport accentuent cette notion de pauvreté collective ressentie par les populations.

Au niveau individuel, la pauvreté économique s'exprime en terme financier (manque d'argent ou d'activités rémunératrices) et en terme de capacité physique (la maladie, l'âge ou le handicap qui peuvent empêcher l'individu de s'investir dans une activité quelconque).

2.2 La pauvreté sociale et morale

Les éléments non économiques qui composent la définition de la pauvreté portent sur des aspects moraux, culturels et psychosociologiques (absence de repères notamment). Ainsi, la pauvreté sociale est aussi bien collective qu'individuelle. Au niveau collectif, elle se traduit notamment par l'absence d'entente, de solidarité et de paix entre les individus et entre

les différentes communautés ainsi que la perte des symboles. Au niveau individuel, les traits de caractère d'une personne et sa capacité d'intégration au groupe sont pris en compte. L'individu, qui ne parvient pas à se réaliser dans tous ces aspects est qualifié de socialement et de moralement pauvre.

Pour les participants aux enquêtes, les formes de pauvreté économique et de pauvreté sociale ou morale d'une part, les situations de pauvreté individuelle et de pauvreté collective d'autre part, s'interpénètrent. L'ampleur d'un besoin individuel est souvent fonction de la satisfaction de besoins collectifs dans le cadre du système d'ensemble. Par exemple, disposer de nourritures suppose qu'il y ait une offre permanente de denrées. De même, la pauvreté sociale et morale d'une personne⁴ peut être un handicap sérieux pour l'entreprise et la conduite d'activités purement économiques ou plus globales.

En règle générale, les populations pauvres sont pragmatiques. Leurs conditions de vie sont telles qu'elles semblent ne pas avoir une vision prospective du phénomène. Vivant au jour le jour, elles sont enclines à développer essentiellement des stratégies de survie. " Le bien être, c'est être dans des conditions où l'on peut tenir debout, travailler pour nourrir sa famille et être en mesure de participer socialement au niveau de sa communauté ".

En milieu rural, les conditions d'existence sont grandement déterminées par des aléas " pluies, eau, routes défectueuses, absence d'emploi, santé précaire etc. ". En milieu urbain par contre, les conditions d'existence sont souvent déterminées par les mesures drastiques d'assainissement de l'économie qui se répercutent plus sensiblement sur les pauvres (privatisation, libéralisation des prix et réduction des emplois au niveau de l'État etc.). Enfin, de manière générale, l'insuffisance de transparence, les mauvaises pratiques de gestion, les décisions inadéquates et le phénomène de la corruption viennent à bout des espérances des plus pauvres.

2.3 Perceptions urbaines et perceptions rurales

Les enquêtes participatives présentent une certaine similitude entre les perceptions

⁴ La pauvreté sociale ou morale renvoie à la définition de la pauvreté humaine du PNUD, où l'individu se voit limité dans ses capacités.

urbaines et rurales de la pauvreté. Les différences se situent surtout au niveau des dimensions qui déterminent la pauvreté. Ainsi, il y a des différences d'appréciation relatives à la question alimentaire et à l'éducation. Si en milieu urbain, l'alimentation renvoie exclusivement à la capacité à pouvoir s'offrir des éléments nutritionnels, en milieu rural, elle est intimement associée à la pluie. L'évocation de la pluie renvoie à l'obtention de bonnes récoltes et à la disponibilité en ressources hydriques permettant l'accès à l'eau potable et aux retenues d'eau. Au niveau de l'éducation, le besoin d'éducation semble se traduire pour le milieu rural en terme d'ouverture d'esprit sur le monde actuel, tandis que les groupes urbains perçoivent beaucoup plus l'éducation sous un angle plus formel.

L'entente, la solidarité et la paix constituent une série de préoccupations déterminant la perception des situations de pauvreté. Sans être des panacées, elles sont perçues comme des conditions indispensables permettant de limiter les effets de la pauvreté. Jean-Pierre Lachaud, note que dans les ménages dont le chef est au chômage, les ressources proviennent pour moitié de dons et de transferts⁵. La quête, donc, par les populations d'une stabilité sociale et d'une prévalence des valeurs culturelles incitant à l'entraide, est bien fondée.

2. 4. Perceptions des causes de la pauvreté et stratégies développées

2. 4. 1. Les causes de la pauvreté

Les perceptions des causes de la pauvreté en milieu urbain et rural sont illustrées dans le tableau ci-contre.

Les perceptions qu'ont les milieux pauvres sont généralement très claires et permettent de relever les constats suivants :

- i- Le milieu rural est confronté à plus de facteurs qui détériorent les conditions de vie des populations.
- ii- L'accès à un revenu conséquent en milieu urbain est capital : tout peut s'acheter, si bien que le citoyen apprécie le pouvoir d'achat que lui confère son revenu.
- iii- La solidarité encore plus agissante en milieu rural atténué considérablement l'effet des événements ou des facteurs

Tableau 2.1 : Éléments constitutifs (dimensions) de la pauvreté

Selon le milieu urbain	Ordre	Selon le milieu rural	Ordre
Alimentation	1	Pluie : Récolte / Eau	1
Santé	2	Santé	2
Education	3	Argent	3
Emploi	3	Entente/Solidarité/Paix	4
Eau/assainissement	5	Education	5
Entente/solidarité/paix	6	Travail (emploi)	6
Vêtements	7	Bétail	7
Argent	8	Foyer (famille)	8
Logement/parcelle	9	Aides et crédits	9
Aides/crédits	10	Vêtement	10
Marché	11	Routes	11
Routes	12	M. et équipements	12
M. et équipements	13	Foi	13
Electrification	14	Habitation	14
Moyen de déplacement	15	Moulin	15
M. et mobiliers de maison	16	Marché	16
Foi	17	M. et mobiliers de maison	17
Centre de loisirs	17	Administration	18
Moulin	19	Sécurité publique	19
Sécurité publique	19	F. et intrants agricoles	19
Foyer (famille)	21	Centre de loisir	21

Sources : PNUD. Enquêtes participatives sur la pauvreté .1998
Dimensions non communes aux deux listes

Tableau 2.2 : Les facteurs de pauvreté

Facteurs de Pauvreté	Ordre d'importance selon le milieu urbain	Ordre d'importance selon le milieu rural
Aléas climatiques	1	1
Faiblesse du pouvoir d'achat	2	7
La vieillesse	3	NE
Familles nombreuses	4	10
La paresse ou le manque d'initiative	5	2
L'insuffisance de bonne gouvernance	6	12
Le handicap physique	7	4
Le Vol	8	NE
La mort du conjoint	9	NE
La pauvreté chronique	10	6
L'échec permanent	NE	3
Déchéance sociale	NE	5
Entraves sociales et culturelles	NE	8
Absence d'ONG ou de projets d'aide	NE	9
Difficulté de planification	NE	10
Émigration	NE	11
Difficulté de recouvrement des créances	NE	13
Système culturel inapproprié	NE	14
Faiblesse des prix des produits agricoles	NE	15
Endettement	NE	16

Source : Enquêtes participatives en milieux urbain et rural
NE = Non évoqué par les groupes rencontrés de ce milieu.

⁵ Jean-Pierre LACHAUD, La pauvreté, vulnérabilité et marché du travail au Burkina Faso. Février 1997 (page 54).

tels que la vieillesse ou la mort du conjoint. Toutefois, c'est, entre autres, à cause de la perte de cette valeur culturelle, que les ruraux évoquent la déchéance sociale comme un élément renforçant leur pauvreté.

iv- Les pratiques ou les prescriptions socioculturelles déterminent encore les conditions de vie des populations rurales, alors qu'elles ne sont aucunement ressenties comme obstacles par les urbains. On pourrait supposer l'existence d'une culture urbaine, dans laquelle les éléments socioculturels constituent de moins en moins des entraves. Dans le même ordre d'idées, c'est à partir de cette hypothèse que l'on comprend pourquoi le vol, découlant du développement de la délinquance en ville, est cité comme cause de pauvreté, tandis qu'il n'en a pas été explicitement fait cas en milieu rural.

v- Le départ des forces vives et jeunes des contrées rurales (émigration) influe grandement sur les capacités des ruraux à endiguer la pauvreté. Ce phénomène n'est pas ressenti en milieu urbain puisque la ville est un des points d'arrivée des migrants. Il y est par contre question des conditions d'installation de ces migrants.

Il est à noter que les perceptions des causes de la pauvreté par les populations, notamment rurales, semblent ne pas renvoyer directement ou explicitement aux politiques macro-économiques ou budgétaires et à l'environnement économique international. Du reste, quelques participants, beaucoup plus en milieu urbain,

ont quelque peu évoqué, l'effet de la dévaluation, la libéralisation des prix et les politiques fiscales (taxation des activités, mêmes pour les petites activités menées par les plus pauvres). L'insuffisance de bonne gouvernance, dont il est question, est relative à certains aspects de l'inadéquation des services administratifs ou leur inaccessibilité pour les analphabètes notamment.

2. 4. 2. Les stratégies de survie développées par les populations

De nombreuses initiatives sont développées par les ménages pauvres pour améliorer leurs conditions de vie. Celles-ci portent principalement sur la diversification des activités économiques. Il s'agit de faire du commerce, de l'agriculture et de l'élevage, de se regrouper, de compter sur la solidarité et l'entraide, de rechercher et d'apprendre des petits métiers, d'émigrer, d'épargner dans une tontine, de recourir à la pharmacopée traditionnelle et voire même de s'endetter pour commencer une affaire. En milieu rural, il est fait spécifiquement référence à la nécessité d'adopter des cultures de rente (coton), de couper le bois, de faire de l'orpaillage, d'entreprendre des activités de conservation des eaux et sols, de s'ouvrir à l'innovation, de se transformer en ouvrier agricole ou de confier ses enfants à des parents plus nantis installés en ville. Trois constats s'imposent dans l'analyse des stratégies évoquées par les populations pauvres, quel que soit le milieu.

- La fragilité des différentes initiatives entreprises. Il ressort que les solutions déployées généralement par les plus pauvres ne résistent pas aux difficultés.

- Les initiatives des pauvres nécessitent bien souvent des moyens financiers ou matériels qui ne sont pas à leur portée.

- Certaines activités dans lesquelles les pauvres s'investissent ont des effets pervers tant pour l'individu que pour l'ensemble de la communauté. Dans cette catégorie d'activités on peut citer entre autres, le ramassage de sable ou gravillon le long des voies, la fabrication de savon ou de potasse à partir des déchets d'usines. L'émigration également a des effets pervers. Tout comme la solution de mettre ses enfants sous la tutelle de parents déjà installés en ville,

Encadré N° 2.1.

Migration et pauvreté

Le phénomène de migration touche plus d'une famille burkinabé, il apparaît comme l'une des stratégies des ménages pour réduire la pauvreté. Au niveau des plus pauvres, 19,3% des individus sont des migrants et c'est à Ouaga et Bobo que se trouve concentré la plus grande proportion de migrants...

Ils sont 10,7% qui migrent pour chercher un emploi et 8,4% pour la recherche de terre cultivables.

Source : Profil de pauvreté au Burkina Faso. 1996

expliquerait en partie le phénomène des enfants de la rue.

Il est important de parvenir à identifier et à répertorier les différentes initiatives à la base entreprises par les plus démunis pour sortir de la pauvreté ; car, c'est en partant de celles-ci que l'on peut apporter le meilleur soutien aux défavorisés. De ce fait, il est important d'évaluer le niveau d'adéquation des stratégies gouvernementales ou institutionnelles avec ces stratégies endogènes des ménages démunis.

3. SEUILS DE PAUVRETÉ ET CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES

3.1. Les seuils de pauvreté

Les besoins caloriques alimentaires journaliers pour un adulte ont été évalués au Burkina Faso, à 2283 calories. C'est sur cette base et à partir de la structure des dépenses des ménages (alimentaires et non alimentaires), que les différents seuils de pauvreté ont été élaborés. Ainsi, le seuil absolu national de pauvreté au Burkina Faso a été établi à 41.099 FCFA par adulte et par an. Dans ce cadre, 44,5% des Burkinabè vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le seuil national d'extrême pauvreté est quant à lui estimé à 31.749 FCFA et 27,8% de la population totale serait en dessous de seuil critique où des mesures urgentes devraient être prises.

En milieu urbain, les seuils globaux de pauvreté ont été établis à 106.249 FCFA par adulte et par an pour Ouagadougou et Bobo-Dioulasso et de 70.214 FCFA pour les autres villes. Pour l'ensemble du milieu urbain, 25,3 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

Il y a un écart important entre les seuils absolus de pauvreté urbains et le seuil national ou rural. Le seuil de pauvreté à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso vaut deux fois et demi le seuil national ; et celui des autres villes rapporté au national montre un coefficient de 1,7. Ces écarts traduisent les grandes disparités qui existent entre le milieu rural et les milieux urbains. Ils justifient une fois de plus la nécessité de traiter de manière spécifique les milieux urbain et rural.

En milieu rural, l'incidence de la pauvreté varie selon les lieux de résidence.

Encadré N° 2.2.

Les étapes de calcul des seuils

1. Détermination du besoin calorique journalier par adulte (Moyenne des besoins caloriques pondérés par la population d'âge compris en 15 et 65 ans)
2. Conversion du besoin calorique journalier par adulte en quantité journalière de nutriments (sorgho, mil choisis pour estimer les dépenses alimentaires nécessaires pour obtenir les 2283 calories).
3. Calcul des dépenses alimentaires annuelles par adulte en calculant la valeur des nutriments nécessaires.
4. Détermination des dépenses non alimentaires annuelles par adulte (logement, habillement, santé...) : Elles sont estimées à 47 % des dépenses totales
5. Calcul du seuil absolu de pauvreté (somme des dépenses alimentaires et non alimentaires).

Source : Profil de pauvreté au Burkina Faso. INSD 1996

Ces disparités régionales s'expliquent par les fortes différences qui prévalent dans la disponibilité des ressources naturelles (l'eau, les terres fertiles, l'environnement). En outre, la forte pression démographique conjuguée à un écosystème très défavorable rendent cruciale la question de la

Encadré N° 2.3.

Zones de pauvreté

Zones	Strates	Incidence (%)
Rurale	Centre-Nord	61,2
	Sud-Est	54,4
	Centre-Sud	51,4
	Nord	50,1
	Sud	45,1
Urbaine	Ouest	40,1
	Autres villes	24,6
	Ouaga et Bobo	27,1
Ensemble		44,5

Source : Profil de pauvreté. INSD 1996

pauvreté dans certaines zones, notamment la région du Centre-Nord.

Globalement, il ressort que les ménages urbains sont relativement moins pauvres que les ménages ruraux. Le milieu urbain est caractérisé par une forte concentration d'activités industrielles et commerciales; c'est la zone de prédilection de l'économie marchande. Les contrées rurales, par contre, sont marquées par la prédominance de l'agriculture de subsistance et par un élevage peu développé dans la plupart des zones, sauf dans la région nord.

3. 2. Les Indicateurs du développement humain au Burkina Faso

Le rapport mondial du PNUD de 1998 sur le développement humain, donne pour le Burkina Faso, un indicateur du développement humain (IDH) de 0,219⁶. Cette valeur est en deçà de la moyenne des pays de la région d'Afrique subsaharienne (0,386) et de la moyenne des pays les moins avancés (0,344). D'autre part, l'indicateur de la pauvreté humaine du pays serait de 58,2%. Ce qui indique la proportion de burkinabè souffrant des trois principaux déficits : la santé (espérance de vie de moins de 40 ans), l'éducation (analphabétisme) et les conditions de vie⁷.

3. 3. Caractéristiques démographiques et pauvreté

Type de ménage et pauvreté

En milieu rural, l'incidence de la pauvreté est plus prononcée pour les ménages dont le chef est un homme, et ce notamment pour les ménages polygames à deux ou trois femmes. L'incidence de la pauvreté serait respectivement de 38,4% pour les ménages monogames, de 49,8% pour les ménages polygames avec 2 femmes et de 56,8 pour les polygames avec 3 femmes et plus. Les ménages dont le chef est une femme contribue moins à la pauvreté nationale.

En milieu urbain, les ménages les plus pauvres sont ceux dont le chef est polygame avec deux femmes. Dans ce type de

ménage, 40,1% des individus vivent en dessous du seuil de pauvreté (contre une incidence globale de 25,3%). Curieusement, l'incidence de la pauvreté est plus faible (environ 29%) pour les ménages dont le chef est marié à trois femmes et plus.

Dimension des ménages, taux de dépendance et pauvreté

Un ménage rural comprend en moyenne 8 personnes contre une moyenne de 6,5 personnes pour les ménages urbains. Les ménages pauvres en milieu rural sont constitués en moyenne de 9 à 11 personnes alors que les non pauvres comprennent 6 à 8 personnes. En ville, la moyenne serait de 8,5 personnes pour les ménages pauvres contre 6,1 dans les ménages non pauvres.

Au Burkina Faso comme dans maints pays africains, les ménages sont en grande majorité de taille élargie; quelles que soient les zones, ils représentent au moins 50%⁸. Par ailleurs, les ménages monoparentaux sont peu nombreux. En zones urbaines ils seraient de l'ordre de 13,5% de l'ensemble des ménages contre 7,2% en milieu rural. Toutefois, 48,4% des ménages gérés par les femmes ont une structure monoparentale, contre 4,6% pour les hommes. Enfin, la dimension des ménages gérés par les femmes est deux fois plus faible que ceux gérés par des hommes ; en moyenne 4 personnes dans les premiers cas contre 8 dans les seconds.

Le degré de pauvreté est lié à la taille du ménage, quel que soit le milieu de résidence. En milieu rural, 30% des ménages sont extrêmement pauvres lorsque la taille du ménage dépasse 13 personnes. Cependant, dans les villes, l'incidence de la pauvreté est à peu près la même (environ 26%) aussi bien dans les ménages nucléaires que dans les ménages élargis. Mais, les ménages élargis contribuent de manière très importante (68,8%) à la pauvreté urbaine.

Il faut noter que la taille du ménage est perçue par les populations urbaines et rurales comme une cause de pauvreté. Dans le classement des facteurs de pauvreté, la

⁶ Il faut noter que l'indicateur de développement humain développé par le PNUD, vise à donner une mesure de la performance des économies des différents pays, favorisant un meilleur développement des hommes. " Le DID vise le bien-être global et durable des individus notamment grâce à la croissance économique qui intègre au lieu de marginaliser les populations et qui de ce fait, se doit de créer des emplois et d'assurer une distribution équitable des revenus " (PNUD 1997) page 3.

⁷ Les conditions de vie renvoient à tout ce que procure l'économie dans son ensemble : pourcentage d'individus privés d'accès à l'eau potable, celui des personnes privées d'accès aux services de santé et celui des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition.

⁸ Pauvreté, Vulnérabilité et Marché du travail au Burkina Faso. Jean-Pierre Lachaud. 1997

famille nombreuse occupe en milieu urbain le 4ème rang sur 10 et en milieu rural le 10ème rang sur 17. Ce paramètre serait vraiment lourd en ville car généralement les membres du ménage qui n'ont pas de revenu, n'apportent presque rien. Alors qu'en zone rurale, ils participent tant soit peu à la production par l'apport en force de travail.

La dépendance au sein des ménages est encore un phénomène important et contribue de manière significative à la pauvreté. En effet, un pourvoyeur de revenus au niveau rural supporte en moyenne 8,1 personnes adultes sans revenus. Dans les ménages élargis ce nombre atteint 10,4. Dans les autres villes, un titulaire de revenus supporte jusqu'à 6,7 personnes. Pour l'ensemble du Burkina Faso, le taux de dépendance en terme de statut est de 1,4, ce qui signifie qu'un actif occupé supporte en moyenne 5,7 personnes. Les taux de dépendance sont plus faibles dans les ménages gérés par les femmes que dans ceux gérés par les hommes.

Généralement, dans la plupart des ménages (69,4%), l'essentiel des revenus provient des activités du chef de ménage. En milieu urbain, il s'agit des 3/4 tandis qu'en milieu rural ce sont les 2/3 du revenu du ménage qui sont drainés par le chef de ménage.

3. 4. Caractéristiques socio-économiques de l'emploi et pauvreté

Des enquêtes participatives, il ressort que la question du travail ou de l'emploi en milieu urbain renvoie essentiellement au salaire. Il est essentiel d'accéder à un travail quelconque pour une longue durée. Cependant, pour les ruraux, il est surtout question du sous emploi. Le temps annuel de travail des agriculteurs est inférieur à 4 mois. Ils ne travaillent que durant 3 mois pluvieux et restent pratiquement inoccupés pendant le reste de l'année, faute de moyens pour diversifier leurs activités (absence des ressources hydriques, manque d'équipements, de subventions financières et de formation à des nouveaux métiers). La préoccupation des groupes pauvres, en milieu urbain, pour l'emploi vient au 3ème rang de leur classement des dimensions de la pauvreté. Tandis que le besoin de diversification des activités en

Encadré N° 2.4.

La dépendance selon les populations

Ce qui aggrave la pauvreté ici en Afrique, c'est quand une personne travaille pour nourrir 20 personnes. Tu travailles, tu gagnes 1500F par jour, tu veux épargner 500F par jour, mais tes neveux sont là, donc tout ce que tu épargnes sera utilisé pour la nourriture. Tu ne peux jamais t'en sortir jusqu'à la fin du monde...

Ce qui aggrave la pauvreté et c'est quand tu te maries, tu as 2 ou 3 enfants, les enfants des proches parents qui viendront s'ajouter aux tiens, même si tu gagnes 50.000F, tes dépenses atteindront 200.000F.

Pour les gens les produits de la culture ne suffisent pas. Tu as beau cultivé, les gens qui doivent manger excèdent ce qu'il y a à manger.

Sources : Enquêtes participatives. Milieux urbain et rural. PNUD. Septembre 1997 - Mars 1998.

milieu rural, afin de réduire le sous emploi, vient en 6ème position dans le classement (confère encadré 2.1).

Le profil de pauvreté, quant à lui, donne un taux de chômage de 14,2% et 0,8% respectivement pour le milieu urbain et pour le milieu rural. Le chômage est donc essentiellement un phénomène urbain.

Encadré N° 2.5.

Chômage, jeunesse et niveau d'instruction

Il apparaît que 36,4, 46,5, 45,1, et 59,2 pour cent des moins de 24 ans ayant le niveau, respectivement, du secondaire premier cycle, du secondaire second cycle, du supérieur et de la formation technique avant le BEPC sont au chômage. En d'autres termes, approximativement la moitié des jeunes titulaires d'un diplôme au moins équivalent au secondaire deuxième cycle ou ayant une qualification technique niveau CAP ne sont pas en mesure d'accéder à l'emploi, dans les agglomérations du Burkina Faso.

Le taux de chômage est quasiment corrélé avec le niveau d'instruction. A cet égard, il importe de souligner que la vulnérabilité des jeunes n'est pas indépendante du niveau d'instruction, ce qui signifie que les jeunes sont en chômage non pas parce qu'ils sont jeunes, mais parce qu'ils sont instruits.

Source : Pauvreté, vulnérabilité et marché du travail au Burkina Faso. Page 49

C'est surtout dans les deux grandes villes que l'exclusion par rapport au marché du travail est importante. Le taux de chômage à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso est de 17% tandis que dans les autres villes il est de 8,6%. Le nonaccès au travail concerne davantage la population jeune et éduquée. Il croît avec le niveau d'instruction mais demeure relativement modéré pour ceux qui ont un accès à une formation technique, notamment après le BEPC. Dans les deux grandes villes, le taux de chômage des jeunes d'âge compris entre 15 et 24 ans atteindrait 30%. Le chômage frappe un peu plus la frange masculine (16,3%) que féminine (13,4%).

Encadré N° 2.6.

Incidence de la pauvreté et groupes socio-économiques

Il apparaît que l'incidence de la pauvreté au Burkina Faso est fortement accentuée selon les groupes socio-économiques :

- (51,5%) des agriculteurs vivriers,
- (50,1%) des agriculteurs de rente,
- (41,5%) des inactifs ou chômeurs.

Les groupes socio-économiques à faible incidence dans la pauvreté sont :

- les salariés du public (2,2%),
- les salariés du secteur privé (6,7%),
- et les artisans et commerçants (9,8%).

Source : Profil de pauvreté. INSD. 1996.

Par rapport au statut du travail, les ménages les plus pauvres en milieu urbain sont les ménages d'agriculteurs de subsistance. A Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso ils représentent 9,2% des ménages. Dans les autres villes, cette catégorie représente 40% des ménages et constitue 73,1% de l'ensemble des ménages pauvres. Cette catégorie de ménages constitue donc un groupe cible dont il faut tenir compte dans les programmes de lutte contre la pauvreté.

3. 5. Revenus et Dépenses des ménages et pauvreté

Revenus des ménages

Le Burkina Faso est caractérisé par des

inégalités relativement fortes dans la répartition des revenus. Selon le profil de la pauvreté de l'INSD réalisé en 1996, environ 10% de la population disposent de 50% de la masse des revenus. Ces inégalités sont perceptibles lorsque l'on analyse la population sous l'angle des types de ménages et des groupes socio-économiques.

L'examen de la structure globale des revenus des ménages (revenus monétaires et non monétaires) montre que les entreprises et activités non agricoles constituent la première source de revenu des burkinabé (37,3%) quel que soit le milieu de résidence et le niveau de vie. Viennent ensuite les transferts non privés et autres sources (13,9%), l'agriculture de rente (11,1%), l'agriculture vivrière 10,8% et les salaires (10,2%). L'élevage et les transferts privés ne font respectivement que 8,5% et 8,3%.

Chez les plus pauvres, les revenus agricoles (agriculture vivrière, agriculture de rente et élevage) sont plus importants, soit une contribution de 19,9% pour l'agriculture de rente, 17,2% pour l'agriculture vivrière et 17,9% pour l'élevage. Les activités non agricoles constituent pour les plus pauvres une source non négligeable de revenus (26,8%). Par contre, les revenus salariaux sont négligeables (1,8%). La part des revenus tirés des activités non agricoles dans le revenu total des ménages croît avec le niveau de vie, passant de 26,8% chez les plus pauvres à 42% chez les plus riches.

Il faut noter que les ménages dont le chef est un homme tirent l'essentiel de leurs revenus des activités non agricoles (37,1%) et de l'agriculture (31,7%). Les revenus des ménages dont le chef est une femme proviennent surtout des transferts (dons, cadeaux, mandats, transferts non privés) représentant 47,2% et des activités non agricoles (27,2%)

En milieu urbain, les activités non agricoles représentent (42,1%) des sources de revenus. Mais il faut souligner l'importance des transferts et des cadeaux (18,3%) qui sont plus importants que les salaires (16,3%).

Aussi bien chez les pauvres que chez les non pauvres, les revenus non agricoles tiennent une place prépondérante. La différence entre pauvres et non pauvres se situe surtout au niveau des revenus

salariaux. Ils constituent 22,1% des revenus des pauvres contre 15,7% chez les non pauvres. Cette tendance s'observe surtout à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, car dans les autres villes le salariat est très faible et les revenus salariaux ne constituent que 11,2% des revenus des non pauvres et 8,1% de ceux des pauvres. Bien qu'une importante partie de la population urbaine pratique l'agriculture de subsistance, surtout dans les autres villes, les revenus tirés de cette activité sont très faibles (10,6% des revenus des ménages pauvres dans les autres villes).

Les enquêtes participatives réalisées, montrent que la question du revenu se pose aux populations comme une nécessité impérieuse. En ville, il est surtout question d'accéder à un emploi qui offre une rémunération substantielle permettant de couvrir les besoins inhérents à la vie urbaine. Pour les populations rurales, il est surtout question que l'activité principale (l'agriculture ou l'élevage) soit suffisamment productive. La vente d'une partie de la récolte doit permettre d'obtenir le minimum d'argent pour faire face aux difficultés qui pourraient surgir. Il est important de souligner que la quête de l'argent pose fondamentalement la question de la monétarisation du milieu rural et son articulation avec le système monétaire et financier moderne.

Les dépenses des ménages

On remarque que l'autoconsommation est deux fois plus importante chez les pauvres.

Une analyse détaillée montre que les produits céréaliers constituent le poste le plus important des dépenses. Dans les ménages pauvres, 40,6% des dépenses alimentaires vont à l'achat de céréales, principalement à l'achat de mil et de sorgho et 12,2 % vont à l'achat de condiments pour la cuisine. Les dépenses en eau des ménages pauvres constituent 8% de leurs dépenses alimentaires, et sont aussi importantes que leurs dépenses en viandes et poissons.

Les postes de dépenses non alimentaires les plus importants dans les ménages urbains sont respectivement le loyer (19,5%), la santé (14,3%), l'essence et lubrifiant (11,6%), les transferts versés (9,7%) et l'habillement (8,4%). Hormis

Encadré N° 2.7.

Le travail ou la quête de l'argent

Les groupes ruraux affirment : Le manque d'argent est un gouffre d'où il est difficile d'en sortir. Celui qui travaille peut avoir de l'argent et acheter ce qu'il veut.

Pour les citadins : Travail est égal à argent. Si l'on parle de travail, c'est relatif à l'argent. Le bien être, c'est avoir du travail rémunérateur qui te permette de satisfaire tes besoins.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu urbain et rural

Encadré N° 2.8.

La Structure des dépenses

Période de référence de l'EP1 :

octobre 1994 -janvier 1995

1. Au niveau rural

Dépenses alimentaires (achats et autoconsommations confondus) estimées à 52,5%, et les dépenses non alimentaires à 47,5%

2. Au niveau urbain

A Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, la part des dépenses alimentaires constitue 45,4% et les non alimentaires 54,6%.

Dans les autres villes, les deux types de dépenses sont équitables.

La part des dépenses alimentaires décroît avec le niveau de vie. Globalement au niveau national et pour le milieu rural, elle passe de 58% chez les plus pauvres à 40,7 chez les plus riches. En milieu urbain, la part des dépenses alimentaires serait de 56,3% chez les plus pauvres. Chez les plus riches la tendance s'inverse.

Source : Profil de pauvreté. INSD. 1996.

le loyer⁹, le bois constitue le poste de dépense le plus important (15,1%) dans les ménages pauvres. Les dépenses en bois sont même plus importantes que celles de santé (14,1%) et d'éducation (6,3%).

Le tableau synoptique des priorités de dépenses selon les niveaux de vie et les lieux de résidence se présente comme suit :

⁹ Le loyer est surtout évalué sous forme d'autoconsommation car la plupart des ménages sont propriétaires de leur logement.

Rang	Riches		Pauvres	
	Urbain	Rural	Urbain	Rural
1	Habitation	Habitation	Habitation	Habitation
2	Santé	Santé	Santé	Santé
3	Transport	Transfert	Education	Education
4	Transfert	Habillement	Habillement	Habillement
5	Habillement	Transport	Transport	Cérémonie
6	Education	Cérémonie	Cérémonie	Transport
7	Cérémonie	Education	Autres	Transfert
8	Autres	Autres	Transfert	Autres

Source : Profil de pauvreté au Burkina Faso. 1996.

Il est intéressant d'observer l'importance des transferts pour les couches riches, ce qui traduit l'existence d'un élan de solidarité réel des plus nantis à l'égard des plus pauvres. Les pauvres, évidemment ont peu de possibilités de consacrer une part de leur revenu à l'entraide. Sans nul doute, la solidarité dans le milieu pauvre s'exprime plus par des prestations de services et des formes d'assistance non monétaires. Par ailleurs, pour les riches comme pour les pauvres, le monde rural se révèle plus enclin à l'élan de solidarité que les populations urbaines.

3. 6. Habitat, énergie et pauvreté

Selon le profil de pauvreté de 1996, le principal matériau de construction est le Banco, entrant dans la construction de 80% des maisons. Les matériaux solides (notamment les parpaings en ciment) représentent 6% des matériaux de construction utilisés. Le ciment est également utilisé pour revêtir les constructions en banco. Ces types de construction dits "en semi-dur" représentent 10% des logements. En zone rurale, le banco prédomine (87,9%). Dans les centres urbains, il représente 47,2% des constructions, le dur 24,8% et le semi-dur 27,2%.

On constate que la pierre et le ciment symbolisent la sortie de la pauvreté en zone urbaine alors que banco et le ciment la sortie de la pauvreté en zone rurale.

La tôle ondulée est le matériel de couverture le plus répandu, utilisée par 37,2% des ménages, devant le banco 30% et le

chaume 29%. Les ménages urbains recourent plus à la tôle ondulée (88,4%) que les ménages ruraux 35,7%. L'utilisation de la tôle est davantage une marque de niveau de vie élevée en campagne qu'en ville.

La promiscuité des membres d'un ménage dans leur concession (habitat) constitue un critère d'appréciation du bien-être. Il y a en moyenne 2,4 personnes par pièce, dans pratiquement toutes les régions du pays (sauf au Nord où le ratio est de 4 personnes). Les plus pauvres ont un ratio de 3,2 personnes et les riches un ratio de 1,9.

En ce qui concerne le statut d'occupation des logements, on constate que la grande majorité (86%) des ménages sont propriétaires de leur logement. La proportion des propriétaires est beaucoup plus grande en zone rurale (91%) qu'en zone urbaine (64%) ; chez les pauvres (94% environ) que chez les non pauvres (67,3%).

On trouve une plus grande proportion de locataires (25,4%) et d'hébergés gratuits (10,6%) en zone urbaine qu'en zone rurale (respectivement 1,7% et 6,7%) et parmi les ménages les moins pauvres que chez les plus pauvres. Il faut du reste préciser qu'un certain nombre de ménages urbains, les plus pauvres, ne sont pas véritablement propriétaires de leur logement dans la mesure où ils sont installés dans des zones non loties.

La situation de la location s'explique par le fait que l'occupation de l'espace urbain est soumise à plus de contraintes administratives (lotissement et attribution de parcelle), économiques et techniques (viabilisation) qui ne permettent pas un accès immédiat à la propriété immobilière. Celle-ci requérant une capacité financière ou une connaissance des procédures de demande de parcelle, seuls les ménages mieux nantis peuvent y accéder.

Les enquêtes participatives montrent que la question de l'habitat est beaucoup plus préoccupante en milieu urbain qu'en milieu rural. Les groupes de pauvres ayant participé aux enquêtes à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso perçoivent l'habitat comme un indicateur de la pauvreté d'une personne. Ils établissent une relation, entre le niveau ou l'état de l'habitat et l'hygiène du cadre de vie. Pour eux une habitation décente devrait répondre à trois critères :

- résister aux intempéries ;
- permettre l'hébergement de toute la famille, sans grande promiscuité ;
- être équipé au minimum.

Dans la vision des populations, avoir un logement est primordial, et en être propriétaire est une préoccupation constante. D'une part, devenir propriétaire de son habitation implique la suppression du loyer, qui grève considérablement les revenus familiaux. D'autre part, il s'explique sur un plan socioculturel. Certains groupes sociaux considèrent que l'individu ne fait pas preuve de résidence effective, tant qu'il n'a pas bâti sa propre demeure. De ce fait, être en location signifie que l'on n'a pas encore acquis son titre de citoyen. Avoir un abri qui n'est pas le sien, c'est vivre dans la précarité, c'est comme si on n'était pas vraiment établi. En d'autres termes, la situation de locataire est mal perçue si l'individu ne parvient pas à y mettre un terme en accédant à une propriété privée.

L'énergie

Le pétrole est la principale source d'éclairage pour la majorité (68,7%) des ménages burkinabè qui l'utilisent dans des proportions identiques en ville et en campagne. La seconde source d'éclairage est le bois utilisé par près de 15% des ménages, essentiellement ruraux (18% contre 1% des ménages urbains). Le bois est l'unique ressource des plus pauvres en milieu rural (24,1%). Par contre, l'électricité et l'énergie solaire sont utilisées par une petite minorité (6,3%) en majorité située en ville (29,2% des ménages en ville contre 0,8% en zone rurale). Les ménages pauvres dans les grandes villes utilisent presque exclusivement des lampes à pétrole (96,3%). Seulement 2,5% d'entre eux possèdent de l'électricité à domicile contre 36,8% dans les ménages non pauvres. Les contraintes d'accessibilité aux sources d'énergie modernes sont un facteur d'aggravation de la pauvreté parce que le recours des pauvres aux sources naturelles (bois) contribue à dégrader la nature et le sol et donc à aggraver la pauvreté.

Les enquêtes participatives ont révélé que la question de l'énergie ne semble pas se

Encadré N° 2.9.

Pauvreté et logement

La pauvreté se sent par la façon de construire et d'entretenir sa maison. Si tu rentres dans une cour qui est bien construite, qui n'est pas sale et où chaque chose est à sa place, il est évident que tu ne vas pas dire que c'est une cour de pauvre. Le pauvre n'a pas le temps de prendre soin de sa propreté. La nuit tout est noir. Non seulement la maison est en banco, mais l'eau de pluie coule dans la maison parce qu'il n'y a pas de bon toit. On ne peut même pas dormir. On reste éveillé jusqu'à la fin de la pluie de peur que la maison ne s'écroule.

Le bien être, c'est si tu as une maison qui t'appartient et que tu n'es pas en location (...). Tu n'es pas dans le bien-être, si tu es avec ton mari en location et il n'a aucun moyen d'avoir sa propre cour. Locataire, le pauvre a chaque fois des problèmes pour payer son loyer.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu urbain. Sept 97

poser avec acuité dans le milieu rural. Elle ne figure pas dans la liste des éléments constitutifs du bien-être évoquée par les ruraux. Par contre, les groupes de pauvres en zones urbaines ont insisté sur la question de l'énergie, notamment pour l'éclairage public dont l'effet porte sur l'ensemble de la collectivité.

Le bois est la principale énergie pour la cuisine. 88% de la population recourent

Encadré N° 2.10.

L'électrification

Le besoin d'électrification, réside dans le souci de l'accès à l'énergie domestique. Mais compte tenu des modalités d'accès - branchement très onéreux pour de faibles revenus -¹⁰, les pauvres sollicitent l'électrification pour son utilité publique. Ils réclament l'éclairage public perçu comme un moyen de réduire l'insécurité. Par ailleurs, il permet à de nombreuses personnes d'exercer, le soir, le long des voies, des activités très diversifiées (petite mécanique, restauration et petit commerce). Il faut noter également que de nombreux élèves issus de familles pauvres trouvent dans l'éclairage public une opportunité de réviser leurs leçons.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu urbain. Septembre 1997.

¹⁰ Société Nationale Burkinabè d'Electricité (SONABEL) n'étend son réseau que dans les zones loties. Par ailleurs, pour un moindre coût de branchement il faut que le réseau de distribution longe le mur de l'habitation. Dans ce cas de figure, le prix est d'au moins 70.000 FCFA, auquel il faut ajouter des frais supplémentaires d'installation du compteur et du circuit électrique dans la maison.

au bois (91% en milieu rural et 77% en ville). Les sources d'énergie moderne comme le pétrole, le gaz, l'électricité et le solaire sont utilisées par une faible minorité : 3% de la population essentiellement urbaine. Une proportion non négligeable (7,5%) des ménages recourent à d'autres sources d'énergie telles que les bouses de vaches, les tiges de mil et les copeaux et sciure de bois.

A Ouagadougou et Bobo-Dioulasso le bois et le charbon de bois sont les plus utilisés pour la cuisine (79,3% des ménages). Le gaz est encore peu vulgarisé : environ 10% des ménages dans les deux villes l'utilisent. Quant aux ménages pauvres, ils ont recours presque exclusivement au bois. Dans les autres villes, le scénario est identique avec 95% de ménages qui utilisent le bois et 3,3% de ménages qui utilisent le gaz.

4. PAUVRETÉ ET SERVICES SOCIAUX DE BASE

Les services sociaux de base, au sens de l'initiative 20/20, couvrent les domaines :

- de la santé de base ;
- de l'éducation de base ;
- de l'eau ;
- de l'assainissement ;
- de la nutrition ;
- de la santé génésique et la population (santé de la reproduction).

Le profil de pauvreté, tant pour le milieu rural qu'urbain, ne donne des informations que pour les quatre premiers domaines. Les enquêtes participatives confirment ce diagnostic. Seules la santé (de base), l'éducation (de base) et l'eau potable sont perçues par les populations comme des services essentiels dont elles devraient disposer. L'assainissement, en milieu urbain, est aussi évoqué comme un service social de base. En milieu rural, les propos renvoyant à ce type de service portent uniquement sur des demandes en latrines.

Bien que les services sociaux de base relatifs à la nutrition, à la santé génésique et aux questions de population soient totalement méconnus, on ne peut affirmer que les populations n'y trouvent pas un intérêt quelconque. Leur silence sur la nécessité de tels services de base pourrait

s'expliquer d'une part, par le fait que les populations ignorent qu'il y a de tels types de prestations qui doivent leur être offertes. D'autre part, elles en ignorent les modalités d'accès, notamment les lieux, la nature des prestations et ce en quoi ces prestations peuvent leur être profitables.

4. 1. L'accès à la santé

En ce qui concerne le taux de fréquentation des centres de santé, en moyenne, 39,5% des malades ont eu recours à une consultation médicale, ce qui est faible. Ce taux varie selon le sexe des malades, le milieu de résidence, la strate et le niveau de vie.

Les personnes tombées malades ont recours à plusieurs types de consultation : centres de santé publics ou privés, guérisseurs traditionnels, marabouts ou autres. Le recours à chaque type de consultation varie selon le milieu de résidence et le niveau de vie. 3/4 des malades ont consulté dans des centres de santé publique, et peu chez des médecins privés ou les infirmiers privés des quartiers. 45% des urbains consultent les agents de santé alors que les ruraux ne représentent guère plus de 38% ; les pauvres (27%) consultent moins que les riches (53%). Le recours à la médecine traditionnelle est important. Cela pourrait s'expliquer par le poids des traditions sur les soins de certaines maladies, excluant la médecine moderne, et par les coûts élevés de la médecine moderne (frais de consultations, coût des médicaments, etc...).

Les deux grandes raisons de non consultation sont d'une part, la non nécessité de se faire consulter (63,5%) et le coût élevé 27,6% et d'autre part, le manque d'infrastructures (1,7%) et l'éloignement (4,6%).

Les enquêtes participatives révèlent que la santé est la pierre angulaire du bien-être, des populations. Elle constitue une des grandes préoccupations des pauvres tant en milieu urbain que rural ; elle occupe le deuxième rang au niveau des dépenses des ménages pauvres et au niveau des éléments constitutifs de la pauvreté (cf. Encadré 2.1). Dans une certaine mesure, ils ne se qualifient pas pauvres tant qu'ils ne sont pas confrontés à la maladie. Le bien être, c'est la santé.

L'absence de santé est, pour les populations pauvres, une des causes de leur pauvreté. Le manque de santé réduit considérablement le bien-être moral et physique d'une personne. Il empêche de travailler, mais surtout, engendre de grandes dépenses qui amenuisent très vite les capacités financières du ménage ou de l'individu. La fréquence de la maladie dans une famille est source inéluctable d'appauvrissement. Pour les pauvres, faire face à des situations de maladies prolongées ou fréquentes suppose qu'il y ait de l'aide.

4. 2. L'accès à l'Education

Dans le domaine de l'alphabétisation, 18,9% des burkinabé de plus de 15 ans sont alphabétisés c'est-à-dire savent lire et écrire dans une langue quelconque. Ce taux est inégalement réparti entre les villes et les campagnes, les sexes et les régions. La zone rurale est alphabétisée à 12% et la zone urbaine à 50%, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso à 55,6% et les autres villes à 41,7%. Les hommes sont deux fois plus alphabétisés (27,1%) que les femmes (11,5%). Le taux d'alphabétisation des plus pauvres (6,5%) est trois fois inférieur à la moyenne nationale et environ sept fois inférieur à celui des plus riches (43,8%).

En ce qui concerne la scolarisation, le taux net de scolarisation est de 33,7%. Il est très inégalement réparti entre le milieu rural et urbain, entre les strates et entre les sexes. Dans les villes, le taux de scolarisation primaire est le double de la moyenne nationale (68,5%). En zone rurale, ce taux est bas et se situe à 27,5% environ. Les disparités selon le sexe se manifestent par un taux de scolarisation masculine de 38,6% et un taux de scolarisation féminine de 28,3%, soit un rapport de féminité de 73,4 femmes pour 100 hommes.

Les ménages pauvres scolarisent presque trois fois moins leurs enfants (18,8%) que les plus riches (60%). Les écarts s'avèrent globalement similaires tant en zone urbaine qu'en zone rurale. En effet, les ménages les plus pauvres des villes ont un taux de scolarisation primaire de 45,3% et les plus riches, un taux de 74,3%. Les ménages les plus pauvres de la campagne ont un taux de scolarisation

Encadré N° 2.11.

Rayon d'action théorique des formations sanitaires = 10,04 km (1995)

Nombre d'habitants par unité de personnel médical

- 1 médecin pour 29.666 habitants, contre la norme OMS de 1 pour 10.000
- 1 pharmacien pour 177.466 habitants, contre la norme OMS de 1 pour 20.000
- 1 sage femme pour 28.233 habitants, contre la norme OMS de 1 pour 5 000.
- 1 infirmier d'état pour 10.993 habitants, contre la norme OMS de 1 pour 5 000.
- 1 infirmier breveté pour 8.289 habitants, contre la norme OMS de 1 pour 3.000.

Indicateurs de l'état nutritionnel

Le taux de malnutrition chronique (0-5ans)	= 29,0%
Le taux de malnutrition aiguë (0-5ans)	= 13,0%
Le taux d'insécurité alimentaire	= 19,0%

Indicateurs de la santé de la reproduction

Le taux de couverture obstétricale	= 26,8% (1994)
Le taux de couverture prénatale	= 45,9% (1994)
Le taux de prévalence contraceptive	= 17% en milieu urbain et 2% en milieu rural (1995).
Indice synthétique de fécondité	= 6,9

Source : INSD. 1996

primaire de 18,1% et les plus riches, un taux de 46,9%.

Le pauvre de la campagne a donc deux fois et demie moins de chance que celui de la ville de scolariser son enfant, en raison sans doute d'un manque d'infrastructures ou d'une participation à la vie active beaucoup plus précoce. Le pauvre de la ville a encore de meilleures chances de scolarisation de ses enfants que les riches de la campagne. Les pauvres scolarisent leurs filles presque deux fois moins que leurs garçons : 13,5% contre 23,6%. Les plus riches scolarisent leurs filles à des taux moindres mais assez proches de ceux des garçons.

Les enquêtes participatives révèlent avec force, la problématique de l'éducation telle qu'elle se pose aux populations pauvres aussi bien urbaines que rurales. Leur vision va au-delà des aspects cernés par le profil de pauvreté. Elle intègre notamment l'éducation familiale.

L'éducation familiale, porte sur l'instruction des enfants aux valeurs morales, philosophiques et culturelles de leur famille ou de leur communauté. Il y a également, l'apprentissage et la maîtrise des méthodes et des procédures par lesquelles l'enfant dans son évolution doit apprendre à jouer son rôle dans la famille et dans la communauté. L'éducation familiale est une nécessité absolue, mais elle s'avère de nos jours insuffisante ou fortement ébranlée.

Encadré N° 2.12.

La problématique de l'éducation

Tu lui apprends à travailler et tu l'éduques, tu l'enseignes afin qu'il ait un esprit ouvert, tu lui montres ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire par rapport à ton expérience.

Des écoles, pour l'éducation de tout le monde; nous voulons que nos enfants soient instruits. Nous sommes illettrés, mais nous ne voulons pas que nos enfants soient comme nous; sinon une fois devenus grands, ils nous maudiront pour ne les avoir pas mis à l'école..

En toute chose il y a la formation. C'est la formation qui est surtout primordiale

Je suis analphabète et pauvre, mais je ne souhaite pas que mes enfants le soient. Nous avons compris que l'avenir appartient à ceux qui sont instruits, qui ont le savoir.

On doit former également les jeunes filles, parce qu'il y a certains travaux que les femmes peuvent exercer et épanouir la famille .

C'est l'ignorance qui crée et aggrave la pauvreté. C'est l'analphabétisme qui fait que l'on ne peut pas sortir de la pauvreté. La génération montante qui bénéficiera de connaissances sera dans le bien être.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieux urbain et rural. septembre 1997 - mars 98

L'éducation, en milieu urbain, est perçue comme une nécessité impérieuse et un droit. Ce souci transparaît à la fois comme une prise de conscience des parents quant à leur incapacité d'évoluer efficacement et comme un devoir dont ils veulent s'acquitter vis à vis de leur postérité. Les effets bénéfiques de l'instruction

scolaire sont amplement reconnus par les populations. Les populations, dans leurs perceptions, établissent un lien entre le niveau de scolarisation et la situation de pauvreté d'une personne. Par conséquent, la scolarisation transparaît dans la vision des populations comme l'arme véritable et sûre permettant d'éviter la pauvreté. Elle détermine actuellement les différentes stratégies déployées par les ménages.

En milieu rural, la problématique de l'éducation semble se focaliser sur le désir d'acquérir toutes sortes de connaissances apportées par le monde nouveau. Ce besoin en formation ne concerne pas uniquement la frange jeune, mais tous les groupes socio-économiques.

4.3. L'accès à l'Eau et à l'Assainissement

L'approvisionnement en eau potable

Les principaux lieux d'approvisionnement en eau des ménages burkinabè sont les puits (47,6%), suivis des forages (25,6%), des fontaines publiques (12,4%) et des cours d'eau (9,1%). L'eau courante de robinet intérieur ou extérieur, n'est présente que dans 5% des ménages burkinabé.

Les sources d'approvisionnement diffèrent selon la zone et les niveaux de vie. La zone rurale s'approvisionne surtout à partir des puits (54,4%) contre 19,7% pour la zone urbaine. En milieu urbain, c'est à la fontaine publique (50,2% contre 3,3% en zone rurale) et au robinet (24% contre 0,5% en zone rurale) que s'approvisionnent les populations. 11% des ménages ruraux s'approvisionnent au niveau des eaux de surface (mare, marigot, etc.).

Source : INSD. Profil de pauvreté au Burkina Faso. 1996

Sources d'eau	Rural	Urbain
Cours d'eau	11%	1,2%
Puits	54,5%	19,2%
Forages	30,6	4,6
Adduction (BF et robinet)	3,8%	74,2%

Source : INSD. Profil de pauvreté au Burkina Faso. 1996

Quatre ménages sur cinq ont accès à l'eau potable en milieu urbain (branchement au réseau d'adduction d'eau, approvisionnement dans des fontaines publiques ou dans un forage). Mais dans les autres villes le problème d'eau potable se pose toujours, car seulement 56% de ménages ont de l'eau potable, et il y a jusqu'à 40,2% des ménages qui s'approvisionnent encore dans les puits. Seulement un tiers des ménages pauvres ont accès à l'eau potable. A Ouagadougou et Bobo-Dioulasso la situation est relativement meilleure avec 68,5% de ménages pauvres qui s'approvisionnent dans les fontaines publiques. Mais très peu de ménages pauvres (4,2%) dans les deux grandes villes y accèdent.

La perception de l'accès à l'eau potable est bien différente entre les populations urbaines pauvres et celles du monde rural. Les unes analysent la question à partir de l'aspect coût et du mode d'approvisionnement. Tandis que les autres ont une perception très globalisante et systémique. Pour les ruraux, il est surtout question de l'existence de l'eau tout court. De ce fait, la pluie en tant que phénomène naturel dont dépend la disponibilité des ressources hydriques est la quête première. La question de l'eau potable ne semble pas être perçue sous l'angle de la qualité. L'essentiel est que l'eau soit disponible ; sa qualité est une question secondaire.

L'assainissement

Le lieu d'aisance est fonction de la zone d'habitation. Le milieu rural recourt principalement à la nature (83,3% des ménages). Dans le milieu urbain ce sont les W-C et surtout les latrines (88,4%). Le recours à la nature comme lieu d'aisance est beaucoup moins fonction du niveau de vie en campagne qu'en ville. Les ménages urbains qui recourent à ce mode d'aisance sont les plus pauvres, habitant souvent les zones non loties de la périphérie. Il faut préciser que la majorité des latrines de la zone urbaine sont des latrines à ciel ouvert et souvent vidangées dans la rue, ce qui pose par ailleurs de sérieux problèmes de pollution.

La question de l'assainissement transparaît beaucoup plus en milieu urbain. Le besoin de ce type de service porte sur trois éléments :

- le drainage des eaux de pluies

Encadré N° 2.13.

L'arriération du monde rural

Nous avons besoin également d'encadreur pour lui faire part de nos idées et avoir ses conseils. Il est vraiment important d'avoir un encadreur technique, un éducateur. Depuis quelque temps nous n'avons plus de pâturage et ne savons plus où soigner les animaux. S'il y avait une personne qui pouvait réunir tout le monde, discuter des problèmes et proposer des solutions ç'aurait été mieux pour nous.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu rural. Mars 1998

Encadré N° 2.14.

La pluie et l'eau potable

S'il ne pleut pas rien ne peut réussir. Même la réussite des hommes et leur richesse dépendent de la pluie.

Nous n'avons pas d'eau pour boire. S'il n'y a pas d'eau, personne ne peut parler de bien-être. On ne peut rien faire sans eau, on ne peut pas avoir à manger, on ne peut pas construire, vraiment on ne peut rien faire.

Nous voulons des barrages parce que les pompes manuelles s'abîment vite, et puis l'eau ne sort pas vite, il faut pomper longtemps.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu rural. Mars 1998.

Encadré N° 2.15.

Les problèmes d'assainissement en ville

Notre quartier n'est pas loti et il est sale. ça ne se voit pas dans une zone riche

Nous n'avons pas de caniveaux. Chaque hivernage, l'eau de pluie emporte quelqu'un (le plus souvent ce sont des enfants qui y trouvent la mort), jusque là on peut dire qu'il n'y a pas le bien être.

Avant, ici tout était vert, il y avait de grands arbres et les champs étaient fertiles; avec les différents déchets, les arbres deviennent rabougris et l'herbe se ratatine.

Source : PNUD. Enquêtes participatives milieu urbain. Septembre 1997.

- l'amélioration du cadre de vie et l'évacuation des ordures ménagères
- l'éloignement des lieux de dépôt d'ordures provenant du centre ville ou provenant de certaines activités de transformation notamment.

4. 4. La vision des services sociaux de base par les populations pauvres

L'accès aux services sociaux de base au niveau de l'État ou des institutions internationales est considéré comme une composante importante du développement humain durable. L'accessibilité¹¹ des services sociaux de base par les plus pauvres devrait permettre entre autres une plus grande participation, une amélioration de la productivité des ressources humaines, une meilleure maîtrise de la croissance démographique, plus d'équité et d'égalité entre les hommes et les femmes et, enfin, la possibilité de disposer de moyens de subsistance durables. Les services sociaux de base sont le vecteur du bien être des populations et leur accessibilité devrait permettre de lutter efficacement contre la pauvreté.

Tout en admettant que cette globalisation des services sociaux de base entre dans le cadre des préoccupations des populations, le niveau de préoccupation et le contenu des questions que les popula-

tions formulent à leur sujet ne sont pas tout à fait les mêmes.

En ce qui concerne l'éducation : A quoi sert un enfant qui va à l'école, qui revient inutile pour son milieu d'origine, et incapable de se réinsérer dans le milieu, faute d'emploi et de par l'instruction reçue ? L'instruction réduite à l'enseignement formel, semble être pour les décideurs un but en soi, tandis que les populations pauvres s'interrogent principalement sur l'utilité que cette instruction procure ou doit procurer. D'une part, il leur est difficile de concevoir que l'enfant scolarisé ne trouve pas d'emploi après ses études. D'autre part, il leur est difficile d'admettre qu'en inscrivant leurs enfants à l'école, ils doivent consentir de très lourds sacrifices (dépenses financières, perte de force de travail et longue séparation dans certains cas) pour un résultat hypothétique.

En ce qui concerne la santé : A quoi sert un dispensaire où l'on ne trouve pas directement les soins pour les maladies que l'on subit ? Pour les populations pauvres, les soignants dans les centres de santé, doivent savoir identifier le mal et être à même de procurer le remède qui convient.

En ce qui concerne l'eau : On parle beaucoup d'eau potable alors qu'en milieu urbain, le coût d'accès est très élevé pour les pauvres. Dans le milieu rural, les installations ne sont pas durables et deviennent très vite un poids pour la communauté (coût, maintenance) alors qu'elles ne couvrent pas toujours les besoins des populations.

Des entretiens, il ressort, que les questions de l'accès aux soins de santé primaires et à l'éducation semblent être perçues, presque par tous les participants comme une nécessité pour l'évolution de l'individu. Les services sociaux sont supposés résoudre les problèmes des populations.

Il est important de comprendre, que dans les sociétés dont sont issus les groupes des pauvres rencontrés, les services sociaux tels que la santé ou les écoles, la nutrition ou l'assainissement sont des éléments nouveaux et extérieurs. Il s'agit de services souvent exogènes avec une logique qui échappe aux populations, quand bien même ils en perçoivent l'utilité. Dans un certain sens, il s'agirait, notamment en milieu rural, de services

Encadré N° 2.16

De la gratuité des services sociaux de base

Si tu pars avec ton malade au dispensaire, même s'il est mourant, tant que tu n'as pas déposé de l'argent, ils (les infirmiers) ne sortent pas pour le soigner. Mais on devrait le sauver avant d'exiger l'argent car ils sont là pour ça. Mais au lieu de faire leur travail, ils te regardent souffrir, ce n'est pas conclu ainsi.

Ce n'est pas conclu ainsi, ce qui peut éventuellement s'interpréter : nous ne nous attendions pas à ce qu'on nous exige de l'argent, surtout quand il est question de vie ou de mort. Un des participants a été plus explicite à ce sujet :

Pour nous les paysans, quand l'enfant est inscrit à l'école, il appartient¹² à l'enseignant et au gouvernement. C'est à eux (l'état et ses agents) donc de s'occuper de lui, puisque ça leur fait plaisir que l'enfant fasse l'école.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieu rural. Mars 1998

¹¹ L'accessibilité désigne ce qu'on peut atteindre et en disposer. L'accès fait plus référence à la voie employée pour atteindre cet objet.

¹² Dans la vision paysanne, l'inscription de l'enfant à l'école est synonyme de son adoption par l'État. Ceci résulte certainement d'une perception encore basée sur des pratiques ayant eu cours à une époque aujourd'hui révolue.

complémentaires à " leurs " services sociaux de base : c'est lorsque les efforts classiques et traditionnels (au sens communautaire) échouent, que l'on songe aux nouveaux services.

Dans le milieu urbain, l'accès aux services sociaux de base existants et connus (santé et éducation) est évoqué comme un droit, un minimum que l'État devrait assurer. Les réponses des populations montrent en milieu rural que les services sociaux de base ne sont pas perçus comme " des droits " que l'on attendrait d'une autorité, mais " des besoins " dont la satisfaction doit être recherchée. Il n'y a pas l'aspect d'une revendication, comme l'expriment les citoyens, mais beaucoup plus la recherche d'une collaboration, d'un partenariat bienfaiteur.

Pour les ruraux, celui (l'État ou tout autre bienfaiteur) qui offre des services sociaux doit être en mesure de fournir les conditions pour que les usagers y accèdent. Par contre, les populations urbaines ayant participé aux entretiens, semblent admettre et accepter le fait que la gratuité des services sociaux de base appartient au passé. Toutefois, selon elles, au regard de leurs capacités effectives, les services sociaux de base ne leur seront jamais effectivement accessibles, sans la mise à leur disposition d'un service minimum. Il faut de l'aide sinon le pauvre sur la seule base de ses efforts ne peut véritablement accéder aux différents services.

4. 5. Les difficultés d'accès aux services sociaux de base

Les enquêtes participatives ont permis aux populations de parler des difficultés qu'elles rencontrent dans l'accès aux services sociaux de base. La liste de ces dif-

ficultés est plus exhaustive que celle identifiée dans le profil de pauvreté. Il ressort que les populations rurales sont plus confrontées à des difficultés (12, contre 6 en milieu urbain) dans l'accès aux services sociaux de base.

La problématique du coût et du manque d'aide

La cherté de la scolarisation et des soins de santé, ressentie par les groupes sociaux pauvres tient à trois éléments :

Encadré N° 2.17.

Le dilemme que pose la question du coût

Tu peux aussi avoir fait une bonne récolte de cinq sacs, par exemple. Si quelqu'un de ta famille tombe malade, tu es obligé de vendre trois sacs pour le soigner et en laisser deux. Si quelque temps après, un autre tombe malade; tu vas devoir vendre encore un sac pour y faire face.

Même, si tu avais de l'argent et, qu'une grave maladie s'abattait sur toi tu es obligé de te dépouiller pour payer les médicaments. A la fin tu te retrouves sans un sou pour payer à manger. Tu es obligé d'utiliser ton argent pour les soins et tu te retrouves sans rien.

Si tu n'as pas les moyens de traiter ton malade à l'hôpital, tu vas le laisser à la maison, quitte à ce qu'il meure.

Mes deux enfants ont quitté l'école parce que je n'ai pas de quoi payer. L'un d'eux m'a dit de les inscrire au cours du soir. L'inscription au cours du soir coûte 10 000 F. Sur les 10 000 F, il faut payer une avance de 8000 F et le reste à tempérament. Où vais-je trouver 16 000 F (pour le premier versement de l'inscription des deux) ?

Pour l'école, c'est le manque d'argent qui fait qu'on n'envoie pas les enfants à l'école.

Source : PNUD. Enquêtes participatives en milieux urbain et rural. septembre 1997 - mars 98.

Difficultés d'accès	Ordre d'importance		Difficultés d'accès	Ordre d'importance	
	Urbain	Rural		Urbain	Rural
Coût	1	1	Manque d'équipements	N.E	4
Distance	2	2	Absence d'un service social de base	N.E	7
Qualité	3	3	Ignorance	N.E	8
Inadéquation du système	4	11	Non-intégration des services sociaux de base	N.E	9
Entraves sociales et culturelles	5	5	Insuffisance du personnel	N.E	10
Manque d'aide	6	6	Besoin de main d'œuvre	N.E	12

Source : Enquêtes participatives du PNUD, en milieux urbain (septembre 1997) et rural (mars 1998).
N.E = Non évoqué

- la disponibilité financière en tant que telle. La plupart des ménages pauvres n'ont pas une régularité de revenu. Quand bien même il serait permanent, il est caractérisé par sa faiblesse.

- le coût d'opportunité qui est le fait que payer une scolarité implique forcément pour les pauvres une renonciation à la satisfaction d'un certain nombre de besoins fondamentaux. En réalité, le mode de paiement (noter que dans la plupart des établissements privés, la scolarité se paie en trois mensualités, avec 50% demandé au premier versement) impose de grosses sorties d'argent pour les pauvres. Il en est de même pour les frais médicaux quand ils sont très élevés. Satisfaire aux exigences de paiement suppose soit s'endetter soit se déposséder de toutes ses économies et, dans une certaine mesure, vendre certains biens. Il y a précarisation de l'équilibre financier déjà fragile du ménage.

- Les éléments qui pondèrent grandement la problématique du coût pour les couches pauvres sont : le nombre d'enfants à scolariser, pour ce qui est de l'éducation de base ; et le nombre de personnes malades, la durée de la maladie ou la fréquence de la maladie au sein du ménage, pour ce qui est de la santé. Pourtant d'une part, elles sont les plus exposées à la maladie parce que démunies et

mal nourries. D'autre part, les difficultés liées à la scolarisation sont cumulées d'une année à l'autre parce qu'elles ont souvent un grand nombre d'enfants d'âges rapprochés.

Bien que les populations pauvres, notamment celles urbaines, admettent dans une certaine mesure que la gratuité des services sociaux appartient au passé, elles expriment l'indispensable nécessité que des formules d'aides soient néanmoins mises en place pour les plus pauvres. Le manque d'aide ou le manque d'un service minimum fait que les plus pauvres choisissent de ne pas aller dans les services sociaux de base ou y renoncent si leurs efforts sont vains.

La problématique de la distance

Le facteur distance peut être appréhendé notamment par le temps que l'on mettra et la difficulté que l'on éprouvera pour cheminer de l'habitation au lieu abritant le service social de base. Toute chose est appréciée en fonction de sa proximité, affirme une des participantes. Il est agréable de pouvoir y parvenir vite et sans grande peine. La distance est un des paramètres incontournables dans la question de l'accessibilité.

En fait, à travers les entretiens, on s'aperçoit que la distance, comme réalité objective, n'est pas en elle-même une difficulté. Elle est surtout perçue sous l'angle des différents effets nocifs qu'elle engendre. La distance engendre des difficultés que les pauvres ont du mal à surmonter. On peut relever, entre autres :

- le manque d'enthousiasme pour aller à l'école ou pour se rendre au centre de santé.

- le problème de restauration : plus les services sociaux de base sont éloignés du domicile et plus la question de comment se nourrir se pose.

- le problème de l'hébergement : dans des situations où la distance est très grande, plusieurs dizaines de kilomètres, il devient impérieux de trouver un tuteur à l'enfant qui doit fréquenter l'école. Dans le cas des services de santé, c'est surtout l'hébergement des accompagnateurs du malade qui pose problème.

- le problème du moyen de déplacement des élèves ou pour des malades si la distance est assez grande.

Encadré N° 2.18.

L'engagement des dépenses de santé au niveau des ménages pauvres

Des fois, ton enfant est malade, tu veux l'amener au dispensaire. Le mari dit qu'il n'a rien et te dit de l'amener si tu as les moyens. S'il se trouve que toi aussi tu n'as rien, tu es obligée de le laisser à la maison. C'est une difficulté. Tu n'as rien, mais étant donné que c'est lui le chef de famille, tu es obligée de suivre sa volonté (...) Quand un enfant tombe malade et que le mari refuse de vendre son bétail pour faire face aux dépenses de santé, qu'est-ce que nous les femmes nous y pouvons.

Les hommes reconnaissent le fait mais se justifient par l'insuffisance des ressources face au risque important d'être confronté ultérieurement à des difficultés plus importantes : Nous ne vendons pas nos animaux à chaque problème et ou à chaque besoin d'argent. Si nous nous amusons à cela, un jour viendra où nous aurons un besoin plus crucial d'argent et alors que nous aurons déjà vendu toutes nos bêtes.

Source : Enquêtes participatives sur la pauvreté, milieu urbain et rural. Volume 2. Accessibilité aux services sociaux de base

- la perte de temps de travail des parents obligés de conduire leurs enfants à l'école
- le problème de l'existence et de l'état des routes.

La problématique de la qualité

La perception négative de la qualité des services sociaux de base se fixe surtout au niveau de l'interaction prévalant entre les agents et les populations. Le mode d'implication dans ces rapports se fait dans un cadre d'ignorance. Les populations pauvres avouent ne rien savoir, ni rien comprendre des procédures, des exigences et des conditions dans lesquelles ces services devraient leur être fournis. Il y a également un problème d'attitude : comment devraient-elles se comporter pour faciliter la tâche aux agents ? Le manque d'instruction des plus pauvres explique grandement cette ignorance.

Outre les soins médicaux, les populations espèrent des agents une compréhension de leur situation de pauvre et de leur manque de connaissance. Pour elles, si une telle disposition d'esprit prévalait, elle permettrait aux agents de santé de les aider efficacement dans la découverte, la compréhension des modalités d'accès aux soins de santé. L'absence totale de compréhension implique, selon elles, une forme d'exclusion des pauvres des soins de santé.

Leur vision négative de cette situation s'explique par le fait que selon elles, il s'agit d'une entorse à leurs droits élémentaires (ne pas être frappé ou injurié, négligé pour le fait de demander un service). Des droits d'autant plus lésés que les agents, notamment les sages-femmes au niveau de la santé, font très mal leur devoir. Il en résulte une explication très négative de l'attitude des agents. Elle relèverait d'une mauvaise volonté, de la méchanceté, de l'inconscience et de l'incompétence.

Le manque de qualité des services sociaux démotive les pauvres par rapport aux sacrifices qu'ils consentent pour y accéder. Il engendre des frustrations qui réduisent énormément les bénéfices qui devraient en résulter. Par ailleurs, il conforte dans leur position ceux qui, par ignorance, les rejettent.

La problématique des entraves sociales et culturelles

Elle s'inscrit dans l'ordre du mental et de l'adhésion aux prescriptions sociales.

Encadré N° 2.19.

Quelle politique pour une accessibilité des services sociaux de base ?

Les perceptions des pauvres, relatives à l'accessibilité des services sociaux de base, au regard de la logique des politiques dominantes qui déterminent leur fonctionnalité, posent une véritable problématique : La justesse des stratégies et politiques préconisées en la matière face à l'efficacité réelle des services sociaux de base si l'on tient compte des fonctions et des rôles que l'État et les partenaires au développement leur confèrent. Deux questions s'imposent :

- A quoi sert de postuler de l'incapacité de l'État à s'engager dans ses secteurs sociaux, de préconiser le paiement des prestations et de décider de l'ouverture au privé dans le cadre d'une libéralisation des prix, si ceux qui ont vraiment besoin de ces services de base ne disposent pas de moyens pour payer (insuffisance de revenu, précarité de l'emploi et forte pression sociale dans le milieu pauvre) ?

- N'y a-t-il pas manque à gagner au niveau de l'économie tout entière si l'on considère : i) les coûts d'opportunité qu'engendre la non valorisation des ressources humaines par le manque d'instruction ou de formation professionnelle ? ii) les coûts d'opportunité qu'engendre la faiblesse de l'espérance de vie notamment liée à une sous alimentation, à une malnutrition et au manque de soins primaires de santé et d'hygiène de vie ? iii) les coûts d'opportunité qu'engendrent les pertes en force de travail et les pertes en productivité suite à une santé défectueuse des travailleurs ?

Source : Enquêtes participatives sur la pauvreté, milieu urbain et rural. Volume 2. Accessibilité aux services sociaux de base

Encadré N° 2.20.

De l'attitude des agents de santé ou des agents éducateurs

Des fois, quand tu arrives au dispensaire avec ton enfant malade, les infirmiers t'insultent. Ensuite surtout dans les maternités, les agents (les sages femmes) nous accueillent très mal, elles nous insultent et portent même la main sur certaines femmes. Les sages-femmes ont la main trop légère. Elles frappent les femmes sur la table d'accouchement, les insultent, les honnissent même. La femme souffre pour accoucher, pourquoi lui infliger une autre souffrance ? Est-ce que cela fait partie de leur travail ?

Les enseignants ne travaillent pas plus parce qu'ils aiment leur métier, mais parce qu'ils cherchent de l'argent. Ils ne mettent aucun sérieux dans ce qu'ils font.

Source : Enquêtes participatives sur la pauvreté, milieu urbain. Volume 2. Accessibilité aux services sociaux de base

Ces facteurs occupent tant dans le milieu urbain que rural, le 5ème rang des difficultés d'accès aux services sociaux de base. Elles expliqueraient, les différentes discriminations que vivent les femmes

Encadré N° 2.21.

De la survivance des pratiques et des mentalités traditionnelles

Nous demandons qu'on nous autorise à exciser nos filles. Cette pratique fait partie de nos coutumes. Si elles ne sont pas excisées, elles seront toujours malades. Il existe un ver qui attaque leur sexe. (...) Aujourd'hui toutes nos filles sont malades et toutes chétives et c'est à cause du fait qu'elles ne sont pas excisées. Si on ne les excise pas, la maladie ne s'en ira pas. Si vous ne voulez pas que nous les excisions, donnez-nous des médicaments pour les soigner. (...) Si la fille n'est pas excisée, le jour qu'elle mourra, ça ne sera pas bien pour la mère.

L'an passé, quelqu'un a retiré son enfant de l'école parce que le géomancien a dit que s'il laissait son enfant à l'école, il va tomber malade et mourir (...) Il y a nos fétiches qui entravent l'accès à l'école ou au centre de santé. Pour s'y rendre, on va voir le géomancien qui nous dit s'il faut s'y rendre ou pas. Si les fétiches s'y opposent, celui qui enfreint sera confronté à des problèmes.

Source : Enquêtes participatives en milieu rural. Volume 2. Accessibilité des services sociaux de base. PNUD. 1998.

par rapport aux hommes. Dans le milieu rural, elles déterminent encore fortement la disponibilité des populations à envoyer leurs enfants à l'école, d'aller vers les centres de santé et même d'aller vers toute autre forme d'administration moderne. Certaines visions et pratiques traditionnelles constituent, en milieu rural, un obstacle sérieux à l'accès aux services sociaux de base.

Le profil de pauvreté élaboré en 1996 et les enquêtes sur les perceptions des populations de 1998 constituent un premier pas important dans la compréhension et la mesure du phénomène de la pauvreté au Burkina Faso. Ces exercices sont cependant loin d'épuiser la question de la pauvreté et de l'accessibilité aux services sociaux de base. Il est certes indispensable, pour plus d'informations et de précisions et, notamment, pour mieux planifier les stratégies de lutte contre la pauvreté, que des analyses plus approfondies et orientées sur les thèmes spécifiques de l'emploi, de la santé, de l'éducation, des politiques macro-économiques soient effectuées. C'est pourquoi la suite de ce rapport s'attachera à approfondir chacune de ces thématiques dans l'optique de mieux appréhender le phénomène de la pauvreté et de répondre plus efficacement à ce défi.



LES POLITIQUES ECONOMIQUES EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AU BURKINA FASO

En général, l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté a tendance à être négligé sinon ignoré. Or, les politiques macro-économiques affectent directement les conditions de vie des ménages pauvres à la base, par le biais, notamment du marché des biens, des services et des capitaux. Quel que soit le contexte sectoriel, si l'environnement macro-économique n'est pas favorable, il est certain que les stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté sont voués à l'échec. Il a ainsi été démontré que les impacts positifs de réduction de la pauvreté par la croissance dépendent essentiellement de la distribution des revenus. Le niveau initial d'inégalité des revenus conditionne ainsi l'importance des répercussions d'un taux de croissance dans la lutte contre la pauvreté. Une croissance efficace doublée d'un certain équilibre dans sa distribution constitue donc un moyen macro-économique efficace de lutter contre la pauvreté. En effet, de nombreux projets peuvent tout à la fois contribuer à la croissance économique et à l'allègement des contraintes sévères qui pèsent sur les pauvres, notamment en améliorant leurs conditions de vie. C'est dans ce cadre qu'il est capital d'entreprendre l'analyse des politiques économiques dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

1. PRÉSENTATION DE L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ÉCONOMIE ET DES OPTIONS DE DÉVELOPPEMENT

Face au marasme qui s'est traduit par de nombreuses difficultés financières, économiques et structurelles au cours des

années 80, le Gouvernement burkinabé a entrepris de poursuivre ses efforts pour l'ajustement structurel de l'économie avec le concours de la communauté financière internationale, à l'issue d'assises nationales convoquées en mai 1990. Jusqu'à cette date, le Gouvernement avait déjà mis en œuvre des mesures d'auto-ajustement. Les résultats du premier programme d'ajustement structurel couvrant la période 1991-1993 ont montré l'utilité et la nécessité de poursuivre voire même d'approfondir les réformes entreprises. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé de nouveaux programmes pour les périodes 1994-1996 et 1997-1999 avec l'accord et le soutien financier du FMI et la Banque Mondiale.

Au début des années quatre-vingt, face à la faiblesse du revenu national et aux difficultés de développement des structures productives, les autorités du pays avaient engagé une politique volontariste de développement marquée par l'accroissement des investissements publics aussi bien dans le domaine des infrastructures que dans les secteurs productifs. Mais face à ce volontarisme, l'épargne des ménages et la faiblesse financière des entreprises ne permettaient pas en effet de dégager les ressources suffisantes pour faire face aux besoins d'investissements et au développement durable des capacités productives.

Cette politique volontariste a permis d'enregistrer une croissance annuelle moyenne du PIB de l'ordre de 3% en volume entre 1986 et 1990, croissance tirée essentiellement par le secteur

minier, le bâtiment et les travaux publics (BTP) et l'administration publique¹. Les progrès ont aussi concerné la sécurité alimentaire grâce à l'extension des superficies cultivées et à l'amélioration des rendements agricoles. Les exportations, malgré une conjoncture défavorable, ont connu un rythme de croissance supérieur à celui des importations, grâce à la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994.

Cependant, ces efforts se sont révélés insuffisants pour contrecarrer les effets d'une très forte croissance démographique (près de 3% par an) et les faiblesses structurelles liées en particulier à l'insuffisance de l'épargne et à un déficit chronique de la balance commerciale (les exportations ne couvrent en moyenne que 35% des importations).

De plus, les politiques d'investissement soutenues par l'Etat ont conduit à une détérioration des équilibres des finances publiques et à l'alourdissement de la dette publique. Cette situation s'explique principalement par :

- le niveau élevé du financement extérieur de l'investissement public, soit environ 87% en moyenne ;
- le bas niveau des recettes budgétaires résultant de la faiblesse de la base taxable, de l'importance des exonérations et de l'insuffisance des structures de recouvrement des taxes (11,5% du PIB) ;
- l'affectation d'une part relativement importante des ressources budgétaires pour les subventions aux entreprises publiques structurellement déficitaires.

Enfin, en ce qui concerne le système financier interne, la situation des banques était devenue préoccupante en raison de la part très importante de leurs créances douteuses, part qui atteignait en 1990, près de 30% des crédits à l'économie.

1.1. Les mesures d'ajustement structurel au plan macro-économique

A partir de 1991, le Gouvernement a adopté une nouvelle politique de développement fondé sur la mise en œuvre d'un vaste programme d'ajustement structurel¹. Ce programme vise à rétablir les équilibres économiques et financiers internes et externes, à restructurer l'éco-

nomie burkinabé afin d'accroître la productivité et la compétitivité de la production nationale et, enfin, à constituer les bases d'un développement économique et social durable. Pour le moyen terme, les objectifs étaient les suivants :

- réaliser un taux de croissance du PIB réel de l'ordre de 3 à 4% en moyenne par an, permettant ainsi une progression du revenu par habitant de 1% par an ;
- limiter le taux d'inflation mesuré par l'indice des prix à la consommation à 2,5% par an en moyenne ;
- contenir le déficit du compte courant extérieur (hors transferts publics) à 13,5 - 14% du PIB au cours de la période 1991-1995 afin d'atteindre un niveau satisfaisant des réserves officielles de change ;
- réduire le déficit budgétaire à un point de pourcentage du PIB pour 1995 au moyen de l'augmentation des recettes de deux points du PIB et de la réduction des dépenses de un point du PIB ;
- éliminer les arriérés des dettes intérieures et extérieures ;
- desserrer les contraintes principales pour une croissance économique durable, à savoir la croissance démographique, le faible développement des ressources humaines et la dégradation de l'environnement.

Pour la réalisation de ces objectifs, le Gouvernement burkinabé s'est appuyé sur une stratégie articulée autour des mesures suivantes :

- l'amélioration de la gestion des finances publiques ;
- l'augmentation de la production agricole ;
- la stimulation de l'investissement et de l'initiative privée ;
- la promotion des ressources humaines ;
- l'amélioration de la capacité de gestion du secteur public.

Parallèlement, et pour amoindrir les effets néfastes pouvant résulter des mesures d'ajustement macro-économiques sur certaines catégories de la population et lutter contre la pauvreté, des volets sociaux spécifiques ont été prévus dans le cadre des programmes pour les périodes 1991 - 1995.

L'exécution du programme a connu des débuts difficiles en raison du contexte politique national de la transition (adoption

¹ Source : Rapport sur l'évolution du programme d'ajustement structurel, 2^e édition, STP/PAS, juin 1995.

d'une nouvelle Constitution, mise en place d'institutions démocratiques et organisation d'élections en 1991-1992) et de certaines oppositions rencontrées pour la mise en œuvre de plusieurs mesures de restructuration ayant eu un impact social négatif. Enfin, l'instabilité politique au Bénin et au Togo, dont la fermeture des ports, a durablement perturbé le commerce extérieur du Burkina. C'est pour toutes ces raisons qu'en 1993, le Gouvernement a décidé d'accélérer la mise en œuvre des réformes structurelles et a donc bénéficié pour cela du soutien en particulier du FMI, de la Banque Mondiale et des principaux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

A la fin de l'année 1995, les différents objectifs du programme ont été globalement atteints. Ainsi, en ce qui concerne les équilibres macro-économiques, la croissance du PIB s'est rétablie sur une base saine (4,8% en moyenne sur la période 1994-1996) notamment depuis la dévaluation du franc CFA en 1994. En effet, celle-ci a permis de lever la contrainte d'un taux de change pénalisant pour la production nationale. Malgré la forte dévaluation du franc CFA, l'inflation a été maîtrisée et contenue dans les limites prévues (8% en moyenne sur la période 1994-1995) et le déficit du compte courant extérieur a été limité à 13% du PIB en 1994 et 1995.

Du point de vue des finances publiques, les mesures mises en œuvre ont permis d'accroître les recettes à un niveau de 12% du PIB soit un point de pourcentage de plus que prévu et de limiter la croissance des dépenses en réduisant leur part de 15% du PIB en 1993 à 12% en 1995. Ainsi, le déficit budgétaire (hors dons, projets financés par l'extérieur et opérations de restructuration) a pu être pratiquement éliminé dès 1995, soit un an avant l'échéance prévue par le programme. Parallèlement à cela, on a observé un accroissement des dotations budgétaires en faveur des secteurs sociaux. Enfin, à fin 1995, l'ensemble des arriérés de paiements de la dette extérieure non rééchelonnable était éliminé, et les arriérés intérieurs fortement réduits.

Sur le plan des réformes structurelles, la plupart des objectifs ont été réalisés, notamment dans les domaines de la libéralisation du commerce et des prix, de la restructuration du secteur public et de

l'assainissement du secteur bancaire. Des progrès ont aussi concerné la révision du code du commerce ainsi que le développement des systèmes d'appui à l'initiative privée. Deux domaines particuliers subissent des retards importants : il s'agit de la privatisation des entreprises publiques et à un moindre degré de la réforme de la Fonction publique.

1.2: Les programmes d'ajustement sectoriels

Plusieurs programmes d'ajustement sectoriels ont par ailleurs été adoptés. Il s'agit en particulier du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) qui vise la gestion des ressources naturelles et la sécurité alimentaire du Programme d'Ajustement du Secteur des Transports (PASEC-T) dont les objectifs concernent l'entretien, la réhabilitation et le développement des infrastructures de transport.

· L'agriculture

En contribuant à plus 38,6% au PIB, en assurant emplois et revenus à près de 90% de la population active, en procurant plus de 50% des recettes totales d'exportation, l'agriculture demeure un secteur vital de l'économie et de la société burkinabé. Cependant, un tiers seulement des terres reconnues comme cultivables au Burkina Faso le sont effectivement, et seulement 15.000 ha sont irrigués. Les cultures sont de deux types : vivrier et de rente. Les cultures vivrières représentent 85% des surfaces totales cultivées et sont essentiellement composées du maïs, du fonio, du mil, du sorgho et du riz. Dans le domaine des cultures de rente, à côté de l'arachide, du soja et du sésame, du haricot vert frais, le coton prédomine. Il représente à lui seul près de 40% des recettes d'exportation, pour un montant de l'ordre de 45 milliards de francs CFA en 1996.

Néanmoins, depuis la sécheresse de 1972-1973, le Burkina Faso a connu parfois des déficits agricoles et alimentaires importants. En 1995-1996, par exemple, le déficit était estimé à quelques 180.000 tonnes pour une demande supérieure à 2.300.000 tonnes. Par contre, en 1996-1997, le pays a connu une bonne pluviométrie, ce qui lui a permis de subvenir à ses besoins. Pour 1996-97, la production

en volume du secteur primaire, tant dans le domaine des cultures vivrières que de rente, s'est accrue de 7%. Malgré la hausse de l'offre et l'autosuffisance alimentaire, on a cependant constaté une augmentation des prix des céréales de l'ordre de 25%. En ce qui concerne la production cotonnière, l'augmentation de la production serait, quant à elle, de l'ordre de 36% par rapport à l'année précédente. Ces bonnes statistiques ne doivent cependant pas masquer les nombreuses contraintes de l'agriculture burkinabé.

L'insuffisance de pluie n'est pas la seule cause de disette : le paysan, même en période favorable, a tendance à limiter sa production céréalière à sa consommation personnelle ; il préfère augmenter ses cultures de rente pour accroître ses revenus. Trois grands problèmes se posent aux producteurs de céréales : les moyens de stockage sont aléatoires, l'écoulement est difficile et le faible prix des produits n'incite pas le paysan à vendre.

Quant au secteur de l'élevage, si les exportations de viande avaient connu un regain important en 1994, suite à la dévaluation, force est de constater que ces performances n'ont pas été reproduites dans les années suivantes.

En 1996, par exemple, la baisse de la demande extérieure a été évaluée à 6%, les prix ayant, de plus, légèrement baissé. Actuellement, l'importance du secteur se situe plutôt dans l'accueil des troupeaux sahéliens des pays voisins en saison sèche et dans le rôle de transit que joue le Burkina Faso entre les régions sahéliennes et les pays côtiers. De manière générale, le développement actuel des techniques agricoles entraîne une transformation rapide du système agro-pastoral. Cette transformation est régie par deux éléments contradictoires : le cheptel est en augmentation constante alors que la surface des pâturages est en baisse. L'élevage étant de caractère extensif, celui-ci implique un déplacement vers les zones actuellement peu exploitées qui sont également recherchées par les agriculteurs, ce qui, à terme, amènera une nouvelle occupation concurrentielle des terres. Ces tendances montrent l'importance de l'intégration de l'agriculture et de l'élevage, élément clef de l'intensification du secteur agricole.

La nécessité de restructurer le secteur de

l'agriculture pour accroître sa productivité a donné lieu à la mise en place d'un programme d'ajustement sectoriel (le PASA). Le premier PASA engagé pour la période 1993-1995, avait pour finalité de jeter les bases institutionnelles, sociales et économiques devant permettre, à moyen terme, d'assurer au secteur agricole une croissance de 4% par an.

Cette première phase du PASA a permis de lancer d'importantes réformes dans le secteur agricole, dont notamment :

- libéralisation du commerce et des prix dans les secteurs céréalier et de l'élevage avec pour corollaire, la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel de pilotage et de suivi des politiques ;
- l'assainissement et la restructuration partiels de la filière coton menés initialement dans un contexte de crise externe en 1992/1993 et la relance de cette filière depuis 1994-1995 ;
- la mise au point d'une fiscalité et de mesures tarifaires adaptées au secteur agricole en articulation avec les réformes tarifaires nationales ;
- le lancement des réflexions sur la restructuration des services agricoles et des organisations professionnelles ;
- la consolidation du dispositif d'exécution du PASA.

Des résultats significatifs en termes de croissance globale et d'augmentation des revenus de la population ont été obtenus, confirmés par les missions d'évaluation et de préparation du PASA II. L'amélioration des indicateurs de performance des filières coton, du riz et de l'élevage notamment, depuis la dévaluation du franc CFA et la relance de l'investissement sont manifestes.

Toutefois, de larges progrès restent encore à réaliser dans plusieurs domaines, notamment l'intensification des productions et des rendements, l'amélioration des politiques de prix et d'incitation, le partage équitable des ressources entre l'Etat, les producteurs et les opérateurs, le renforcement des exercices de programmation et de suivi des investissements publics en matière de politique sectorielle agricoles, etc. En outre, l'une des insuffisances du PASA a été l'absence d'un cadre stratégique à long terme, ce qui traduit la prédominance des actions de court terme sur celles de la

transformation en profondeur du secteur agricole. Cette lacune devrait être corrigée dans le cadre du second PASA, prévu pour la période 1997-1999.

Par ailleurs, le Gouvernement burkinabé a présenté en mars 1997 une Lettre de Politique de Développement Agricole Durable (LPDAD) qui s'inscrit dans le cadre économique de l'après-dévaluation et dans la recherche de convergence entre les politiques agricoles des pays membres de l'UEMOA. Cette lettre de politique vise la formulation d'un cadre de politique global intégrant d'une part, les aspects de réforme institutionnelle et économique, et d'autre part, les éléments de la relance de la production et de la protection environnementale.

· Les Transports

Quant au Programme d'Ajustement du Secteur des Transports (PASEC-T), il témoigne de l'attention particulière qui est accordée à ce secteur stratégique, en raison de la situation d'enclavement du Burkina, de la dispersion géographique des activités économiques et de l'importance des échanges extérieurs pour le pays. Le Burkina Faso dispose en effet d'un réseau de routes relativement limité, environ 13 000 km, dont 7 300 de routes en terres entretenues et seulement 1 800 km de routes bitumées. De plus, une grande partie de ce réseau était, au début des années 90, en mauvais état et nécessitait des travaux de réhabilitation.

Lancé en 1992 et réactivé en 1995, le PASEC-T repose sur un programme d'investissements et de réformes fondé sur trois grands axes : la restructuration des entreprises parapubliques du secteur, la participation accrue du secteur privé et la priorité donnée à la réhabilitation et à l'entretien des infrastructures. Un certain nombre d'opérations ont déjà été engagées ou sont en cours d'exécution. Ainsi, le volet relatif au réseau routier vise la réhabilitation et l'entretien de l'ensemble des voies de circulation interne et porte sur la mise en place d'un système d'entretien courant centré sur l'intervention du secteur privé. Le volet ferroviaire concerne la gestion conjointe ivoiro-burkinabé des infrastructures et du matériel ferroviaire de la ligne Abidjan-Ouagadougou-Kaya, confiée depuis août 1995 à une société privée, SITARAIL.

Enfin, les volets transport urbain et aviation civile, en cours d'affinement, sont marqués notamment par la privatisation de la régie des transports X9, la liquidation de la compagnie aérienne Naganagani et la préparation de la privatisation partielle d'Air Burkina.

· Le secteur privé

Comme partout ailleurs, le secteur privé² comprend le secteur informel d'une part et le secteur moderne ou formel d'autre part.

Le poids du secteur informel dans l'économie burkinabé est relativement important. Ses activités se développent dans tous les secteurs, surtout dans le milieu urbain, et notamment avec l'amorce du processus d'ajustement structurel. Il est le plus important pourvoyeur d'emplois non-agricoles avec environ 70-75% de l'emploi non-agricole. En 1996, le secteur informel aurait représenté environ 9% des emplois de la totalité de la population active contre environ 2% pour le secteur moderne/formel. Entre 1990 et 1992, la contribution du secteur informel au PIB est estimée en moyenne à 32% contre 35,6% au secteur moderne.

Le secteur moderne/formel quant à lui se concentre sur un nombre d'entreprises limité, avec une prépondérance des entreprises publiques, bien que la part du privé soit en croissance à la suite de la politique de désengagement de l'Etat. Le secteur moderne industriel, qui comprend une soixantaine d'unités dans le pays, est dominé par la branche agro-alimentaire. Aussi bien dans le secteur informel que dans le secteur formel, on constate un dynamisme nouveau des activités liées au secteur tertiaire. Le commerce et les échanges représentent une part importante des activités et connaissent un développement rapide au regard de l'intégration régionale.

2. L'IMPACT DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET DU P.A.S. EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Convaincu de la nécessité de poursuivre les efforts d'ajustement, le Gouvernement burkinabé a élaboré un nouveau programme d'ajustement structurel pour la période 1996-1998, qui a reçu en particulier l'appui du Fonds

² Sources : Concertation des Bailleurs de Fonds sur le Secteur Privé/ESOP-CD : " Le secteur privé et son cadre d'exercice (Version Provisoire) " mai 1997 ; Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat : " Etude comparative des coûts des facteurs de production dans l'industrie burkinabé et dans celle des pays de la sous-région " mai 1996.

Monétaire International en avril 1996. Les objectifs macro-économiques pour la période sont :

- d'augmenter la croissance du PIB réel de 4,2% en 1995 à 5,5% en 1998 ;
- de limiter l'inflation annuelle à 3% par an pour les années 1997-1999 ;
- de ramener le déficit du compte courant extérieur à 10% du PIB en 1998 ;

Encadré N° 3.1.

Croissance et pauvreté : par où commencer ?

La croissance du PIB semble liée aux reculs de la pauvreté. Statistiquement, la croissance de la consommation réelle - ou du PIB par habitant - est corrélée avec 35 à 50% de la variance dans l'incidence ou l'acuité de la pauvreté. Par ailleurs, l'examen de séries temporelles rendant compte de l'évolution de la croissance et de la pauvreté sur une même période révèle que dans 85% des cas, l'une augmente lorsque l'autre diminue.

En général, on considère que cette double tendance signifie que la croissance favorise la diminution de la pauvreté, mais qu'elle n'explique qu'environ la moitié de cette diminution. Cependant, il ne faut pas confondre corrélation et causalité. En effet, rien n'indique lequel des deux phénomènes est la cause et lequel est l'effet.

Se pourrait-il que la réduction de la pauvreté stimule la croissance. Il y a à coup sûr des arguments en faveur de cette thèse :

- La pauvreté induit une aversion pour le risque chez les individus. En revanche, le recul de la pauvreté développe le goût du risque et l'esprit d'entreprise, qui sont indispensables à la croissance.
- La pauvreté contraint les individus à l'immobilité. La réduction de la pauvreté leur donne accès à davantage de ressources et, ce faisant, leur permet de se déplacer, de se mettre en quête d'un emploi ou d'attendre de trouver un emploi plus approprié.
- La pauvreté fait obstacle à l'amélioration de la santé et de l'éducation des enfants. Non seulement le recul de la pauvreté améliore la productivité humaine dans son ensemble, mais il garantit que les investissements futurs dans la santé et l'éducation seront mieux répartis et profiteront à ceux qui sont mieux à même de les utiliser, au lieu de bénéficier uniquement au petit groupe des nantis.

Cette théorie est-elle étayée par des faits ? Des travaux récents suggèrent avec force qu'une égalité accrue contribue à la croissance. Un certain nombre d'études montrent que la voie de la croissance par l'égalité passe notamment par une amélioration de la scolarisation et une répartition plus équitable des ressources, en particulier de la terre. Même s'il ne faut pas confondre égalité et faible niveau de pauvreté, ces résultats ouvrent de larges perspectives.

Source : Lipton, 1996c.

- d'éliminer les arriérés intérieurs d'ici à 1998, les arriérés extérieurs l'ayant été à fin 1995.

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie du Gouvernement repose sur les six éléments suivants : i) maintenir la stabilité macro-économique et consolider les gains de compétitivité réalisés récemment ; ii) améliorer l'efficacité du secteur public en renforçant davantage l'administration fiscale et les procédures budgétaires, tout en accélérant la réforme de la Fonction publique et des entreprises publiques ; iii) réformer le système judiciaire et le code du travail pour assurer une protection appropriée et des incitations aux investisseurs privés ; iv) réduire davantage le rôle de l'Etat dans le secteur agricole et minier ; v) améliorer le développement des ressources humaines, ce qui suppose une modération de la croissance démographique, des politiques pour promouvoir l'emploi et la croissance des revenus, permettant aux femmes de jouer un plus grand rôle dans le processus de développement, un plus grand accès aux services sociaux, surtout l'éducation, la santé, l'eau potable et les services d'hygiène ; vi) améliorer la gestion des ressources naturelles, par une plus grande sécurité de la propriété foncière et par la formation, la responsabilisation des populations en matière de protection de l'environnement.

Une analyse des défis des réformes économiques et d'ajustement a été entreprise dans le cadre des travaux d'élaboration des documents-cadre de politique économique et des matrices de réalisations du Programme d'Ajustement Structurel. Cependant, aucune analyse approfondie de l'impact réel des réformes en faveur de la lutte contre la pauvreté n'a été véritablement entreprise à ce jour. La mise en cohérence d'un certain nombre de diagnostics peut être intéressante à cet égard afin de mesurer ou de mettre en exergue, dans une première ébauche, les avancées et défis qui restent à relever en matière de lutte contre la pauvreté.

2.1. Impact du PAS sur la croissance

Depuis la mise en œuvre du PAS (1991) la croissance du PIB est plus soutenue. Elle est estimée à 3,9% en moyenne de 1991 à 1997 bien que sa base structurelle ne se soit

accompagnée que de légères mutations. Par conséquent, il reste difficile d'isoler les nombreuses causes qui concourent à ce résultat. De bonnes récoltes successives et une évolution favorable des prix du coton ont certainement joué un rôle positif. L'effet de relance du PAS reste donc largement imperceptible. En particulier, les effets de la dévaluation ne se traduisent toujours pas par l'apparition d'un nouveau dynamisme en ce qui concerne la diversification des biens échangeables. L'effet apparaît positif sur les filières existantes (surtout pour la filière coton) mais ceci reste et restera probablement à moyen terme trop marginal pour entraîner une élévation du niveau de vie de la majorité de la population.

La faiblesse de l'épargne publique et privée conduit à faire largement appel au financement extérieur. L'aide publique au développement, largement constituée de dons, représente environ 24% du PNB (PNUD, 1997).

L'économie burkinabè est également caractérisée par la faiblesse de l'efficacité des investissements dans les secteurs productifs. Le Coefficient Marginal de Capital (ICOR) moyen est proche de 8, soit une productivité moyenne des investissements de l'ordre de 12,5%, ce qui est très faible en comparaison d'autres pays en développement. Il est toutefois difficile de dire si ce chiffre traduit parfaitement la réalité. En effet, une partie de ce qui est comptabilisé comme investissement public correspond aux sommes versées par les bailleurs de fonds au titre des projets de développement. Or il semble assez clair que ces sommes financent aussi, en réalité, une part non négligeable de dépenses de fonctionnement.

Enfin, il n'est pas toujours aisé d'analyser l'impact de la croissance économique du Burkina Faso au cours de la période 1985-1997 et ses déterminants sur le marché de l'emploi. A cet égard, l'analyse des politiques économiques et de leurs impacts sur l'emploi sera abordée ci-après dans le cadre du chapitre 5 du présent rapport.

2.2 Impact des politiques agricoles sur la productivité et la sécurité alimentaire

Depuis une vingtaine d'années, des efforts sérieux ont été engagés dans les domaines du développement rural pris

globalement et dans le secteur agricole plus spécifiquement. Une injection importante de ressources financières et la réalisation d'investissements publics tant en faveur de la production vivrière que de celle des cultures d'exportation a été réalisée avec plus ou moins de succès.

Des politiques visant à augmenter la productivité agricole, tant dans le secteur vivrier que des produits de rente, ainsi que dans le sous-secteur de l'élevage ont été menées avec plus ou moins de justesse et ont conduit à des résultats cycliques, peu durables dans certains cas (exemple du karité et de l'élevage notamment). Depuis l'introduction des réformes d'ajustement, notamment dans le cadre du PASA, ces politiques dont l'objectif principal n'était pas d'améliorer spécifiquement le sort des pauvres y ont concouru certainement. Pour établir cet état de fait, il conviendrait notamment de pouvoir apprécier l'impact de la vulgarisation agricole sur la productivité des paysans pauvres. A notre connaissance, une telle analyse n'existe pas au niveau global. Certains projets ont cependant obtenu des résultats significatifs, qui ont permis une amélioration des rendements de l'ordre de 40%, comme le projet PATECORE de la coopération allemande, par exemple.

On peut chercher à obtenir des analyses plus générales en étudiant l'évolution des rendements et de la productivité céréalière, qui détermine en grande partie la situation de pauvreté. De ce point de vue, la variable pertinente est la productivité du travail, qui se décompose en rendement par hectare et superficie par travailleur. Mais, pour que l'analyse soit complète il faudrait tenir compte aussi de la pluviométrie, qui a un impact important sur les rendements. Ceci n'étant pas fait à notre connaissance, les analyses disponibles portent soit sur la relation entre rendements et pluviométrie, soit sur la productivité, mais sans prise en compte de la pluviométrie.

Une première approche a été utilisée sur la période 1980-1994 pour laquelle ont été testées différentes spécifications de la relation entre les rendements de mil et de sorgho d'une part et les tendances de la production et la pluviométrie d'autre part. L'analyse met en évidence une croissance des rendements de sorgho de 2,3% par

an, très significative. Par contre, l'étude sur les rendements de mil demeure peu significative. Il aurait donc été intéressant d'étudier dans quelle mesure les paysans pauvres sont plutôt spécialisés en mil qu'en sorgho, mais cette information ne peut être déduite des documents d'enquête publiés. Par contre, l'étude sur le changement technologique et l'adaptation de la main d'œuvre au Burkina Faso montre que la productivité du travail dans l'agriculture entre 1960 et 1991 a sensiblement progressé dans la culture cotonnière. En ce qui concerne la productivité du travail dans les cultures céréalières, on note une croissance beaucoup plus faible et irrégulière, résultant d'une croissance des rendements, accompagnée d'une décroissance de la superficie par travailleur. Les caractéristiques particulières de la période 1981-1989 semblent s'expliquer par une forte croissance des prix.

2.3. Impact sur la diversification des secteurs productifs et les comptes extérieurs

Plus de cinq ans après l'amorce de ces différentes réformes structurelles macro-économiques et sectorielles, l'économie burkinabé est marquée par des évolutions contrastées. L'année 1994 a été difficile, avec un taux de croissance de l'ordre de 1,1%. 1995 a été une bonne année, avec une croissance du PIB d'environ 4,2% qui s'explique notamment par des récoltes agricoles en sensible progression et de bonnes performances des industries manufacturières et des secteurs du bâtiment et des travaux publics. 1996 a été une année de croissance dynamique confortée par d'excellents résultats en matière de développement des secteurs productifs et des services. Par contre l'année 1997 a été caractérisée par des déficits pluviométriques et énergétiques

Tableau 3.1. : Taux d'accroissement moyen annuel des composantes de la productivité du travail (cultures vivrières)

Période	Productivité du travail	Rendements	Superficie par travailleur
1960-1980	0,01	1,33	-1,26
1981-1989	4,3	2,16	2,26
1990-1991	1,9	4,46	-2,30

Source : Claude Wetta, changement technologique et adaptation de la main d'œuvre au Burkina Faso, CEDRES étude N° 40, 2ème semestre 1995 p.57

Il existe par ailleurs un point sur lequel les analystes s'accordent généralement : contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, le développement de la culture cotonnière a eu très certainement un impact positif sur la production vivrière mais probablement au prix d'un certain lessivage des sols.

De nombreux effets d'entraînement entre culture cotonnière et cultures vivrières ont été observés notamment depuis 1995. Le plus important est sans doute la possibilité d'accès au crédit (sécurisé en partie par le remboursement sur la récolte), qui a facilité l'équipement des exploitations et le développement de la culture attelée.

qui ont affecté les volumes de productions et les activités de transformation et d'échanges. Sur l'ensemble de la période 1994-1997 cette croissance est estimée à 4,0%³.

Globalement, la structure du Produit Intérieur Brut est restée stable au cours des cinq dernières années sous ajustement structurel. Le secteur primaire y représente environ 39% du PIB sur la période 1994 - 1997 et emploie plus de 88% de la population active, notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage. Le secteur secondaire contribue au PIB du Burkina Faso pour environ 17%. Enfin, le secteur tertiaire occupe environ 4% de la population active et

³ Source : Données et indicateurs économiques et financiers, MEF, avril 1998 ; PNUD, Coopération pour le développement, Burkina Faso, Rapport 1998.

contribue pour environ 43% au PIB. Le commerce, notamment traditionnel, y constitue le principal sous-secteur.

La dévaluation du franc CFA a beaucoup perturbé les activités commerciales. En effet, le renchérissement des importations n'a pas seulement réorienté la demande vers les produits locaux, il a aussi conduit les commerçants à réévaluer leurs prix. La demande n'ayant pas suivi, les ventes se sont contractées et les effectifs employés dans le secteur ont été réduits. Depuis le début des années 1995, le secteur tertiaire a connu une croissance en moyenne de l'ordre de 6%.

Dans l'ensemble, la conjoncture économique et financière du Burkina Faso s'est incontestablement améliorée sous l'effet de réformes d'assainissement et de relance de l'activité. La reprise de la croissance du PIB depuis 1995 apparaît corrélée à un effort d'investissement intérieur brut observé depuis 1992. En effet, le niveau moyen de la Formation Brut de Capital Fixe (FBCF) par rapport au PIB s'est établi au-dessus du seuil de 17,5% sur la période 1993-1997, soit 5 points au-dessus de la moyenne des Pays les Moins Avancés (PMA).

De plus, on observe une certaine stabilisation du niveau des prix depuis 1995, après l'importante hausse qui a suivi la dévaluation du franc CFA. En l'absence de pressions inflationnistes exogènes, l'indice moyen des prix à la consommation est demeuré dans la fourchette 6,1-7,8% au cours de la période 1995-1997. Un certain nombre de légères fluctuations ont toutefois été enregistrées au cours de cette période en raison de pénuries conjoncturelles d'approvisionnement en céréales sur les marchés. En 1998, l'assistance extérieure d'urgence et les efforts du Gouvernement ont permis globalement de contrecarrer une flambée des prix des céréales notamment dans les régions touchées par la famine.

Les finances publiques se sont nettement améliorées ces dernières années. Le déficit budgétaire est en constante réduction. Le déficit a été ainsi contenu à environ 25 milliards de francs CFA pour l'année 1996, ce qui représente 2,1% du PIB, contre trente huit milliards pour 1995, soit 3,6% du PIB. Pour 1997, le déficit s'est établi autour de 35 milliards de francs, soit 2,7% du PIB. (contre 5,1% du PIB pour l'année 1993).

Les bonnes performances enregistrées en matière de finances publiques tiennent essentiellement à l'évolution favorable des recettes budgétaires au cours des deux dernières années, due notamment à la reprise de l'activité économique et à l'expansion de la base commerciale taxable. Ainsi, le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) enregistre une augmentation des recettes et dons, ceux-ci étant passés de 206 milliards de francs CFA à 254 milliards de francs CFA entre 1995 et 1996 et estimé à 273 milliards pour 1997. Un accroissement des dépenses et des prêts nets est également enregistré. De 229 milliards de francs CFA en 1995, les dépenses et prêts sont passés à 262 milliards en 1996 et sont estimés à 303 milliards pour 1997. Les recettes fiscales escomptées au 31 décembre 1997 s'élevaient à 156 milliards de francs CFA contre seulement 104 milliards en 1994. Quant aux dépenses courantes (salaires, consommation de biens et services, transferts courants et service de la dette) elles représentent 132 milliards de francs CFA en 1995, 136 milliards en 1996 et 145 milliards en 1997, en légère augmentation suite notamment à une hausse des salaires, consécutives à la dévaluation du franc CFA et à une croissance des transferts courants.

La situation monétaire s'est très nettement améliorée depuis 1993. La situation des avoirs extérieurs s'est consolidée, passant de 188 milliards de francs CFA fin 1994 à 256 milliards de francs CFA fin 1996. Les crédits à l'économie ont progressé plus rapidement que la croissance du PIB en termes nominaux et les taux moyens prêteur et d'escompte ont légèrement fléchi, respectivement de 16,5 à 15,5 et de 8,7 à 7,3% sur la période 1995-1996. Cette politique monétaire favorable a conduit à une amélioration des dépôts à vue du secteur privé et de la trésorerie des entreprises.

La situation des échanges extérieurs du Burkina Faso reste cependant déséquilibrée malgré le dynamisme observé en matière de croissance économique. La structure des exportations demeure très peu diversifiée et fort dépendante des fluctuations des prix du marché et des conditions exogènes de production, notamment climatiques. Les exportations

primaires du Burkina Faso sont à près de 90% d'origine agricole. Fin 1995, les recettes d'exportations ont connu une évolution favorable, avec un montant d'environ 143 milliards de francs CFA, soit une croissance de l'ordre de 20% par rapport à l'année précédente. Mais ces recettes ont connu un ralentissement de croissance en 1996, avec un montant de 145 milliards de francs CFA. En effet, le coton a rapporté environ 45,8 milliards de francs CFA en 1996 contre 49,2 milliards de francs CFA en 1995 et 32,8 milliards en 1994. Quant aux exportations d'or et de produits d'élevage, deuxième et troisième produits d'exportation, elles ont connu une forte hausse en 1994, avant de se stabiliser. Ainsi, les exportations d'or ont rapporté 14,7 milliards de francs CFA en 1995 et 15,6 milliards de francs CFA en 1996. celles des produits d'élevage ont rapporté 35,6 milliards et 31,1 milliards pour la même période.

Les importations ont connu une augmentation importante de l'ordre de 44% après la dévaluation du franc CFA en 1994, puis de 20% en 1995, passant ainsi de 191 milliards à 241 milliards de francs CFA en 1995 et 300 milliards en 1996. Elles représentent ainsi en 1995-1996 20% du PIB du pays. Cette forte croissance s'explique par la reprise économique qui a induit une hausse concomitante des importations, en particulier pour les biens d'équipement.

Le déficit de la balance courante s'est établi à 187 milliards de francs CFA en 1996 selon les estimations, contre 125 milliards l'année précédente. Ce déficit aurait été plus important s'il n'était atténué notamment par les transferts, qui se sont élevés à 166 milliards de francs en 1995 et à 156 milliards en 1996. Le solde de la balance courante a connu finalement un excédent de 4,6 milliards de francs CFA en 1995 contre 9 milliards en 1994 mais un déficit de l'ordre de 68 milliards pour 1996 et estimé à plus de 30 milliards pour 1997. La situation des réserves extérieures a sensiblement progressé au cours des quatre dernières années, passant de 127 milliards de francs CFA en 1994 à près de 210 milliards en 1996, soit plus de huit mois d'importation de biens et services.

L'amélioration des recettes budgétaires et la mobilisation importante des crédits

d'ajustement ont permis d'éliminer les arriérés de paiement de la dette extérieure en avril 1995, et de réduire une part importante des arriérés de paiement de la dette intérieure. Ainsi, l'encours de la dette publique totale a connu une baisse de près de 5% par rapport à 1994, passant de 778 milliards en 1994 à 715 milliards de francs CFA en 1995, dont 676 milliards de dette publique extérieure et près de 39 milliards de dette publique intérieure. Les projections relatives à la dette publique totale pour l'année 1996 sont de 738,9 milliards.

Sur la période 1990-1993, la dette du Burkina Faso a connu le taux de croissance le plus élevé dans la sous-région (15% en moyenne). En 1996, elle représentait plus de 60% du PIB.

Le service annuel de la dette est cependant en sensible réduction, passant de 24,5% en moyenne des exportations de biens et services en 1994-1995 à 17% en 1996. Le niveau du service de la dette devrait rester relativement stable, autour de 17-18% pour les deux prochaines années. L'engagement pris par les institutions de Bretton Woods de permettre au Burkina Faso de bénéficier de l'initiative de réduction de la dette multilatérale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) devrait à partir de l'année 2000 assurer un allègement plus sensible du service de la dette.

2.4. La Politique des prix et des revenus en faveur de la lutte contre la pauvreté

2.4.1. La politique des prix

La politique des prix présente deux aspects : le premier concerne les politiques qui tendent à fixer le niveau général des prix. Le second, les politiques de fixation des prix de certains produits par le gouvernement.

La politique monétaire menée dans le cadre de la zone franc a été généralement restrictive et contraint le financement monétaire du déficit budgétaire dans d'étroites limites. L'encours des avances de la banque centrale au Trésor public ne peut dépasser 20% des recettes budgétaires propres de l'année précédente. En conséquence, lorsque ce plafond est

atteint, le gouvernement ne peut chercher un financement de son déficit qu'auprès des bailleurs de fonds extérieurs. Cette règle est très stricte, puisque dans un pays comme le Burkina Faso où le taux de pression fiscale est de l'ordre de 15% du PIB, les avances à l'Etat ne peuvent donc dépasser 3% du PIB. Mais contrairement à ce qui se passe par exemple dans le traité de Maastricht, ces 3% concernent le stock (les déficits cumulés) et non le flux (déficit) annuel.

La politique de fixation des prix a beaucoup évolué au cours des dernières années. Alors qu'elle s'appliquait à un certain nombre de biens, la réglementation des prix et des marges commerciales a été progressivement éliminée. En septembre 1996 est intervenue la libéralisation du prix du riz. Les nouveaux tarifs douaniers maintiennent des taux très faibles pour les produits de première nécessité. Il faut toutefois noter que les produits qui bénéficient ou ont bénéficié de ces diverses politiques sont surtout des produits consommés dans les villes (riz, pain, sucre, carburants). Depuis 1996, seuls les prix de la farine, du pain et des hydrocarbures demeurent réglementés.

En revanche, les interventions sur le marché des céréales ont été progressivement abolies. Elles étaient d'ailleurs généralement peu efficaces, et les prix officiels n'étaient pas respectés, sauf pour les céréales importées (riz et farine de blé). Les prix des céréales, quelque soit la réglementation, ont donc évolué comme sur un marché libre. Compte tenu de la rigidité de la demande et des fortes fluctuations de l'offre, il en est résulté de très fortes fluctuations des prix des céréales de base selon les analystes du secteur céréalier. La seule limite réelle en cas de hausse est constituée par les dons ou la vente de l'aide alimentaire, qui réduisent la demande.

La politique de péréquation des prix, qui portait notamment sur le riz, le sucre et les hydrocarbures était cependant très différente de ce que l'on observe dans d'autres pays. Ailleurs en Afrique, la péréquation a souvent visé à subventionner des céréales importées, au prétexte qu'il s'agissait de biens de première nécessité (le cas le plus explicite est sans doute celui du Sénégal). Au Burkina

Faso, en revanche, les prix de vente pratiqués par la Caisse Générale de Péréquation (CGP) ont toujours été plus élevés que les prix d'achat. Il s'agissait donc d'une source (non enregistrée) de revenus budgétaires et non d'une subvention aux ménages.

Après la dévaluation de 1994, le gouvernement a rétabli pendant une courte période la réglementation sur les prix des produits de première nécessité et réduit les droits de douane pour corriger (ou étaler) l'incidence de la dévaluation sur ces produits. Ceci n'a pas empêché une forte réduction des revenus réels urbains, bien que ces mesures aient toutefois permis d'en atténuer les effets les plus dramatiques.

Par ailleurs, la politique de fixation des prix concerne aussi les prix de vente pratiqués par les sociétés de services publics. Les pauvres ne sont pratiquement pas concernés par la fourniture d'électricité, ni par les prix des télécommunications notamment en raison du coût individuel d'abonnement. En revanche, l'accès à l'eau potable est un élément important de l'amélioration de leur niveau de vie. Dans le cadre du programme d'ajustement, les opérateurs ont cherché à faire prévaloir une certaine vérité des prix, ce qui s'est traduit par une hausse assez rapide des prix des services publics. Cependant, les pauvres (urbains) ont été préservés, grâce à une augmentation différentielle des prix de l'ONEA pour les abonnés privés d'une part et pour les consommateurs des bornes fontaines d'autre part. Malgré le fait que l'eau vendue aux bornes fontaines fasse l'objet d'une gestion privée, avec recouvrement des coûts, le prix de vente à ce niveau a été fixé à un niveau inférieur au coût de revient, (environ 136 FCFA/m³) et subventionné par des prix bien supérieurs payés par les abonnés privés (256 FCFA/m³ dans la tranche intermédiaire et 435 dans la tranche supérieure).

Ainsi, en ce qui concerne les prix des services publics, on constate effectivement une prise en compte des consommateurs à faible pouvoir d'achat au niveau de la distribution de l'eau. La politique de monopole, qui permet de maintenir des prix plus faibles aux bornes fontaines, génère une subvention implicite des petites villes

par les grandes villes (environ 400 millions de FCFA) et des consommateurs des bornes-fontaines par les abonnés privés (environ 800 millions de FCFA).

Ces résultats en matière de prix sont en partie attribuables aux politiques budgétaire et monétaire, généralement restrictives suivies par le Gouvernement. Elles ont évité tout dérapage dans l'hyperinflation, contrairement à ce qu'ont connu des pays hors zone franc. Toutefois, il est difficile de mettre en lumière une relation de cause à effet entre ces politiques et le taux d'inflation. Le faible niveau d'inflation tient aussi à d'autres caractéristiques, plus structurelles, de l'économie burkinabé. En premier lieu, l'économie étant largement ouverte, l'inflation importée joue un rôle considérable (et elle est restée faible et décroissante sur la période). En second lieu, l'économie burkinabé est encore largement agraire. Il en résulte que les variations des récoltes de céréales se traduisent par des mouvements de prix importants.

Tableau 3.2. : Evolution des prix à la consommation (base 100 : 1981-1982)

	1991	1993	1996
Indice général	126,0	124,2	177,2
Alimentation	115,8	101,1	153,6
Habillement	124,0	122,9	184,3
Logement	120,1	121,4	150,7
Equipement	128,4	133,3	231,6
Hygiène santé	135,3	151,6	241,8
Transports communications	139,4	144,2	203,5
Education, loisirs, culture	141,6	173,3	217,2

Source : INSD, 1998

Cette évolution des prix a permis de préserver dans une certaine mesure le pouvoir d'achat des pauvres - du moins des pauvres urbains. L'analyse plus détaillée que l'on peut effectuer à partir du tableau 3.2. montre que les prix des produits de première nécessité ont évolué moins vite que les autres - et c'est le cas en particulier pour l'alimentation de base et l'eau (en barriques ou en seaux). Les biens durables ont connu une évolution plus

rapide de leurs prix, et c'est aussi le cas pour les produits d'hygiène ou de santé.

Malgré la faiblesse de l'inflation, le pouvoir d'achat des pauvres urbains s'est probablement dégradé, car il n'existe pas d'indexation des salaires et des revenus. Après la dévaluation, la réduction du pouvoir d'achat est encore plus nette, les salaires de la fonction publique (qui jouent en quelque sorte le rôle de "salaires directeurs") n'ayant été réévalués que de 8% en mars 1994 et de 3% supplémentaires environ en octobre 1996⁴. Il en va de même dans le secteur informel où après la dévaluation, la situation en ville est devenue difficile pour nombre de ménages contraints à se "débrouiller", en modifiant l'alimentation, en renonçant aux modes traditionnels de commensalité, certains allant jusqu'à se limiter à un repas par jour. A cet égard, l'enquête de Hermine Ancey réalisée sous l'égide de la COBEA-INRA est explicite à Ouagadougou.

Pour les pauvres ruraux, le tableau se présente tout autrement. L'évolution des prix des céréales locales est très défavorable depuis 1985 (une période de sécheresse où les prix des céréales avaient atteint des niveaux très élevés), ce qui signifie que les termes de l'échange entre la ville (ou les produits importés) et la campagne se sont détériorés au détriment des campagnes (le cas de producteurs de coton étant différent). Faute de série continue de prix à la production, on peut utiliser comme indicateur une série de prix à la consommation des biens produits par les agriculteurs (Tableau 3.2.).

2.4.2. La Politique des revenus

Le fait qu'une seule enquête sur la pauvreté ait été réalisée jusqu'à présent interdit d'en analyser l'évolution. Il est toutefois possible de se faire une idée globale des modifications récentes de la répartition des revenus en utilisant la maquette Instrument Automatisé de Prévision (IAP) du Ministère des Finances, qui donne une estimation des revenus tirés de la production. Il ne s'agit donc que des masses de revenus liés à diverses activités, et non des revenus personnels des burkinabé. Pour pouvoir effectuer une analyse de ce second type, il faudrait tenir compte encore de la croissance démographique des différentes couches de la

⁴ Dans ces mesures, le Gouvernement a tenu compte cependant de préoccupations sociales, car les catégories à faible salaires ont reçu une augmentation supérieure à celle des hauts salaires.

population, de la diversité des sources de revenu pour chaque personne, des autres sources de revenus (notamment les revenus envoyés par les émigrés) et aussi de la redistribution secondaire, via l'impôt notamment.

Un fait majeur qui apparaît est bien sûr la très importante proportion des revenus qui provient de l'agriculture (environ 40%, autoconsommation comprise). On note également que la dévaluation de 1994 a inversé la tendance à la décroissance de la part du revenu agricole dans le total, sous l'effet de l'augmentation des prix des produits agricoles après cette date et d'une certaine reprise de la production.

Un certain nombre d'indicateurs montrent aussi que la dévaluation ne semble pas avoir profité au secteur informel dans son ensemble. Celui-ci a bénéficié de la substitution entre biens locaux et biens importés, mais cet effet semble avoir été contrecarré par la réduction importante du pouvoir d'achat urbain. Compte tenu de la croissance de la population du secteur informel notée par ailleurs, cela signifie une forte baisse du revenu moyen de ce secteur.

population⁵. Ceci n'est cependant pas établi sur la base de données chiffrées.

2.4.3. La pauvreté et les inégalités des revenus

L'inégalité des niveaux de vie peut se mesurer par le coefficient de Gini, qui est égal à 0,63 d'après l'enquête de l'INSD réalisée en 1994. Ce taux est très élevé, si on le compare à celui du Niger (0,361 en 1992), de la Côte d'Ivoire (0,369 en 1988), du Ghana (0,339 en 1992), et même de Madagascar (0,434 en 1993), ou du Kenya (0,575 en 1992)⁶.

Au Burkina Faso, cette inégalité retracée par l'enquête prioritaire est surtout le résultat de l'inclusion du groupe des salariés, qui représente une très petite partie de la population active, et dont le niveau de vie est largement supérieur au niveau de vie moyen. Ceci ne signifie en aucun cas que ce niveau soit élevé dans l'absolu, si on le compare avec d'autres économies de la sous-région.

L'enquête conduite par l'INSD montre qu'en 1994-1995, les pauvres de Ouagadougou ne recevaient que 9,8% du revenu, alors qu'ils forment 51,7% de la

Tableau 3.3 : Inégalité au sein des groupes sociaux

	Indice de Gini	Niveau de vie moyen	% de la population
Salariés sect. Public	0,52	253	4
Salariés sect. Privé	0,60	181	3
Artisans et commerçants	0,46	145	6
Autres actifs	0,38	125	1
Agriculteurs de rente	0,43	56	10
Agriculteurs vivriers	0,43	52	68
Inactifs	0,54	82	8
Total	0,63	73	100

Source : INSD, 1996a, p.95

Selon les analyses réalisées par Marc Raffinot en juin 1997, le développement apparent de la consommation de produits durables de luxe (maisons, automobiles) ces dernières années semble témoigner de l'accroissement de l'inégalité des revenus, ou du moins de l'enrichissement rapide d'une petite frange de la

population de la ville, ce qui confirme la forte inégalité des revenus. Il faut cependant souligner encore une fois que l'inégalité des revenus se retrouve au sein de chaque groupe social. Il en va de même pour chaque zone géographique : ainsi le coefficient de Gini est de 0,61 en milieu urbain et de 0,56 en milieu rural.

⁵ Marc Raffinot : Croissance économique et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. Ouagadougou, 1997.

⁶ Cf. M. Kankwenda ; L.J. Grégoire ; et alii, op. cit.

Au Burkina Faso, il n'existe pas d'évaluation de l'inégalité des patrimoines. Celle-ci est certainement encore plus forte que celle des revenus. Elle a d'ailleurs été sensiblement accrue par la dévaluation, largement anticipée par les personnes les plus riches, qui sont aussi les mieux informées - ce qui leur a permis semble-t-il d'appréciables gains de change.

2.5. La promotion du secteur privé pour la lutte contre la pauvreté

Dans le cadre du PAS, le Gouvernement a mis en œuvre un certain nombre de mesures destinées à créer un environnement incitatif au développement du secteur privé afin de permettre à celui-ci de jouer un rôle moteur dans la croissance économique. A cet effet, l'Etat s'est engagé entre autres à libéraliser l'économie, à restructurer le secteur des entreprises publiques, à assainir les opérations financières de l'Etat et à réaliser un certain nombre de réformes du cadre réglementaire (code du travail, code des investissements, code minier, etc.).

Sur le plan institutionnel, ces mesures ont été accompagnées d'une restructuration et d'un renforcement des trois principales institutions publiques d'appui au secteur privé, à savoir la Chambre de Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, l'Office National du Commerce Extérieur et le Conseil Burkinabé des Chargeurs. De surcroît, l'établissement d'une structure de concertation Etat/secteur privé était censé assurer une participation accrue du secteur privé à la conception et à la formulation de stratégies et politiques, mais son impact réel reste assez incertain malgré l'existence d'une structure d'appui créée à cet effet (PASP).

Cependant, en dehors de ces initiatives qui entrent dans le cadre du PAS, il y a lieu de souligner l'absence d'une stratégie claire et cohérente du Gouvernement en matière de promotion du secteur privé.

Malgré les mesures mentionnées ci-dessus, l'environnement économique et réglementaire du secteur privé reste peu incitatif, par exemple en ce qui concerne les tarifs douaniers, les divers codes, ainsi que les systèmes judiciaire et bancaire. La mise en place de l'UEMOA devrait permettre une certaine évolution

de l'environnement du secteur privé, offrant ainsi une certaine impulsion positive. Néanmoins, il est préoccupant de constater, par exemple, que la plupart des entreprises du secteur formel n'ont pas pu profiter des avantages potentiels liés à la dévaluation du franc CFA pour augmenter leur production locale ou encore leurs exportations, de même qu'elles ont eu du mal à faire face à la concurrence des sociétés étrangères dans le cadre de la libéralisation du commerce. Les micro-entreprises, quant à elles, ont fait preuve de plus de flexibilité, principalement parce qu'elles représentent généralement une stratégie de survie pour une partie de la population.

Au coût élevé d'un certain nombre de facteurs de production dû à l'enclavement du pays par rapport aux coûts de ceux des autres pays de l'UEMOA, s'ajoute l'absence d'un véritable esprit d'entreprise, des insuffisances en matière de formation professionnelle et de compétences techniques, ainsi que la faiblesse des capacités nationales d'information et de promotion économiques, financières et commerciales. Ce sont là quelques-unes des contraintes qui risquent de rendre l'adaptation au marché commun de l'UEMOA difficile, et qui font craindre une inondation du pays par les produits des pays côtiers plus compétitifs.

Face à ce défi, il est impératif pour le Gouvernement de lancer une initiative de concertation entre tous les intervenants dans le secteur, afin d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale de promotion du secteur. Une telle initiative se verrait sans aucun doute appuyée par la majorité des bailleurs de fonds intervenant au Burkina Faso, qui depuis un certain temps accordent un intérêt prononcé à la promotion du secteur privé comme fondement d'un développement économique et social durable du pays. En effet, en témoigne le nombre toujours plus élevé d'interventions sous forme de projets ou programmes en faveur de la promotion du secteur. On note par ailleurs parmi les bailleurs une reconnaissance de la nécessité d'une coordination de ces activités. Ainsi, depuis février 1996, la volonté de coordination a donné lieu à la tenue de réunions mensuelles de concertation des bailleurs sur l'appui au secteur privé.

Dans ce cadre, il semblerait opportun et souhaitable d'envisager la tenue d'une consultation thématique consacrée à la promotion du secteur privé, afin d'instaurer un véritable dialogue entre tous les intervenants autour de l'élaboration d'une stratégie pour la promotion du secteur.

3. LE RÔLE DU P.A.S. VIS-À-VIS DES SECTEURS SOCIAUX POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

Le faible impact des programmes de réduction de la pauvreté mis en œuvre en Afrique Subsaharienne, vers la fin des années 80, en complément des efforts de stabilisation et d'ajustement structurel, a entraîné une remise en cause de la démarche analytique et opérationnelle qui les sous-tendait. En effet, les interventions des projets relatifs à la " Dimension Sociale de l'Ajustement " (DSA) se sont polarisées au départ sur l'atténuation à court terme des effets pervers de l'ajustement sur les populations pauvres essentiellement urbaines. Par la suite et au regard des premiers résultats obtenus en début des années 90, les politiques de transferts ou d'assistance compensatoires (filets de sécurité notamment) sont apparues insuffisantes.

Si les programmes DSA n'ont pas permis de réduire véritablement la pauvreté en Afrique - il ne s'agissait pas d'ailleurs de leurs objectifs - il faut reconnaître toutefois que ces programmes, à travers les études et recherches qu'ils ont réalisées, ont permis d'ouvrir la voie sur de nouvelles perspectives pour réduire la pauvreté. En effet, les résultats des recherches sur le plan analytique, mais aussi les leçons de l'expérience du terrain ont conduit aujourd'hui à trois grands acquis dans le domaine.

Premièrement, les programmes DSA ont relancé le débat sur la pauvreté qui a fait l'objet de plusieurs concertations et ateliers techniques au niveau mondial et régional. Ces débats organisés par les différentes institutions du système des Nations Unies ont permis d'enrichir les concepts et approches de la pauvreté qui est abordée maintenant sous ses différentes dimensions (monétaire et non monétaire⁷).

Deuxièmement, les programmes DSA ont conduit à la diffusion de la notion de

profil de pauvreté par pays et, de ce fait, ont contribué à instaurer la nécessité d'une recherche permanente sur le niveau de vie des populations, les caractéristiques et les causes de la pauvreté voire les entraves en matière d'accessibilité aux services sociaux essentiels.

Enfin, les programmes DSA ont proposé un ensemble de mécanismes de transmission et de ciblage des mesures de politiques. Même si, au stade actuel, le cadre analytique proposé ne fait pas l'unanimité au niveau des intervenants, il n'en demeure pas moins qu'il a éveillé chez les techniciens et décideurs la nécessité d'accorder une attention particulière aux choix des politiques et stratégies.

Faute de données sur l'évolution des niveaux de vie, les analystes du développement ont du mal à évaluer plus directement les effets des programmes d'ajustement sur les pauvres et à différencier plus clairement ces effets des tendances économiques et sociales à long terme. La méthode consistant à évaluer l'impact des programmes d'ajustement d'après l'évolution des indicateurs sociaux ne répond pas aux exigences d'une analyse rigoureuse, parce que ces indicateurs réagissent avec un retard considérable au mouvement des revenus et à l'évolution d'autres facteurs (tels que les taux d'alphabétisation, le niveau d'instruction des femmes, etc.)

D'autres travaux empiriques sont nécessaires pour définir des indicateurs fiables permettant de distinguer entre tendances économiques à court terme et processus de développement à long terme et d'obtenir des données qui contribueraient à mettre un terme au débat sur le point de savoir si l'ajustement est bénéfique ou préjudiciable aux pauvres. A cet égard, la présente contribution du Groupe National de Réflexion sur le DHD est importante et stratégique.

La prise en compte de la dimension sociale de l'ajustement se traduit d'abord par le fait que les secteurs de la santé et de l'éducation ont été considérés comme prioritaires et ont été, en conséquence, autorisés à recruter de manière à étendre progressivement la couverture nationale en services sociaux de base. Des conditionnalités concernent la croissance régulière des dépenses publiques en matière d'éducation primaire et de santé (avec un

⁷ PNUD. Rapport mondial sur le Développement Humain. 1997. New York. 1997

accent sur la fourniture de médicaments génériques). Certains bailleurs de fonds (notamment l'Union Européenne) se sont engagés à financer ces dépenses supplémentaires.

En matière de santé, l'orientation générale est celle de l'initiative de Bamako : création de districts sanitaires, modernisation des CSPS, recouvrement des coûts opérationnels, redéploiement du personnel et utilisation généralisée des médicaments génériques à travers notamment la mise en fonctionnement de la CAMEG. Des mesures plus spécifiques ont été prises pour enrayer l'épidémie de SIDA et la propagation des MST.

En matière d'éducation, les principes sont également ceux d'un redéploiement au bénéfice des provinces, d'autre part, d'une meilleure utilisation du potentiel (classes à double flux dans les villes, multigrades dans les campagnes) d'autre part. Une réduction progressive des bourses et allocations scolaires est programmée. Des mesures ont été prises pour favoriser la distribution de livres scolaires, qui ont souvent varié (système de location des manuels, remplacé par le don d'un manuel pour deux élèves dans les écoles primaires).

Comme le montre le Tableau 3.4., les mesures de promotion des secteurs sociaux se sont traduites par une certaine croissance des dépenses sociales de base, à la fois en valeur absolue et surtout, par rapport au total des dépenses publiques.

L'augmentation en valeur qui apparaît en 1994 reflète en partie l'augmentation des coûts après la dévaluation, mais l'effort qui a été consenti depuis 1995 corres-

pond effectivement à une augmentation en valeur réelle (les salaires n'ont augmenté que de 8% environ) des financements alloués aux secteurs sociaux essentiels.

Malgré ces efforts, le Burkina Faso occupe en 1995 selon le Rapport Mondial sur les développements Humain édité en 1998 un classement faible, tant en ce qui concerne le PIB réel par habitant (784 USD PPA) qu'en termes de développement humain (0,219). Ce niveau de développement humain le place au 172ème rang sur les 174 pays étudiés. La mauvaise performance en matière d'indicateurs sociaux explique que le Burkina Faso perde 7 places dans le classement selon l'IDH (Indicateur de Développement Humain) par rapport au classement selon le PIB (PPA) par habitant. En effet, l'espérance de vie n'est que de 46,3 ans en 1995, le taux d'alphabétisation des adultes de 19,2% et le taux combiné de scolarisation de 19%⁸.

La faiblesse des indicateurs sociaux ne doit cependant pas masquer la remarquable amélioration observée depuis l'indépendance ainsi que le précise le Rapport National sur le DHD. L'espérance de vie est passée, entre 1960 et 1994, de 36,1 à 46,4 ans, le taux d'alphabétisation des adultes de 8 à 19%, et le taux brut de scolarisation (tous niveaux confondus) de 8 à 20%. Pendant la même période, la mortalité infantile se réduisait de 186 à 101 pour 1000, et l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans de 34 à 30%. L'indice de développement humain a connu en conséquence une croissance rapide, passant de 0,086 en 1960 à 0,116 en 1970, 0,151 en 1980 et 0,203 en 1992.

Tableau 3.4. : Part des secteurs sociaux dans le budget de l'Etat, (engagements, dépenses de fonctionnement et d'équipement en milliards de FCFA)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses secteurs sociaux	33,3	42,46	41,31	55,97	58,98	56,64
En % des dépenses budgétaires	18,2%	24,4%	20,7%	20,6%	20,7%	20,9%
MEBA	13,3	14,3	15,3	21,2	23,3	21,0
MESSRS	10,9	13,8	11,3	13,9	17,7	16,3
Ministère Santé	9,1	14,4	14,7	20,9	18,0	19,3

Source : STP/PAS (1996), complété.

⁸ Ces valeurs sont les estimations du PNUD (PNUD 1998). Elles sont contredites par les enquêtes réalisées par les institutions nationales. Par exemple, INSD-DHS (1994) donne une espérance de vie de 52,2 ans.

Le problème de fond semble donc se situer au niveau du faible impact des dépenses sociales, dont le niveau est comparable, voire plus élevé que ce que l'on observe dans beaucoup de pays émergents. Le diagnostic des Revues de dépenses publiques menées par la Banque mondiale met en avant le coût unitaire relativement élevé, notamment dans l'éducation de base. Le salaire des instituteurs représentait avant la dévaluation 15 fois le PIB moyen, contre 2,5 en Asie de l'Est (Banque mondiale, 1993). Il en résultait qu'avec un effort supérieur en proportion à celui des pays d'Asie, le Burkina ne pouvait scolariser qu'une très faible part de ses enfants. Les mesures d'ajustement et les préférences sociales ont modifié certains paramètres de base. Cependant, la réduction du coût relatif s'est opérée au détriment de la qualité des personnels et surtout de leur prestige social. Dans les campagnes notamment, les agents de l'Etat qui apparaissaient antérieurement comme des personnes dotées d'un niveau de vie élevé sont bien souvent aujourd'hui dans l'incapacité d'assurer leurs dépenses de base.

La politique dans les secteurs sociaux a été axée sur la croissance qualitative des infrastructures. Ceci pose un problème car il ne s'ensuit pas automatiquement une amélioration de la situation sanitaire ou éducationnelle.

Dans le secteur sanitaire, par exemple, l'accent a été mis sur la multiplication des centres de santé. Dans l'optique de la déclaration de Bamako, on a aussi cherché à rendre ces centres de santé autonomes sur le plan financier. Dans les faits, un grand nombre de ces centres de santé ne sont pas opérationnels. De plus, le principe (correct) du recouvrement des coûts n'a pas été adapté pour tenir compte de la large partie de la population rurale démunie qui ne peut payer, ne serait-ce que des sommes symboliques. Dans certaines régions, les hauts-commissaires ou les services de l'action sociale semblent avoir pris l'initiative de faire établir des documents reconnaissant aux personnes les plus démunies un statut d'indigent qui leur assure la gratuité des prestations. Il ne s'agit là toutefois que d'initiatives isolées et non coordonnées.

Par ailleurs, la pénibilité particulière des conditions de travail et de revenu des

Encadré N°3.2.

Pourquoi les services sociaux de base ?

Les services sociaux de base ont certaines caractéristiques spécifiques qui les distinguent des autres domaines de priorités du développement humain et justifient l'attention particulière qu'on leur accorde dans l'initiative 20/20 : les services sociaux de base revêtent une importance particulière dans la réduction des pires aspects de la pauvreté. L'ignorance, la maladie, la faim sont les principaux facteurs qui perpétuent le cycle de la pauvreté. L'éducation de base, les soins de santé primaire, la planification familiale, la nutrition, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement constituent donc des thèmes cruciaux pour briser ce cycle. D'un point de vue économique, tous les services sociaux de base affichent un taux de rendement élevé et sont associés à des externalités très positives. En d'autres termes, la société tout entière pourra bénéficier de l'élargissement de la couverture de ces services et de l'amélioration de leur qualité. Ainsi, l'initiative 20/20 se présente comme un cadre pragmatique de mobilisation des ressources tant nationales qu'extérieures pour faciliter aux populations l'accès à une éducation et à un système de santé de base de qualité, à une meilleure nutrition et une bonne santé reproductive, à de l'eau potable et un environnement sain amené par un assainissement de leur milieu de vie. La finalité de tous ces efforts n'est autre que l'opérationnalisation de la lutte contre la pauvreté et du Développement Humain Durable.

Source : " L'Initiative 20/20 : atteindre l'objectif d'un accès universel aux services sociaux essentiels en vue d'un développement humain durable ", note conjointe FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO & UNICEF, 1995

personnels de santé opérant dans les provinces ne semblent pas avoir été prises en compte. Il en résulte une certaine démotivation de ces personnels, qui sont souvent largement laissés à eux-mêmes. Ceci ne peut évidemment produire un haut niveau de qualité des soins prodigués.

Le résultat de tous ces phénomènes est une très faible utilisation des infrastructures mises en place. Dans 16 provinces, souvent les plus pauvres, le taux d'occupation ne dépasse pas 10%.

Sur le plan éducationnel, les écoles se sont multipliées, sans qu'on se soit toujours bien assuré que l'on répondait ainsi à une demande réelle de la population, matérialisée par une contribution de la collectivité bénéficiaire.

L'initiative 20/20 au Burkina Faso.

La communauté internationale a mis au premier plan de ses préoccupations, le phénomène de la pauvreté et a suscité, au plan mondial, une série de conférences autour du thème de la lutte contre la pauvreté. La plus importante de ces conférences aura été incontestablement le sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995. Ce sommet a adopté comme première mesure concrète de lutte contre la pauvreté la mise en œuvre de l'initiative 20/20. Cette initiative scelle, pour les pays développés et ceux en développement, l'engagement mutuel de consacrer respectivement au moins 20 % de l'aide de publique au développement et 20 % des budgets nationaux aux services sociaux de base.

Dans le cadre du suivi du sommet mondial sur le développement social de Copenhague, le Burkina Faso s'est porté candidat pour une expérience pilote de mise en œuvre de l'initiative 20/20.

Selon les premiers résultats provisoires disponibles, l'Etat Burkinabè a consacré en moyenne, pour les années 1995 et 1996, 13,6 % de son budget aux secteurs sociaux essentiels de base, soit 11,8 % en 1995 et 15,4 % en 1996. Sur plus de 23 milliards de francs CFA consacrés aux secteurs de l'initiative 20/20 en 1995, l'éducation de base a reçu plus de 13 milliards, soit 57 % du total contre 36 % à la santé; les 7 % restants se partageant entre l'eau potable et la santé de la reproduction. Cette part prépondérante de la santé et de l'éducation se retrouve en 1996 avec respectivement 38 % et 55,6 % du total de la dotation accordée aux secteurs sociaux de base.

Efforts du Gouvernement pour la promotion des services sociaux de l'initiative 20/20

	1995 %Budget	1996 %Budget	1995 %Recette	1996 %Recette	1995 %PIB	1996 %PIB
MEBA	6,8	8,6	9,9	9,7	1,2	1,2
SANTE	4,3	5,9	6,3	6,7	0,7	0,8
Action sociale et famille	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1
Eau potable	0,4	0,5	0,5	0,6	0,1	0,1
Initiative 20/20	11,8	15,4	17,3	17,5	2,0	2,2

Quant aux partenaires au développement du Burkina Faso, les ressources qu'ils allouent aux secteurs sociaux de base représentent en moyenne 17,3 % de l'aide totale pour les années 1995-1996. Ce pourcentage était de 18,3 % en 1995 contre 16,3 % en 1996. La répartition entre secteurs y est quelque peu différente de celle de l'Etat. Ainsi, en prenant en compte les décaissements cumulés des années 1995 et 1996, soit 149 millions de dollars US, le secteur de l'eau et de l'assainissement y représente 36,6 %, contre 30,8 % pour l'éducation de base, 24,5 % pour la santé et 7,9 % pour la santé de la reproduction.

Des étapes additionnelles d'approfondissement des diagnostics relatifs à l'analyse des dépenses sociales tant du point de vue de l'efficacité que de l'effectivité des investissements en faveur des secteurs sociaux essentiels ont été engagées. De même, ont été approfondies les opportunités de restructurations budgétaires infra et intersectorielles en faveur de l'Initiative 20/20 et de la lutte contre la pauvreté extrême. Enfin, une réflexion sur les modalités de mobilisation de ressources additionnelles en faveur des secteurs sociaux de base et de suivi-évaluation de l'Initiative 20/20 a été engagée par le Gouvernement et ses principaux partenaires de développement, notamment à l'occasion d'un atelier national sur cette initiative et de la Conférence de Table Ronde sur le développement des secteurs sociaux organisée à Ouagadougou en septembre 1998.

Source: " L'Initiative 20/20 au Burkina Faso ", Ministère de l'Economie et des Finances & PNUD, Ouagadougou, 1998.

4. LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE EN FAVEUR DE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ.

Les pauvres constituent plus de 45 % de la population au Burkina Faso ; on les trouve dans les groupes socio-économiques très divers, aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Les

pauvres utilisent toute une gamme de stratégies de survie et des mécanismes d'adaptation ou de réaction à des situations parfois inattendues de crise et/ou de famine - pour maintenir et, si possible, tenter d'améliorer leur situation à court terme. En particulier, il apparaît plus important de comprendre les stratégies de survie et les mécanismes d'adaptation des femmes pauvres - sans parler de leur

Encadré N°3.4.

Classement provincialisé du Namentenga : commentaire du Haut-Commissaire

Sidwaya : *Le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) dans son rapport sur le développement humain durable classe le Namentenga 45e sur 45 provinces que compte le Burkina; quelle est votre réaction face à ce classement ?*

Etienne Yanogo : Le constat est amer mais j'estime que c'est un bon classement. Au regard des indicateurs du PNUD, c'est-à-dire les bases sur lesquelles est fondé le classement sont assez représentatives. Même si on classait le Namentenga 18e ou 5e province du Burkina alors que les réalités sur le terrain sont tout autres. Cela peut provoquer des difficultés par la suite. Quand on fait le constat : nous n'avons pas assez d'infrastructures, le revenu par habitant est faible, le taux de scolarisation est bas, l'accès aux soins de santé n'est pas facile dans la localité... Vraiment, au regard des indicateurs de développement, on peut dire qu'il y a problème au Namentenga. Il y a des goulots d'étranglement qui entravent le développement de la province et je crois que le classement du Namentenga en 45e position ne doit pas être pris avec un degré élevé de mécontentement. C'est plutôt quelque chose qui doit nous inciter à travailler avec beaucoup plus d'ardeur pour aller de l'avant. Je me réjouis de constater une réaction par rapport à ce classement à travers par exemple l'organisation par les ressortissants de la province du symposium sur le développement du Namentenga. D'ici l'an 2 000, il ne faudrait plus que le Namentenga figure comme on le disait " au hit parade des provinces à la traîne ".

Sidwaya : *En dehors des aléas naturels, qu'est-ce qui handicape selon vous le développement du Namentenga .*

Etienne Yanogo : En dehors des handicaps physiques, je pense qu'il y a un problème moral. Le fait d'accepter, de considérer et de pratiquer certaines choses peut constituer un frein au développement d'une localité. Mais à cet handicap majeur peut être levé pour peu que chacun mette la main à la pâte en œuvrant avec détermination et dévouement pour le développement de la province. Si la barrière au niveau des mentalités est levée, le développement ne sera plus un vain mot au niveau du Namentenga.

Sidwaya : *Les fils et filles du Namentenga se sont réunis à Boulsa du 26 au 28 pour faire l'état des lieux sur la province et réfléchir sur les actions à mener pour son développement. Comment avez-vous accueilli cette initiative ?*

Etienne Yanogo : L'appréciation que j'ai de l'initiative est positive. J'ai été vraiment surpris que cela puisse se réaliser sans heurts. Nous n'avions pas pensé à un seul moment que de telles initiatives pouvaient se concrétiser. La rencontre des ressortissants du Namentenga autour de la question de développement de la province suscite en moi beaucoup de fierté.

Sidwaya : *Que comptez-vous mener comme actions pour transformer qualitativement l'image actuelle du Namentenga ?*

Etienne Yanogo : Il n'y a pas longtemps que je suis à la tête de la province ; cela fait neuf (9) mois que je suis là. Mais il faut dire que nous avons l'appui de certaines ONG, de tous les départements ministériels et de quelques partenaires du développement pour pouvoir accroître les performances des actions que nous menons ou que nous mènerons sur le terrain. Ce sont les objectifs fixés par le gouvernement que nous poursuivons. Nous comptons également beaucoup sur le partenariat dans l'exécution des projets initiés au plan local pour venir en appui et pour pallier les insuffisances de l'Etat. Nous sommes en route pour le développement et nous estimons que nous allons atteindre le but escompté.

Source : Sidwaya n°3547 du 1er juillet 1998.

potentiel économique - parce qu'elles sont relativement plus nombreuses et plus démunies que les hommes. Par exemple, 66 % des femmes au Burkina Faso voient leur activité non rémunérée selon le rapport mondial sur le Développement Humain 1997 et gagneraient ainsi à être mieux intégrées dans la dynamique de développement du pays.

Au total le défi majeur est donc de savoir comment valoriser les activités économiques des pauvres, et non pas de s'y opposer, et de mettre en œuvre des réformes répondant aux besoins de ceux-ci et acceptées par eux. Dans cette perspective, il s'agirait :

- de rechercher plus activement les moyens d'appuyer les stratégies de survie des pauvres en encourageant les bénéficiaires à participer à la planification et à la mise en œuvre des réformes. Un effort manifeste a été engagé en ce sens au Burkina Faso depuis 1998, il conviendrait de poursuivre cette démarche et de l'approfondir.

- d'examiner les éléments des réglementations publiques qui ont eu le plus d'impact direct sur les pauvres, afin d'atténuer les effets des règles et règlements qui entravent les opportunités qui peuvent s'offrir aux pauvres dans l'exercice quotidien de leurs activités économiques et rémunératrices. En ce domaine, des efforts devraient être entrepris notamment en ce qui concerne la question de l'accessibilité des populations aux services administratifs, aux secteurs sociaux et aux opportunités de développement économique.

- d'étudier les options d'identification des pauvres confrontés à des situations critiques et d'appuyer un meilleur ciblage des populations vulnérables. De tels efforts de ciblage et d'orientation des politiques n'ont pas véritablement été engagés d'une manière globale et suivie au Burkina Faso.

En général, le gouvernement reconnaît qu'il est important de réaliser des réformes économiques et d'éliminer les obstacles structurels passés pour réaliser la saine croissance économique qui reste la condition préalable au recul de la pauvreté. Toutefois, ces réformes sont une condition nécessaire mais non suffisante à ce recul. Le gouvernement et les bailleurs de fonds accordent trop d'atten-

tion aux résultats macro-économiques globaux des réformes structurelles, à court et à moyen terme. Ils ne font pas suffisamment cas des difficultés de mise en œuvre de nouvelles politiques ni des effets des politiques antérieures et postérieures à la réforme sur le plan de la répartition et de l'équité, de sorte que les gagnants et les perdants ne sont pas toujours ceux que l'on attend de la réforme économique.

Pour mieux intégrer les préoccupations relatives à la pauvreté dans le cadre de la politique macro-économique, le gouvernement et les bailleurs de fonds doivent mettre davantage l'accent sur le suivi des résultats des réformes en aval. Cela vaut pour deux types de politiques:

- i) les politiques macro-économiques en général, qu'il faut examiner afin d'y déceler toute entrave ou retombée qui pénaliserait les pauvres, de manière à apporter des changements dans le choix des priorités ou l'enchaînement des mesures (sans que cela puisse se faire au détriment des objectifs de " croissance et d'équité "), ou à mettre en place d'autres mesures ou programmes compensatoires, tels que la création de fonds sociaux ou divers transferts de revenu;

- ii) les politiques macro-économiques ou sectorielles qui sont expressément conçues pour être favorables aux pauvres et qu'il convient de suivre pour s'assurer qu'elles contribuent effectivement et efficacement à appuyer les plus démunis. A l'analyse, on constate qu'un grand nombre de politiques apparemment favorables aux pauvres n'ont en fait que peu d'impact sur eux.

Il arrive aussi que les objectifs censés être favorables aux pauvres soient excessivement optimistes ou irréalisables avec les ressources existantes et doivent donc être alignés sur ce qui peut être fait avec les ressources disponibles.

Pour réaliser cette internalisation et cette intégration, il est recommandé que le gouvernement et ses partenaires au développement s'entendent sur des critères pratiques de mesure de la pauvreté et sur des objectifs sociaux pour les politiques macro-économiques, de manière à s'assurer que les résultats recherchés puissent être atteints. De même, ils devraient étendre la portée de l'analyse des politiques macro-économiques afin de déterminer les conséquences

défavorables qu'elles pourraient avoir sur les pauvres et d'y remédier, et enfin, ils devraient calculer les coûts attendus des mesures de suivi des politiques proposées ici et ce, afin de définir des moyens opérationnels viables et durables pour leur mise en œuvre.

Un tel effort a été récemment engagé d'une part, dans la préparation de la Table Ronde sur le développement des secteurs sociaux et d'autre part, dans les travaux réalisés pour la mise en œuvre de l'initiative 20/20 au Burkina Faso. Cependant, cette démarche mériterait une appréhension plus large des enjeux, une mise en œuvre plus transversale des politiques de développement et un suivi-évaluation plus affiné de la situation des populations et des groupes vulnérables.

5. L'ACCÈS DES PAUVRES AUX RESSOURCES PRODUCTIVES.

La pauvreté au Burkina Faso est essentiellement rurale. Ses causes structurelles puisent leurs racines dans le manque de ressources productives et l'absence d'accès aux moyens de production liés aux ressources naturelles. Dans ce cadre, les stratégies de lutte contre la pauvreté insistent souvent sur l'accès des pauvres à la terre et aux moyens de production de celle-ci. Lorsque l'on procède à un chiffrage des difficultés d'accès aux ressources productives des populations, on constate un certain nombre de handicaps : ainsi 22 % de la population au Burkina Faso restent privées d'eau potable selon le rapport mondial sur le développement humain 1998. L'accès à l'électricité reste également concentré à la ville en général et représente selon certaines estimations nationales 7 % environ.

5.1. Accès des pauvres à la terre, à l'énergie domestique et à l'eau

Les politiques d'accès à la terre ou relatives au droit foncier, bien que peu mises en pratique, sont impératives dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté⁹. La répartition et la possession

des terres, surtout en ce qui concerne les terres cultivables (y compris l'attribution de titres de propriété), ont des incidences décisives sur la production, le revenu et les conditions de vie des ménages pauvres ruraux. Au-delà de l'accès à la terre en tant que ressources productives agricoles, celle-ci peut aussi être valorisée en tant que patrimoine foncier, principal actif des ménages pauvres. Il est aussi possible de lui attribuer une valeur d'échange en vue de favoriser l'allocation la plus efficace de cette ressource naturelle entre plusieurs utilisations possibles et ainsi contribuer à l'amélioration du bien-être des groupes pauvres. Enfin, dans le cadre du financement de micro-infrastructures ou d'activités génératrices de revenus, la terre, souvent le seul actif des ménages pauvres, peut servir de garantie à l'octroi de crédits ou de prêts.

L'accès des pauvres aux énergies domestiques et au bois constitue un autre grand défi dans la lutte contre la pauvreté. En effet, au-delà de l'accès classique à une ressource naturelle qui se révèle être une ressource productive de première importance, tant au niveau de l'énergie qu'en tant que matériel de construction, l'accès des pauvres à l'énergie et plus particulièrement au bois contient aussi des éléments importants de problématiques liés à la protection de l'environnement et à une saine gestion des ressources naturelles¹⁰.

L'accès à l'eau est un troisième élément fondamental des stratégies de réduction de la pauvreté dans le cadre de l'accès aux ressources naturelles. Qu'il s'agisse de l'eau en tant que ressource productive pour l'agriculture et l'élevage ou de l'eau potable, la question de l'eau a fait l'objet de nombreux développements dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté¹¹.

5.2. Accès des pauvres à la technologie, aux résultats de la recherche et à la vulgarisation.

Il n'est pas possible de favoriser un accès à des ressources productives et donc d'améliorer la productivité et les conditions de vie des ménages pauvres sans des investissements, ne fût-ce qu'à petite

⁹ Au sujet de la terre, cf. G. Aho, S. Larivière & F. Martin, "Manuel d'analyse de la pauvreté", Québec, 1997; K. Subbarao, "Lessons of 30 Years of Fighting Poverty", Québec, 1997; FIDA, La pauvreté rurale. Rome, 1992.

¹⁰ Cf. à ce sujet : "State of World's Forests", FAO, 1997; "Aridity Zones and Drylands populations", UNSO, 1997; Club du Sahel, "Bulletin d'information", n°16, 1997; Rapport sur le développement humain durable au Burkina Faso en 1997, PNUD, Ouagadougou, 1997.

¹¹ Cf. à ce sujet : "L'Initiative 20/20", PNUD/UNICEF, 1996; "Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté", Banque Mondiale, 1990.

échelle, dans les technologies et les infrastructures, comme on a déjà pu le voir dans le cadre de l'accès à l'eau potable et productive. L'effet de ceux-ci sur les pauvres dépend à nouveau du ciblage de ces projets et de la manière dont ceux-ci sont conçus et exécutés¹².

En règle générale, les principes de mise en œuvre de ces stratégies sont similaires à ceux analysés dans le cadre de l'accès aux ressources naturelles : ciblage des groupes pauvres, implication et participation des communautés à la base, mise en place d'infrastructures ou de technologies adaptées aux pauvres et répondant à leurs besoins.

Encadré N°3.5.

Les systèmes alternatifs de financements au Burkina Faso.

Ces systèmes se réfèrent essentiellement aux mécanismes d'épargne et de crédit et/ou de facilités d'accès au crédit qui concernent les alternatives de financement des activités des populations rurales et/ou des plus défavorisées en général.

Le financement alternatif répond à des critères essentiels à savoir la volonté de faire profiter les ressources productives à la population la plus défavorisée, notamment la population la plus pauvre et qui constitue pourtant la force productrice majeure à l'intérieur du pays. Leur favoriser l'accès au crédit est une des meilleures alternatives pour accéder aux ressources économiques disponibles. Il est aussi essentiel de favoriser le respect des valeurs socioculturelles des populations bénéficiaires de façon à ce que l'économie soit au service du social et favorise de facto leur épanouissement et leur mieux-être. D'où la nécessité d'admettre et d'encourager une pluralité des systèmes de financement.

Le système peut ainsi être basé sur un auto-financement intégral par le milieu au cas où les populations locales décident de mettre en place un système alternatif indépendant sans le concours de l'extérieur tant du point de vue institutionnel que financier. Ce cas de figure se rencontre au niveau traditionnel avec les tontines, ou sur un auto-financement partiel par le milieu au cas où les populations locales demandent la mise en place d'un système alternatif de financement avec le concours de l'extérieur soit au niveau institutionnel, soit au niveau financier.

Les fonctions principales du système alternatif comportent trois éléments : la mobilisation de l'épargne locale, l'octroi de prêts et l'amélioration de la liquidité chez les populations défavorisées.

La méthode de financement repose sur deux mécanismes. Le premier mécanisme est le système d'épargne et de crédit auprès des populations. Il consiste à modifier l'épargne locale et à la transformer sous forme de prêt. Il existe des variantes au niveau de la démarche. Le deuxième mécanisme inclut l'accès facile au crédit bancaire par le fonds alternatif de garantie bancaire.

* Le système d'épargne et de crédit (SEC)

La démarche du SEC consiste à partir des moyens du milieu pour financer les besoins de la population. Le premier levier étant la disponibilité de l'épargne, il convient de la mobiliser ou de discuter sa mobilisation. C'est pourquoi, la première tâche consiste en la mobilisation de l'épargne et ensuite l'octroi du prêt. Par exemple au Burkina Faso les caisses d'épargne et de crédit occupent une place importante dans le financement des activités en milieu rural. Leur promotion est assurée par des organismes d'appui au développement dont les plus connus sont : la société internationale Desjardins (SDID) à travers le réseau des caisses populaires et le CESAO à travers l'Union des coopératives d'épargne et de crédit du Burkina (UCECB). D'autres non moins importants sont les groupements Naam à travers les banques traditionnelles d'épargne et de crédit (BTEC).

* Le système de fonds alternatifs de garantie (SFAG)

Le mécanisme consiste à accompagner un partenaire auprès d'une banque en prenant en charge une partie de la garantie grâce à un fonds qui sera géré sous la forme d'un dépôt à terme par la banque emprunteuse et qui sera libéré après remboursement total du prêt par le partenaire. En général, le fonds couvre une partie de la garantie et le partenaire devra faire l'effort de constituer sa propre garantie au fur et à mesure que les opérations se suivent. Au Burkina Faso, ce mécanisme est pratiqué par bon nombre d'organisations mais présente de faibles résultats.

Source : F. MUSERUKA, Réseau Afrique 2000, Ouagadougou, 1998.

¹² " Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté ", Banque Mondiale, 1990; " L'Etat de la pauvreté rurale dans le monde ", FIDA, 1992.

5.3. Accès au capital productif, à l'emploi et aux services financiers.

Dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie et des revenus des groupes pauvres, il est impératif de faciliter l'accès de ceux-ci au capital, qu'il s'agisse du capital productif, qui grâce aux investissements en infrastructures et aux technologies adaptées aux pauvres doit permettre l'accès à un emploi ou à une activité génératrice de revenus, ou de l'accès au capital financier et, dans ce cadre, plus particulièrement au crédit.

L'accroissement des revenus des ménages pauvres ne peut s'effectuer sur base exclusive de projets d'accès aux ressources naturelles et de fourniture d'infrastructures et de technologies répondant aux besoins des pauvres; encore faut-il des structures ou des mesures incitatives adéquates pour ces derniers. Par exemple, la réduction des taxes d'importation sur les intrants et les fournitures d'infrastructures à destination des pauvres est une mesure des plus efficaces. D'autre part, la réduction importante de la taxation des équipements et facteurs de production en agriculture a été une composante essentielle de la promotion de l'agriculture et de l'accroissement du nombre des petits agriculteurs.

Il est de même pour l'assouplissement de la législation relative aux marchés des produits agricoles, qui reste un élément fondamental. Accroître ou rendre accessible les marchés aux pauvres est une base des politiques de réduction de la pauvreté. L'expérience a montré que les pauvres, avec des capacités renforcées et un accès à l'information, peuvent tirer de nombreux avantages de l'ouverture des marchés et répondre rapidement à cette nouvelle donne économique. Des mesures incitatives au commerce et à l'exportation, des coûts de transport abaissés et un bon développement des capacités à la base peuvent accroître de manière spectaculaire l'accès des pauvres aux marchés et, par là même, leurs conditions de vie.

Au-delà de l'impact reconnu de l'épargne, du crédit et des prêts sur la lutte contre la pauvreté et l'accroissement des revenus des pauvres, la question clé actuelle du développement du micro-crédit à destination des pauvres se focalise sur l'instrument privilégié du

micro-financement, à savoir l'intermédiation financière. L'intermédiation financière permet à des institutions spécifiques, de mettre ensemble l'offre et la demande de fonds via ces professionnels.

En règle générale, jusqu'à présent, l'intermédiation financière a peu touché les zones les plus pauvres et les ménages les plus pauvres. L'économie des pauvres reste liquide à cause de l'inexistence des banques à leur niveau et du peu d'implantation des organismes de micro-crédit. Ils ne peuvent donc ni accumuler de l'épargne ni avoir accès au crédit. Dans la perspective de la lutte contre la pauvreté humaine, il est nécessaire d'accroître l'offre de micro-financements afin de proposer une gamme variée d'activités essentielles pour la promotion des conditions de vie des pauvres, la satisfaction de leurs besoins essentiels et le renforcement des capacités. Dans cette optique, les institutions non bancaires, surtout les ONG, les associations locales informelles et les coopératives d'épargne et de crédit jouent un rôle clé en tant que seules infrastructures locales financières fournissant des services financiers aux pauvres. Elles constituent donc la base sur laquelle peuvent se développer des programmes de micro-financement pour les pauvres.

Cependant pour assurer à ces activités de micro-financement un rôle moteur dans les programmes de lutte contre la pauvreté, il serait important de renforcer les principes suivants :

- Un meilleur ciblage des pauvres et des actions spécifiques à l'égard des plus démunis parmi les pauvres qui sont encore en général exclus des réseaux de la micro-finance;
- Une attention particulière au risque de saturation du marché, principalement dans les régions périphériques ou enclavées ou parmi les groupes de population les plus démunis;
- Un renforcement des capacités de pérennisation des institutions de micro-finance;
- Une analyse fine et approfondie de l'impact économique et social réel de la micro-finance dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

La réussite de tels programmes nécessite ainsi la formulation de stratégies complexes

et la volonté de tous les partenaires impliqués dans le processus de la microfinance : Etat, banques et communautés à la base. Les organisations internationales et la communauté des donateurs devront apporter un soutien dans ce domaine, particulièrement pendant les premières années. Il s'agit de consolider les nouvelles structures et/ou de nouveaux instruments moins rigides, de façon à lier les programmes de micro crédit et les sources de financement, notamment par le biais du secteur privé. Dans ce cadre, le défi consiste à mettre en œuvre ces activités complexes tout en renforçant leur ciblage sur les groupes pauvres et sur les activités dont les pauvres tireront le plus de bénéfices et d'avantages afin de sortir de la pauvreté.

6. DÉFIS DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

La politique économique burkinabè est désormais soumise à des critères de convergence définis par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)¹³, qui n'intègrent pas explicitement la dimension " lutte contre la pauvreté " au plan régional mais qui y concourt. Ainsi, le Gouvernement du Burkina Faso, à l'instar des autres Gouvernements des Etats membres de l'Union, s'engage à :

- lutter contre l'inflation accompagnée d'une véritable politique de l'offre, combinée à une libéralisation encore plus poussée des prix et du commerce. Un accent particulier sera mis sur la baisse des coûts des facteurs de production ;
- renforcer le processus d'intégration des économies de l'Union par l'organisation et la promotion des échanges intra-communautaires, à la faveur de l'application pour compter du 1er juillet 1996, du régime préférentiel transitoire des échanges de l'UEMOA ;
- poursuivre des réformes structurelles, notamment l'amélioration du cadre juridique, réglementaire et fiscal de l'activité économique, pour le rendre plus attractif et concurrentiel, supprimer les entraves administratives à la créations d'entreprises et la poursuite

des programmes de privatisation des entreprises du secteur public et parapublic ;

- relancer les investissements par des mesures incitatives vers les branches à forte valeur ajoutée et promouvoir l'initiative privée ;

- maintenir les programmes économiques et financiers avec les Institutions de Bretton Woods afin d'assurer la mobilisation de l'assistance extérieure en appui aux efforts internes et d'obtenir un traitement de fond de la dette publique pour soutenir efficacement les efforts internes d'ajustement.

Les Etats membres s'engagent également à maintenir le taux d'inflation à un niveau inférieur de 5% et à atteindre un taux de croissance réel minimum de 5%. En matière de politiques budgétaires, les Etats membres qui enregistrent un ratio solde primaire de base sur recettes fiscales inférieur à 15% doivent déployer des efforts pour le porter à ce niveau minimum. Ceux qui enregistrent un ratio masse salariale sur recettes fiscales supérieur à 50% doivent le ramener à un niveau inférieur à ce seuil. Tous les Etats membres s'engagent enfin à ne pas accumuler de nouveaux arriérés de paiements intérieurs et extérieurs et à réduire les stocks d'arriérés existants, et à porter le ratio investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales au dessus de 20%. La baisse des barrières douanières constitue un enjeu pour un certain nombre de pays dont le Burkina Faso tant en raison de la baisse de ses recettes publiques que de la protection de son industrie naissante. Les conséquences sur les niveaux de revenus et de consommation des ménages burkinabè et notamment des plus pauvres n'ont pas véritablement été analysées. Un effort en ce sens devrait être engagé auquel le PNUD pourrait être appelé à contribuer. En effet, la préparation d'un atelier sous-régional sur l'harmonisation des démarches d'appréhension globale de la pauvreté et la mise en place de politiques et stratégies coordonnées de lutte contre la pauvreté semble être une occasion exceptionnelle de réflexions et de propositions au plan régional.

¹³ Directive n°02/96/CM du 20 septembre 1996 relative à la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques au sein des Etats membres de l'UEMOA pour l'année 1997.



GOVERNANCE, RENFORCEMENT DES CAPACITES ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.

La gouvernance peut être définie comme l'exercice, à tous les niveaux, de l'autorité politique, économique et administrative, dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays. Elle comprend l'ensemble des mécanismes, des processus, des relations et des institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations, et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends. Ses principaux acteurs sont l'État, le secteur privé et la société civile, qui jouent des rôles complémentaires. Dans son acception normative, la gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence, l'imputabilité et la primauté du droit. La bonne gouvernance ainsi définie et le développement humain durable, sont liés de façon consubstantielle. En effet, le développement humain ne saurait être durable sans la bonne gouvernance. Inversement, la gouvernance ne peut être judicieuse que si elle soutient le développement humain. Dans ce sens, le renforcement des capacités en matière de bonne gouvernance devrait être un levier stratégique dans la lutte contre la pauvreté. En effet, la définition de la pauvreté humaine, insiste sur les aspects liés à la pénurie des capacités des groupes ou des individus démunis ou vulnérables.

Au Burkina Faso, le renforcement du système de gouvernance est devenu l'une des priorités essentielles du gouvernement, dont l'enjeu fondamental est de parvenir à un développement humain durable. Un tel objectif ne peut être atteint que par :

- une plus grande performance du système de gestion publique à travers la redéfinition du rôle de l'État, la transparence et l'imputabilité ;
- l'institutionnalisation d'une participation démocratique plus accrue des populations locales à la gestion du pouvoir politique et du processus de développement ;
- le renforcement des capacités du secteur privé, des organisations de la société civile et des communautés de base, l'élargissement du champ de leurs opportunités, au profit notamment des groupes les moins favorisés ou les plus vulnérables.

Il est de plus en plus admis que la lutte contre la pauvreté doit s'insérer dans un cadre global plus large, incluant les aspects multidimensionnels, dont notamment ceux liés à la gouvernance. Sur ce point précis, il est possible de postuler l'existence d'un lien dialectique entre la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté dans un pays. En effet, si la bonne gouvernance constitue un moyen de lutte contre la pauvreté, inversement la réduction de la pauvreté peut être perçue comme le signe d'une bonne gouvernance. Jusqu'ici, l'apport de la bonne gouvernance en tant que levain a été ignoré dans la lutte contre la pauvreté, qui se résumait d'ailleurs à une série d'actions à la base touchant directement les pauvres et destinée à accroître leur accessibilité aux ressources et aux services. Or, l'inaccessibilité des ressources productives et des services sociaux de base peut être considérée comme une dimension essentielle de la pauvreté. A cet égard,

il importe d'assurer l'efficacité administrative et d'avoir un pouvoir démocratique à l'écoute des populations, en vue de parvenir à un accès et à une distribution plus efficace et plus équitable, notamment des services sociaux de base. La faiblesse de l'internalisation des politiques de lutte contre la pauvreté est également l'une des causes de l'insuffisance des résultats obtenus. C'est pourquoi le renforcement des capacités en matière de gouvernance doit prendre également en compte le développement des capacités requises, que ce soit dans les services publics ou chez les autres acteurs de la gouvernance (secteur privé et société civile en particulier) en vue de déboucher sur un développement qui garantit à tous la sécurité humaine et accorde la priorité aux pauvres. De ce point de vue, une véritable stratégie efficace de lutte contre la pauvreté ne peut que prendre appui sur un système de bonne gouvernance qui libère les énergies créatrices et crée les conditions d'une synergie favorable à la mobilisation de tous contre le phénomène de la pauvreté.

1. RÔLE DE L'ÉTAT ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

L'État moderne repose sur l'existence d'un contrat social définissant la citoyenneté, d'un appareil administratif chargé de missions de service public et d'un appareil coercitif chargé de garantir l'effectivité des règlements et la sécurité intérieure et extérieure. Sur le plan organisationnel, l'État, lorsqu'il revêt la forme unitaire comme c'est le cas au Burkina Faso, peut être aménagé selon les techniques de la déconcentration et de la décentralisation. La première modalité n'est qu'une simple délocalisation de la centralisation du pouvoir d'État. Quant à la seconde, elle va plus loin, et implique l'existence de collectivités locales (les communautés) dotées d'une personnalité juridique distincte. L'État et les collectivités locales se présentent ainsi comme deux acteurs essentiels dans la lutte contre la pauvreté. Le pouvoir central et le pouvoir local ont des rôles complémentaires en matière de développement.

1.1. Le rôle de l'État central

L'État tente aujourd'hui de redéfinir son rôle en ce qui concerne les activités

sociales et économiques, de le réduire, de le réorienter et de le réaménager. Cette mutation s'accomplit sous la pression du secteur privé qui attend de l'État la promotion d'un environnement favorable à son essor, de la société civile et des citoyens qui attendent de l'État une plus grande capacité à répondre à leurs attentes.

L'État moderne voit ainsi son rôle traditionnel se modifier à travers le processus de désengagement marqué par le déclin de la fonction de production et d'État providence ainsi que par une plus grande efficacité des dépenses publiques. Cette mutation a également affecté l'État burkinabè qui a engagé une réforme globale de l'administration publique. Le processus de désengagement de l'État comporte potentiellement des conséquences pour les droits inscrits dans la Constitution. La réduction des dépenses publiques et la fin de l'État providence peuvent entamer les ressources destinées à la protection des droits, notamment des droits sociaux et économiques (droit à l'éducation, à la santé, au travail, etc.). En limitant la sphère d'intervention publique, ce processus de désengagement de l'État peut déboucher sur la limitation des domaines dans lesquels des droits sont reconnus et mis en œuvre.

En tant que responsable du fonctionnement efficace et efficient de l'administration publique et garant de la cohésion nationale, le pouvoir politique doit s'assurer de la capacité des services publics à accomplir des prestations de services de qualité en faveur des usagers et de l'accès des plus pauvres d'entre eux aux services sociaux de base tels l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Or, les enquêtes participatives en milieu urbain et rural sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité aux services de base, montrent que les dysfonctionnements de certains services publics, la remise en cause de certains des principes fondamentaux du service public (égalité, continuité, adaptabilité, gratuité) dont notamment celui de la gratuité constituent autant de facteurs limitant l'accès des populations locales aux services sociaux de base. C'est pourquoi la quête de l'efficacité administrative, notamment celle des services publics de proximité, doit prendre place

dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, si l'on veut assurer une plus grande accessibilité des services sociaux de base et une plus grande sécurité des pauvres.

La politique de maîtrise de la masse salariale pourrait avoir contribué à réduire la qualité de vie des fonctionnaires en raison de leur baisse de pouvoir d'achat. D'autant plus qu'une part relativement importante des salaires des agents publics fait l'objet de redistribution au profit de ménages situés en milieu rural. A cet égard, le profil de pauvreté du Burkina Faso indique que les transferts privés sont au quatrième rang des dépenses non alimentaires des ménages riches en milieu urbain et au troisième rang pour les mêmes types de ménages en milieu rural. En raison de la politique de maîtrise de la masse salariale, les agents publics, notamment des niveaux moyens et inférieurs de la pyramide administrative, recourent à des stratégies de survie telles la réduction de la présence sur les lieux de travail, et une attention peu soutenue à la tâche, la corruption, etc. Pour les hauts fonctionnaires, on assiste à une quête effrénée de primes complémentaires versées par les projets ou les donateurs. L'impact de la politique de compression des effectifs et de maîtrise de la masse salariale des agents publics sur la pauvreté doit donc être pris en compte dans l'élaboration des mesures d'accompagnement, surtout si l'on veut parvenir à un Etat performant, doté de solides capacités d'action et en mesure de remplir au mieux ses fonctions régulatrices et distributives, en vue notamment d'assurer la cohésion de la nation et de la société.

Il est en effet admis que la stabilité des régimes démocratiques, surtout à leur début, est étroitement liée à leur légitimité et aux perceptions favorables que les élites, aussi bien que les populations, ont des institutions démocratiques établies. Celles-ci, en dépit de leurs imperfections et de leurs défaillances doivent être perçues comme la meilleure forme de gouvernement possible. Les autorités gouvernementales ne peuvent parvenir à ce résultat que si elles répondent aux aspirations profondes de la grande majorité de la population, composée notamment des groupes les plus vulnérables et les moins favorisés, en leur garantissant

effectivement la sécurité économique, alimentaire, sanitaire, environnementale, et politique conformément aux termes de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable présentée en 1995 par le Gouvernement lors de la troisième conférence de la Table Ronde des bailleurs de fonds. En d'autres termes, l'Etat, en garantissant à la majorité de la population la sécurité humaine et en luttant ainsi contre la pauvreté, renforce la crédibilité, la légitimité et la stabilité des institutions démocratiques.

Par ailleurs, on constate partout dans le monde une remise en cause de l'Etat-providence. Le Président du Faso, tirant les leçons des mutations de l'environnement interne et international, affirmait dans son programme septennal de 1991 "la nécessité impérieuse de rompre avec l'idée d'un "Etat-providence", refuge d'incompétence et d'insouciance". Dans certains domaines cependant, on ne saurait s'en remettre uniquement aux mécanismes du marché. C'est le cas en matière de lutte contre la pauvreté et l'injustice sociale. Le désengagement de l'Etat ne signifie pas qu'il n'a plus un rôle à jouer dans le processus de développement, bien au contraire. Le rôle stratégique de l'Etat dans ce processus est reconnu par tous. L'Etat, en tant que garant de la solidarité et de la cohésion nationale, doit créer toutes les conditions favorables au recul de la pauvreté par la mobilisation de tous les acteurs (secteur privé, société civile, collectivités locales, partenaires au développement, etc.).

Sur ce plan, une volonté politique claire de la part des pouvoirs publics doit être affichée. En effet, la lutte contre la pauvreté n'a pas toujours constitué une véritable priorité pour le gouvernement pas plus qu'elle ne constituait un concept véritablement opérationnel pour les partenaires au développement, l'accent étant plutôt mis sur l'appui à certaines catégories de la population ou à certains programmes sectoriels susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques pour les populations pauvres. Cette carence pourrait s'expliquer non seulement par l'absence d'emprise des groupes marginalisés ou défavorisés sur les processus décisionnels et la difficulté d'identifier avec précision

ces groupes bénéficiaires d'une politique publique spécifique, mais aussi par la faiblesse des capacités institutionnelles du Burkina Faso en matière de conception, d'opérationnalisation et d'évaluation d'une politique anti-pauvreté. En témoignent les déficiences en matière de production de données utilisables sur l'emploi, les revenus et la pauvreté, ainsi que l'absence d'exploitation de certains gisements d'informations existants. En outre, sur le plan institutionnel, il n'existe aucun service chargé de la formulation d'une politique publique spécifique et des différents aspects de la lutte contre la pauvreté. Certes il existe de nombreuses initiatives de lutte contre ce phénomène, dont notamment celles du Ministère de l'Economie et des Finances ou de l'Action sociale et de la famille, mais elles demeurent parcellaires, et souffrent d'une absence de coordination et d'évaluation qui annihilent leur efficacité. En réalité, le renforcement des capacités techniques et institutionnelles locales n'a pas bénéficié des appuis nécessaires pour assurer le retrait progressif de l'assistance extérieure. Un effort important de formation et d'assistance technique reste toujours nécessaire. Cela ne doit pas seulement mobiliser la coopération Nord-Sud, mais aussi, et peut-être surtout la coopération Sud-Sud. Car nombreux sont les pays en voie de développement qui ont une expérience riche à partager en matière de lutte contre la pauvreté. Dans le même sens, il est également nécessaire d'engager une concertation au niveau des grands ensembles régionaux pour bénéficier des synergies et des gains d'échelle.

Du côté des partenaires au développement, les aspects liés à la pauvreté ne semblent pas constituer des objectifs prioritaires par rapport aux grands équilibres macro-économiques. On constate cependant que le Document-Cadre de Politique Economique (1997-1999) comporte un certain nombre d'objectifs qui dénotent la volonté du pays et de ses partenaires au développement d'intégrer une dimension sociale dans l'ajustement structurel. Il s'agit notamment de :

- la réduction du nombre d'individus vivant dans la pauvreté absolue par la réorientation des dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux (santé, éducation et infrastructure) ;

- l'amélioration de l'accès aux services d'intermédiation financière en milieu rural ;

- la facilitation de l'accès des petits paysans aux technologies améliorées, aux intrants et aux marchés.

Les récents programmes d'ajustement structurel au Burkina comportent désormais à la différence des programmes précédents, une composante sociale bien réelle. Mais les divers éléments qui structurent cette dimension sociale ne sont pas encore constitutifs d'une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté. Conscient de ces lacunes, l'Union Européenne a proposé la formulation commune par la communauté des bailleurs de fonds et les autorités burkinabè d'un nouveau type de conditionnalité qui permettrait de prendre en compte à la fois les critères macro-économiques classiques ainsi que des critères sociaux, notamment ceux relatifs à la lutte contre la pauvreté jusqu'ici négligés.

Du côté des autorités politiques, une inflexion semble aussi s'amorcer avec le renforcement des institutions démocratiques. Soumis aux exigences de l'imputabilité politique, et confrontés aux demandes individuelles et collectives pressantes de leurs électeurs, les parlementaires semblent avoir pris la mesure, ne serait-ce que de façon empirique, de l'état de pauvreté de la population et de la nécessité d'apporter des réponses adéquates à ce fléau. Dans cette prise de conscience, un premier pas avait déjà été franchi avec les débats suscités par la publication en 1996 par l'INSD du premier profil de pauvreté du Burkina Faso, et surtout avec l'organisation en septembre 1997 des journées parlementaires de la majorité gouvernementale autour du thème «Des lois pour l'augmentation de la production et de la productivité pour combattre la pauvreté et la misère». Cet intérêt des parlementaires pour les pauvres qui constituent l'essentiel de leur base électorale ne s'est pas encore traduit par l'adoption de lois spécifiques anti-pauvreté. Il est vrai que c'est au gouvernement qu'il appartient d'élaborer les politiques publiques appropriées en la matière. Mais les parlementaires, par leur pouvoir législatif et de contrôle de l'action gouvernementale, peuvent néanmoins attirer l'attention des pouvoirs

publics sur les projets de lois, les décisions et les non-décisions gouvernementales qui risquent de pénaliser, de défavoriser, d'aggraver ou d'entretenir la situation des catégories sociales pauvres.

Avec le gouvernement, il revient aussi aux parlementaires d'assurer sur le plan légal et réglementaire une plus grande accessibilité de la Justice pour les populations les plus pauvres. Il ne fait point de

Encadré N° 4.1.

Journées parlementaires CDP à Bobo-Dioulasso : à la conquête d'une dynamique nouvelle.

La ville de Bobo-Dioulasso abrite depuis mercredi 17 septembre 1997 les premières journées parlementaires du Groupe parlementaire du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP). Placées sous le thème " des lois pour l'augmentation de la production et de la productivité contre la pauvreté et la misère ", ces journées offrent l'occasion aux 101 députés du CDP, à partir de réflexions fécondes, de bâtir des axes d'orientation et d'option aux fins de réussir un pari : la consolidation de l'économie nationale pour de meilleures conditions de vie.

Ces journées offrent également aux députés CDP l'occasion de prendre contact avec les populations de la province du Houet pour leur témoigner un légitime sentiment de reconnaissance après les élections du 11 mai 1997.

Pourquoi le choix de Bobo-Dioulasso pour abriter ces journées ? Ce n'est pas un fait du hasard. En effet, ville hospitalière par excellence, Bobo nourrit en ce moment une ambition noble : la relance économique de la ville. D'où ces journées parlementaires dans cette ville de Sya pour soutenir et encourager ses populations à réussir cette relance.

Pour le secrétaire général de la section CDP du Houet, cette relance ne saurait s'opérer sans une lutte âpre contre la pauvreté, la misère et l'ignorance. D'où tout l'intérêt du thème des présentes journées qui s'inscrit dans cette mouvance. Il vient comme une interpellation aux populations de la province du Houet à s'investir avec plus de conviction, de dynamisme et d'ardeur dans le travail. C'est à ce prix et à ce prix seulement, dira le secrétaire général de la section CDP, que toute la province du Houet pourra sortir de ses tourments la tête haute.

Pour l'heure, l'espoir est permis car, dira le maire de la commune de Bobo-Dioulasso il ne fait aucun doute que les populations de Sya sont des travailleurs consciencieux et soucieux de leur devenir. Ce faisant, le combat contre la pauvreté et la misère est un combat qu'elles peuvent remporter pour des conditions de vie plus reluisantes.

Le message des députés de la province du Houet à ces journées parlementaires s'est voulu une invite à l'investissement dans la production agro-pastorale.

Pour ces députés, l'organisation de ces journées de réflexion en dehors du cadre habituel des débats parlementaires à l'Assemblée nationale est à saluer à sa juste valeur car rapprochant aux mieux les élus des préoccupations de leurs électeurs. Nourrissant l'espoir que les trois jours de réflexion seront mis à profit pour la recherche des voies et moyens aux fins de sortir le pays des hommes intègres de la pauvreté et de la misère, la porte-parole des députés du Houet s'est voulu rassurante : " Bobo-Dioulasso carrefour des idées et grand centre politique, saura inspirer ses illustres hôtes " pour des échanges d'où sortiront des recommandations susceptibles de redonner espoir à notre peuple.

Cet espoir deviendra réalité dans la mesure où, selon le président du Groupe parlementaire CDP, le député Dim Salifou, " le grand parti ambitionne lier son destin à celui du peuple ". D'où son appel à un engagement commun pour réussir cette victoire commune.

En attendant cette victoire, les journées parlementaires sont pour le Groupe parlementaire CDP à la fois une tradition et une opportunité. " Tradition car, d'une législature à l'autre, il se forme une continuité. Opportunité parce que le parti ne manque pas, à l'occasion, de traiter de ses questions internes et de discuter son action au sein de l'Assemblée nationale ". Elles sont de véritables écoles où sont enseignés l'esprit de discipline dans la liberté, le calme et la sérénité, des valeurs de tolérance et d'unité. Pour peu que les uns et les autres le comprennent, il s'instaure une culture démocratique, cette valeur chère aux rassembleurs et aux bâtisseurs intrépides, il se perpétue de nouveaux comportements et de nouvelles mentalités qui fertilisent l'émancipation sociale.

Au menu de ces journées parlementaires CDP, figure l'examen et l'adoption du règlement intérieur du Groupe parlementaires CDP, ce cadre normatif qui régira la vie du groupe en harmonie avec les principes d'organisation du parti et les textes régissant la vie de l'assemblée.

De nombreuses occasions d'échanges sont également prévues avec de hautes personnalités tant au niveau gouvernemental, au niveau du parti qu'au niveau de l'Assemblée. Des communications sur les programmes en cours dans le cadre des six engagements nationaux ainsi que sur la conception et la mise en œuvre des projets seront données aux participants à ces journées.

C'est dire donc que les hôtes de Sya ne vont pas chômer. Puisse de leurs réflexions sortir des propositions et recommandations en adéquation avec les préoccupations de notre peuple qui se bat au quotidien pour sa survie dans un environnement socio-économique quelque peu hostile.

Sita TARBAGDO

Source : Sidwaya n° 3 346 du 19 au 21 septembre 1997 P.7

doute que les justiciables les plus pauvres, qui sont les plus exposés aux injustices de toute nature et aux violations des droits humains, ont difficilement accès à la Justice pour défendre leurs droits.

Pour des raisons liées notamment à l'éloignement du juge, aux lenteurs de la justice, à son coût, au manque de confiance qu'elle inspire, et à la méconnaissance même du droit, les justiciables, notamment les plus pauvres d'entre eux répugnent à ester en justice. Or, l'accès à la justice est considéré comme un mécanisme essentiel de garantie des droits fondamentaux, l'un des aspects de la sûreté des personnes, des biens et des droits. C'est pourquoi l'accès des populations pauvres à la justice doit retenir toute l'attention des pouvoirs publics. Dans le même sens, l'action du Médiateur du Faso doit être renforcée, car l'expérience de plusieurs pays montre que la «Médiature» constitue l'une des pièces maîtresses d'une stratégie alternative de justice en faveur des pauvres. En effet, le Médiateur constitue une institution d'arbitrage créée sur un principe d'équité, pour rendre la justice d'accès facile, et surtout pour réparer les injustices et lever les obstacles dressés par les services publics dans leurs relations avec les usagers. Le récent rapport publié par le Médiateur du Faso en juin 1998 a montré le succès grandissant dont bénéficie l'institution (510 dossiers traités entre décembre 1994 et décembre 1997), et fournit des pistes pour l'amélioration des prestations des services publics. Mais ce sont surtout les intellectuels, les fonctionnaires en particulier, qui saisissent le Médiateur pour des questions tenant notamment à leur carrière. Il reste donc à promouvoir l'institution auprès des groupes les plus vulnérables, les plus pauvres. A cette fin, il est indispensable d'élargir la saisine du Médiateur à certaines organisations de la société civile qui œuvrent notamment dans le domaine des droits humains.

Au total, au fur et à mesure de l'avancée du processus démocratique, il importe que les politiques gouvernementales de développement s'appuient davantage sur les aspirations fondamentales, perceptions et besoins propres des populations plutôt que sur les exigences des parte-

naires au développement. Sur ce plan, la réalisation des enquêtes participatives sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité aux services sociaux de base doit être encouragée. La prise en compte de tels types d'approche est une innovation politique majeure, car elle marque l'émergence au Burkina Faso d'un gouvernement d'opinion qui constitue l'un des traits caractéristiques des démocraties pluralistes contemporaines.

1. 2. Le rôle des structures décentralisées dans la lutte contre la pauvreté

La décentralisation constitue un moyen privilégié de promotion de la bonne gouvernance. Elle implique le transfert de pouvoirs et de ressources à des collectivités locales administrées par des autorités locales élues par les populations. Sur le plan politique, la décentralisation a pour enjeu l'institutionnalisation d'une démocratie de proximité, susceptible d'accroître la participation des populations aux processus politiques de façon pratique et directe au niveau local. Sur le plan économique, elle ambitionne de créer un développement local à travers la promotion d'une structure de développement économique plus équilibrée profitant aux régions périphériques et aux populations. Le transfert des compétences et des ressources du centre vers la périphérie apparaît ainsi comme un moyen de faire participer les populations, notamment les plus pauvres, aux processus de la gouvernance et de renforcer leurs capacités d'intervention.

Au Burkina Faso, la décentralisation apparaît comme une composante essentielle du processus démocratique en cours, qui connaît un approfondissement continu. Ce processus de décentralisation bénéficie en effet du soutien constant des partenaires au développement et d'une volonté politique clairement affichée par le gouvernement. Cette détermination à approfondir le processus de décentralisation et d'en faire un axe essentiel pour l'impulsion du développement économique et social et de la démocratie s'est traduite par l'organisation d'élections municipales le 12 février 1995 et la mise en place d'un service d'appui à la gestion

et au développement des communes (SAGEDECOM) et d'un fonds de démarrage des communes (FODECOM). L'adoption des textes d'orientation sur la décentralisation par l'Assemblée Nationale en juillet 1998 constitue le couronnement d'un processus de formalisation mis en œuvre sous l'égide de la Commission nationale de la décentralisation.

Ces nouvelles dispositions renforcent considérablement les capacités d'intervention des collectivités locales burkinabè qui pourront être utilisées dans la lutte contre la pauvreté qui frappe les populations locales. Elles portent sur :

- l'orientation de la décentralisation ;
- l'organisation de l'administration du territoire ;
- l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ;
- la programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Les trois objectifs stratégiques visés par cette importante réforme sont synthétisés dans la loi d'orientation. Il s'agit :

- d'impulser le développement économique et social et la démocratie à partir de la décentralisation ;
- de promouvoir le développement à la base et la bonne gouvernance locale par une libre administration des collectivités locales préservant l'unité et la solidarité nationale ;
- de renforcer la décentralisation par une déconcentration efficiente et effective à travers des délégations de pouvoirs aux représentants de l'État au plan local et aux services extérieurs des administrations techniques.

Cet approfondissement de la décentralisation devrait permettre aux populations, notamment les moins favorisées, de participer plus directement au processus de la gouvernance et de réaliser leur potentiel. La décentralisation doit en effet permettre de générer des opportunités de développement équitables pour l'ensemble de la population et d'assurer des contacts plus étroits et des échanges d'informations entre les différents acteurs de la gouvernance locale. Dans ce cadre, elle permet l'élaboration des programmes de développement adaptés aux besoins des populations locales en particulier des populations pauvres. Pour que les collectivités locales

burkinabè deviennent des fers de lance de la lutte contre la pauvreté et des promoteurs d'un développement local à même de réduire le phénomène de la pauvreté, il est indispensable que l'État central accepte de jouer le jeu de la décentralisation jusqu'au bout, que le processus s'accompagne d'un transfert effectif de ressources humaines, matérielles et financières, sans lesquelles les capacités d'intervention des collectivités locales seraient réduites. A ces questions, les textes d'orientations en matière de décentralisation apportent des réponses novatrices qui s'articulent autour de trois principes :

- le principe de subsidiarité selon lequel l'État n'intervient que si la mission ne peut être remplie de façon satisfaisante à l'échelle locale par les collectivités locales ;
- le principe de la répartition par blocs de compétences, complément du principe de subsidiarité qui assure aux collectivités la maîtrise complète de la réalisation des services relevant de leur compétence et leur confie à titre principal l'ensemble des services relevant d'un même niveau de réalisation ;
- le principe de la concomitance du transfert aux collectivités locales des compétences et des ressources, qui implique également le transfert temporaire ou définitif des services correspondants aux compétences transférées.

Par ailleurs, la loi innove en prévoyant au profit des collectivités locales des ressources par transfert de fiscalité ou par dotation ; la possibilité de fixer les taux de certaines taxes dans les conditions fixées par la loi ; la possibilité de recourir à des emprunts avec l'aval de l'État.

Les collectivités locales pourront également accroître leurs capacités d'intervention en matière de développement et plus particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté en recourant à des formules de coopération locale. Outre les formes classiques d'entente et de jumelage, elles peuvent utiliser la technique des «communautés de communes», dotées de la personnalité morale de droit public, mettre en place des structures de concertation et de coopération avec d'autres personnes morales de droit public ou privé ou constituer des «groupements d'intérêt public» (GIP) avec ces personnes morales. Cette dernière formule

et au développement des communes (SAGEDECOM) et d'un fonds de démarrage des communes (FODECOM). L'adoption des textes d'orientation sur la décentralisation par l'Assemblée Nationale en juillet 1998 constitue le couronnement d'un processus de formalisation mis en œuvre sous l'égide de la Commission nationale de la décentralisation.

Ces nouvelles dispositions renforcent considérablement les capacités d'intervention des collectivités locales burkinabè qui pourront être utilisées dans la lutte contre la pauvreté qui frappe les populations locales. Elles portent sur :

- l'orientation de la décentralisation ;
- l'organisation de l'administration du territoire ;
- l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales ;
- la programmation de la mise en œuvre de la décentralisation.

Les trois objectifs stratégiques visés par cette importante réforme sont synthétisés dans la loi d'orientation. Il s'agit :

- d'impulser le développement économique et social et la démocratie à partir de la décentralisation ;
- de promouvoir le développement à la base et la bonne gouvernance locale par une libre administration des collectivités locales préservant l'unité et la solidarité nationale ;
- de renforcer la décentralisation par une déconcentration efficiente et effective à travers des délégations de pouvoirs aux représentants de l'État au plan local et aux services extérieurs des administrations techniques.

Cet approfondissement de la décentralisation devrait permettre aux populations, notamment les moins favorisées, de participer plus directement au processus de la gouvernance et de réaliser leur potentiel. La décentralisation doit en effet permettre de générer des opportunités de développement équitables pour l'ensemble de la population et d'assurer des contacts plus étroits et des échanges d'informations entre les différents acteurs de la gouvernance locale. Dans ce cadre, elle permet l'élaboration des programmes de développement adaptés aux besoins des populations locales en particulier des populations pauvres. Pour que les collectivités locales

burkinabè deviennent des fers de lance de la lutte contre la pauvreté et des promoteurs d'un développement local à même de réduire le phénomène de la pauvreté, il est indispensable que l'État central accepte de jouer le jeu de la décentralisation jusqu'au bout, que le processus s'accompagne d'un transfert effectif de ressources humaines, matérielles et financières, sans lesquelles les capacités d'intervention des collectivités locales seraient réduites. A ces questions, les textes d'orientations en matière de décentralisation apportent des réponses novatrices qui s'articulent autour de trois principes :

- le principe de subsidiarité selon lequel l'État n'intervient que si la mission ne peut être remplie de façon satisfaisante à l'échelle locale par les collectivités locales ;
- le principe de la répartition par blocs de compétences, complément du principe de subsidiarité qui assure aux collectivités la maîtrise complète de la réalisation des services relevant de leur compétence et leur confie à titre principal l'ensemble des services relevant d'un même niveau de réalisation ;
- le principe de la concomitance du transfert aux collectivités locales des compétences et des ressources, qui implique également le transfert temporaire ou définitif des services correspondants aux compétences transférées.

Par ailleurs, la loi innove en prévoyant au profit des collectivités locales des ressources par transfert de fiscalité ou par dotation ; la possibilité de fixer les taux de certaines taxes dans les conditions fixées par la loi ; la possibilité de recourir à des emprunts avec l'aval de l'État.

Les collectivités locales pourront également accroître leurs capacités d'intervention en matière de développement et plus particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté en recourant à des formules de coopération locale. Outre les formes classiques d'entente et de jumelage, elles peuvent utiliser la technique des «communautés de communes», dotées de la personnalité morale de droit public, mettre en place des structures de concertation et de coopération avec d'autres personnes morales de droit public ou privé ou constituer des «groupements d'intérêt public» (GIP) avec ces personnes morales. Cette dernière formule

offre en particulier des perspectives favorables à une gestion autonome de certains services publics et à une meilleure qualité des services rendus aux usagers.

Situés au plus près des populations et des réalités du terrain, les pouvoirs locaux pourront désormais être capables d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes susceptibles de combattre le phénomène de la pauvreté. Les collectivités locales doivent recevoir tout l'appui nécessaire dans ce sens, de façon à ce qu'elles traduisent les préoccupations des populations locales. Pour cela, il convient de mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux textes d'orientation de la décentralisation.

2. LE SECTEUR PRIVÉ ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Aujourd'hui, l'État exerce beaucoup moins de fonctions de production et ne bride plus les initiatives privées. Il n'en demeure pas moins que son rôle demeure stratégique dans le processus de développement humain durable, non pas en tant qu'acteur direct mais comme partenaire, catalyseur et promoteur. Dans ce sens, il lui revient d'assurer la promotion de cadres réglementaires équitables, efficaces et stables, susceptibles d'assurer le développement d'un secteur privé dynamique, capable de jouer pleinement le rôle qui est le sien dans la lutte contre la pauvreté.

Ce rôle essentiel qui est attendu du secteur privé est de contribuer de façon résolue à la création d'emplois pour réduire la pauvreté et valoriser les ressources humaines. On sait en effet que le développement humain durable est en partie tributaire de la création d'emplois susceptibles d'assurer des revenus suffisants pour améliorer les conditions de vie des populations et que la pauvreté au Burkina reste directement liée à l'état de sous-emploi chronique dans les secteurs modernes d'activités, à l'absence d'activités génératrices de revenus dans les zones rurales et à la faiblesse des revenus dans les secteurs d'activités informelles. Or, il est de plus en plus admis aujourd'hui que c'est dans le secteur privé, formel et non structuré, et dans le monde rural que se trouvent les plus gros gise-

ments d'emplois. L'État, en raison de l'expansion considérable du secteur public enregistrée au lendemain des indépendances, a constitué pendant longtemps le plus gros employeur du secteur moderne. Mais la tendance actuelle est à la réduction des effectifs du secteur public et à la privatisation des entreprises publiques. Sur les 42 entreprises inscrites au titre des deux tranches du programme de privatisation, 21 entreprises étaient à la date du 10 mai 1998 sans repreneur, soit que leur santé économique et financière n'était pas suffisamment attrayante, soit que les offres des repreneurs étaient insuffisantes, soit que les secteurs d'activités de ces entreprises n'intéressaient pas le secteur privé.

A l'inverse, alors qu'on assiste à un tarissement des sources d'emplois naguère offertes par la Fonction publique, on note du côté du secteur privé un réel dynamisme dans la création d'emplois. Il convient d'accroître davantage ces capacités à générer plus d'emplois en encourageant l'utilisation des technologies intensives en main-d'œuvre, ainsi que ses capacités à préserver les emplois, sans pour autant compromettre la compétitivité des entreprises. En d'autres termes, créer les conditions favorables à l'expansion du secteur privé, et partant à l'emploi, c'est aussi lutter contre la pauvreté. Cela est d'autant plus vrai que si on définit le secteur privé par opposition au secteur public, on se rend compte qu'il englobe la grande majorité des pauvres, qui sont généralement de petits exploitants et des agents du secteur informel. La modernisation du secteur primaire (agriculture et élevage) et du secteur informel doit donc constituer un volet important de la lutte contre la pauvreté. Toutes les grandes conférences internationales consacrées au développement humain durable en Afrique ont souligné avec force la nécessité d'appuyer et de renforcer le secteur non structuré. Les petits exploitants et travailleurs du secteur informel en particulier ont un besoin de crédits pour le financement de leurs activités productives. C'est le cas notamment pour les femmes qui se sont lancées dans des travaux agricoles et artisanaux et dans des petites entreprises de commerce et de service. L'octroi de crédits, même modestes à ces exploitants serait un moyen efficace de stimuler le secteur

privé, de contribuer à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Sur ce plan, l'expérience fructueuse du FAARF (Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes) doit être capitalisée.

Mais la création d'emplois productifs par le secteur privé moderne et non structuré se heurte actuellement aux insuffisances de la politique de promotion des micro-entreprises et du secteur informel. Ces insuffisances sont notamment :

- l'absence de stratégie et de politique cohérentes de développement des micro-entreprises ;
- le manque de coordination au niveau des interventions ;
- l'impact limité sur l'environnement des micro-entreprises ;
- la concentration des programmes de promotion sur les problèmes de financement ;
- la faible rentabilité et le manque d'autonomie financière des projets d'assistance et des caisses populaires d'épargne et de crédit ;
- les ressources limitées des projets et programmes d'assistance.

En outre, malgré les efforts déjà accomplis, l'environnement économique et réglementaire du secteur privé demeure peu incitatif, par exemple en ce qui concerne les tarifs douaniers, les différents codes, ainsi que les systèmes judiciaire et bancaire.

Aussi, l'Etat doit-il poursuivre les efforts déjà entrepris pour établir un cadre législatif et financier attractif et incitatif pour les investisseurs étrangers et les entrepreneurs locaux. L'amélioration de l'accès aux micro-financements et le renforcement des capacités managériales des entrepreneurs locaux au sens large, en particulier pour les femmes doivent constituer un objectif prioritaire.

En vue de renforcer le secteur non structuré de façon à stimuler la création d'emplois productifs et rémunérateurs, il convient :

- de consolider les capacités techniques des services administratifs en charge de ce secteur ;
- d'améliorer l'accès à des services financiers rationnels, au matériel et à la technologie ;
- de développer les compétences et la formation à l'entrepreneuriat ;
- de mettre en place des services de promotion et de commercialisation ;

- de renforcer les éléments d'infrastructure ;
- de créer un cadre juridique et institutionnel propice au développement du secteur non structuré.

Tous ces facteurs sont en interaction et ont pour effet de réduire la pauvreté. Il conviendrait d'envisager également le renforcement des programmes de développement à haute intensité de main-d'œuvre dans le secteur non structuré urbain et dans les campagnes, en vue de créer des emplois dans l'immédiat et de générer des moyens productifs à l'intention des couches les plus pauvres de la population. L'accent devra être mis sur le lien entre la formation et l'emploi dans les secteurs non structurés et structurés grâce à la mise au point de programmes améliorés de formation technique et professionnelle. Toutes ces activités doivent prendre particulièrement en considération les besoins des femmes.

3. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.

La lutte contre la pauvreté ne dépend pas seulement de l'existence d'un Etat qui assure convenablement son rôle de gouvernant ou d'un secteur privé qui fournit des emplois rémunérateurs. Elle dépend aussi des organisations de la société civile et des populations locales elles-mêmes. Les premières facilitent les contacts politiques et sociaux, et mobilisent les populations en les faisant participer aux activités économiques, sociales et politiques. Quant aux secondes, elles doivent prendre en main leur propre destin en développant davantage des initiatives de lutte contre la pauvreté qui frappent la très grande majorité d'entre elles.

3. 1. Le rôle de la société civile

La société civile peut être définie comme la partie de la société qui relie les individus à l'espace public et à l'État. A cet égard, elle est appelée à jouer un rôle déterminant dans la définition des priorités et des actions à entreprendre en matière de politiques et de programmes de lutte contre la pauvreté. Les organisations qui la composent doivent permettre d'organiser les populations, en particulier les populations les moins favorisées, en

puissants groupes à même d'influencer les politiques publiques, de participer aux activités économiques et sociales et d'accéder aux ressources publiques. La presse et les médias audiovisuelles, les organisations syndicales, les organisations de défense des droits humains, des droits des consommateurs, des droits des enfants, des droits de la femme ou les diverses organisations qui œuvrent pour le développement économique et social du pays peuvent ainsi constituer des contre-pouvoirs aux gouvernants, exercer une fonction de lobbying au profit des groupes vulnérables, surveiller et dénoncer les irrégularités sociales, en particulier les inégalités qui frappent les pauvres.

Mais les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle plus actif. Elles peuvent renforcer les démarches de bonne gouvernance ainsi que les actions de développement humain susceptibles d'assurer un recul du phénomène de la pauvreté, offrir aux populations la possibilité de renforcer leurs capacités et améliorer leur niveau de vie, en aidant les personnes défavorisées, en mettant en valeur les ressources humaines et en facilitant la communication dans les milieux d'affaires. A l'instar des entreprises privées, les organisations de la société civile doivent être dotées de capacités suffisantes pour réaliser pleinement leur potentiel. Elles ont aussi besoin d'un environnement propice, dont un cadre législatif et réglementaire qui garantisse le droit d'association. Elles ont également besoin de mesures d'incitation qui facilitent l'appui et les processus permettant aux organisations de la société civile d'être parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier les politiques ayant pour but de réduire la pauvreté.

Le Burkina Faso bénéficie incontestablement de l'existence d'une société civile dynamique, profondément enracinée dans les réalités socio-politiques du pays. Le nombre impressionnant d'ONG (environ 180 recensées dans le domaine du développement par le Bureau de suivi des ONG) et d'associations (plus de 14000 coopératives, groupements et mutuelles) qui œuvrent au Burkina témoignent de ce dynamisme. Toutes, malheureusement, ne sont pas fonctionnelles ou ne sont pas des modèles de démocratie. Certaines, par

exemple, sont dirigées par des familles, qui mobilisent peu d'adhérents auxquels elles refusent de rendre compte et œuvrent pour leurs intérêts personnels. C'est pourquoi les bénéficiaires-cibles d'une politique de renforcement des capacités en matière de bonne gouvernance dans le cadre de la lutte contre la pauvreté devraient être les organisations les plus crédibles, au moins celles immatriculées au BSONG. A celles-là, l'Etat et les bailleurs de fonds pourraient accorder un appui institutionnel et sous-traiter l'exécution de certaines activités en vue de lutter contre la pauvreté et promouvoir le développement participatif.

3. 2. Auto-promotion et participation des populations locales à la lutte contre la pauvreté

L'approche participative constitue une condition nécessaire du développement humain. Sa mise en œuvre permet de compter sur un surcroît de performance de l'action publique en matière de développement d'une part et de démocratie politique, économique et sociale d'autre part, à travers le renforcement des systèmes d'imputabilité politique et des capacités de négociation des différentes composantes de la société civile vis-à-vis de l'Etat. Elle suppose notamment que la possibilité soit donnée aux populations de prendre directement ou indirectement, une certaine part à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement. Dans cette perspective, il importe de rompre avec les approches paternalistes et autoritaires de développement. Il convient, en lieu et place, d'encourager la prise en charge par les populations elles-mêmes de leur propre destin, de renforcer l'auto-responsabilisation des populations locales, de stimuler leur esprit d'initiative ou de prendre en compte leurs perceptions et aspirations, notamment celles des plus pauvres d'entre elles. Ces dernières, quelque soit le lieu où elles vivent, disposent d'informations et d'un savoir-faire qu'il faut utiliser et valoriser. Leurs stratégies de survie peuvent parfaitement servir de base à la formulation des politiques. Sur ce plan, les enquêtes participatives en milieux urbain et rural sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité aux services sociaux de base organisées par le gouver-

nement burkinabè, avec l'appui du PNUD, dans le cadre de l'initiative de lutte contre la pauvreté constituent un pas dans la bonne direction.

En dépit des progrès enregistrés en matière de participation, avec la mise en place au Burkina des institutions démocratiques, la grande majorité des pauvres ne participe pas à la prise de décision dans la vie civile, sociale et culturelle, et n'est pas encore à même de peser réellement sur les décisions qui touchent à leur existence même. Or, il est clair que la lutte contre la pauvreté ne peut être efficace si elle est conçue de façon purement technocratique, sans la participation des populations locales. Aussi, il convient d'accroître les opportunités économiques et politiques des pauvres, de façon à ce que leurs opinions et leurs préoccupations soient prises en compte par les gouvernants et qu'ils puissent prendre eux-mêmes les initiatives indispensables pour éradiquer la pauvreté telle qu'ils la perçoivent. Dans ce sens, les programmes de lutte contre la pauvreté doivent notamment s'appuyer sur le tissu associatif dense dont bénéficie le Burkina Faso. Ces différentes associations ont accumulé un savoir-faire et une grande expérience sur le terrain. Certaines d'entre elles ont défini des méthodes novatrices et participatives dans la conception et l'exécution des projets, et considèrent à juste titre que les populations pauvres doivent être traitées comme des acteurs économiques et sociaux à part entière et non comme des bénéficiaires passifs de l'assistance. Dans certains pays avancés, grâce à la décentralisation, ce sont les habitants eux-mêmes qui prennent en main la résolution des problèmes qui se posent dans leurs quartiers. Pour cela, ils n'hésitent pas à se regrouper en associations pour agir, avec l'aide des autorités locales et des entreprises privées citoyennes. Dans les divers secteurs de la vie économique et sociale, les ONG et les différentes associations peuvent contribuer à accroître l'accessibilité des services sociaux de base aux populations locales. On connaît par exemple le rôle précieux que jouent les associations des parents d'élèves en matière d'éducation (collecte des fonds, réalisation de travaux collectifs, etc.) ou les comités de gestion des centres de santé ou les associations professionnelles qui commencent à structurer les secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Il importe donc de

renforcer les capacités des organisations de la société civile qui interviennent dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de l'environnement, de l'eau, de la santé, de l'éducation, du financement, etc., de façon à améliorer l'accès des pauvres aux ressources productives et aux services sociaux identifiés comme ayant le meilleur impact sur leurs conditions de vie.

Ainsi, il convient de capitaliser les atouts précieux que constituent l'expérience et le savoir-faire des associations et ONG les plus dynamiques en renforçant leurs capacités institutionnelles ainsi que leurs capacités d'intervention dans la définition, la programmation et l'exécution des projets de lutte contre la pauvreté. Une meilleure organisation de ces structures serait certainement plus profitable aux populations pauvres. Elle permettrait :

- d'accroître la productivité par une meilleure affectation des ressources humaines et matérielles ;
- d'améliorer la durabilité des ressources naturelles dont elles ont besoin par une planification participative ;
- d'appuyer l'infrastructure sociale au niveau de la communauté par la mobilisation des ressources et de la main-d'œuvre ;
- de renforcer les capacités responsives des institutions locales vis-à-vis des besoins des pauvres ;
- d'offrir un cadre de concertation où se décideraient des actions en faveur des ménages et des personnes vulnérables.

Le dynamisme des diverses organisations ou associations de la société civile est susceptible d'exercer des effets d'entraînement sur les catégories les plus pauvres. C'est pourquoi il convient de le conforter dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, un bilan rigoureux des efforts déjà entrepris par la myriade d'organisations ou d'associations de la société civile burkinabè doit être dressé de façon à accroître leur efficacité.

4. POLITIQUES ET STRATÉGIES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE.

A l'occasion du 34^{ème} anniversaire de l'indépendance du pays, le Président du Faso avait annoncé l'élaboration prochaine d'un Plan national de bonne gouvernance dont la mise en œuvre devrait permettre

Pauvreté et corruption

La corruption au sein des pouvoirs publics intensifie la pauvreté de bien des manières. Tout d'abord, directement, en détournant les ressources vers les riches, qui ont les moyens de payer des pots-de-vin, et au détriment des pauvres qui, eux, ne peuvent se le permettre. Elle fausse également les décisions à l'avantage des entreprises à forte intensité capitaliste (plus lucratives en termes de corruption) et au détriment des activités de main-d'œuvre, lesquelles tendent davantage à bénéficier aux pauvres.

La corruption affaiblit également les pouvoirs publics et les rend moins capables de lutter contre la pauvreté. Elle diminue les recettes fiscales et donc les ressources des services publics. De plus, lorsque les administrations sont soupçonnées de corruption, les honnêtes gens ont tendance à chercher du travail dans d'autres secteurs d'activité, et la qualité du personnel s'en ressent. Mais de façon plus générale, la corruption ronge le tissu de la vie publique - ce qui favorise le mépris des lois, et mine la stabilité sociale et politique.

Pour attirer l'attention sur ce problème, une ONG de création récente, baptisée en anglais Transparency International, publie chaque année un " indicateur des perceptions de la corruption ", qui repose sur une enquête menée auprès des hommes d'affaires internationaux et s'intéressant à leur perception de la corruption dans les pays où ceux-ci mènent leur activité. Selon cet indicateur, en 1996, le pays le plus corrompu était le Nigéria, suivi par le Pakistan, le Kenya, le Bangladesh et la Chine, tandis que le moins corrompu était la Nouvelle Zélande.

De nombreux pays accentuent aujourd'hui leurs efforts pour éliminer la corruption. Ils introduisent des mécanismes visant à accroître la transparence et l'obligation de rendre des comptes, ce qui passe par des audits réguliers menés par des instances indépendantes et par des incitations et une protection pour ceux qui dénoncent de telles pratiques.

Des pays s'attaquent à ce que l'on considère souvent comme la racine de la corruption : l'insuffisance des rémunérations dans la fonction publique. L'Ouganda a ainsi triplé les salaires des instituteurs, dans l'espoir que cela permettrait de réduire la pratique consistant à vendre les diplômes et les résultats positifs aux examens. Aux Philippines, le fisc est parvenu à réduire la corruption grâce à un système de primes et de promotion au mérite.

La corruption nécessite également des réponses à l'échelle internationale, et les entreprises des pays industrialisés ont ici une certaine responsabilité. En effet, elles considèrent souvent le versement de pots-de-vin comme une manière tout à fait raisonnable de faire des affaires - et il n'est pas rare que cette pratique soit déductible des impôts dans le pays d'origine.

Les débats sur la corruption s'intensifient également au sein des Nations Unies. Ainsi, en 1996, le Conseil économique et social a adopté la Déclaration des Nations Unies contre la corruption et les pots-de-vin dans les transactions internationales. En outre, l'organe chargé de la prévention de la criminalité et de la justice pénale au sein du Secrétariat des Nations Unies continue de fournir aux Gouvernements des directives et des recommandations sur l'éradication de la corruption.

Sources : Transparency International, 1996 et Frisch, 1996.

d'asseoir un système de gouvernance cohérent, intégrant à la fois des actions politiques et administratives transparentes, liées à un programme d'action économique prospectif et réaliste. Le processus d'élaboration de ce Plan est aujourd'hui avancé. Un cadre de référence pour l'élaboration de ce plan a ainsi déjà été élaboré et soumis à un atelier réunissant plusieurs représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile, qui ont suggéré plusieurs amendements. En attendant l'opérationnalisation de ce Plan sous la forme de projets et de programmes ainsi que sa mise en œuvre concrète, le gouvernement burkinabè met en œuvre depuis 1991 une politique de décentralisation, de développement institutionnel, de promotion de la participation et de l'auto-promotion des structures de la société civile et d'accroissement de l'efficacité de la gestion économique qui constituent des axes fondamentaux d'une politique de renforcement du système de gouvernance.

Malheureusement cette politique de renforcement de la gouvernance ne semble pas avoir véritablement pris en compte les aspects liés à la pauvreté. En effet, la bonne gouvernance est généralement perçue, à la fois, à court terme comme un objectif en soi et à long terme comme un moyen pour parvenir à un développement humain durable. Ainsi, l'attention des autorités s'est surtout focalisée sur la dimension de gestion et notamment administrative de la gouvernance. Cela s'est traduit par la mise en œuvre d'un Plan d'action de modernisation de l'Administration depuis 1992, relayé aujourd'hui par une politique ambitieuse de réforme globale de l'Administration publique. Celle-ci s'est traduite en avril et mai 1998 par l'adoption de trois lois :

- la loi portant modalités d'intervention et répartition des compétences entre l'État et les autres acteurs du développement ;
- la loi portant normes de création, d'organisation et de gestion des structures publiques ;
- la loi portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction publique.

Les deux premières lois posent le problème du recentrage des missions de l'État et par conséquent, de la réorganisation des structures de l'Administration et de leur gestion. Il reste à mettre en cohéren-

ce les nouvelles attributions des différents départements ministériels, les missions essentielles et secondaires de l'État, ainsi que la réorganisation des structures administratives depuis le niveau central jusqu'à l'échelon déconcentré. Quant au nouveau régime juridique destiné à régir la gestion des ressources humaines, sa mise en œuvre requiert la formation de plusieurs centaines de gestionnaires à la maîtrise de nouvelles techniques et méthodes de management des ressources humaines.

L'élaboration d'une nouvelle grille de rémunération constituera la seconde étape de la réforme attendue par les travailleurs. Une commission mixte composée des agents du ministère chargé de la Fonction publique et du ministère chargé des Finances y travaille. La faiblesse et l'érosion de la rémunération des agents des services publics de base constituant l'une des causes essentielles de la dégradation des prestations fournies aux populations, il importe de mettre en place un système de rémunération incitatif. Pour ce faire, il faut :

- envisager un relèvement des salaires des fonctionnaires en vue d'accroître leur productivité. Une telle mesure profiterait également aux plus pauvres par les effets des transferts qui du reste constituent 13,9 % des sources des revenus des ménages. Ce relèvement des salaires qui tiendrait compte des contraintes budgétaires et macro-économiques pourrait être indexé aux résultats, à la présence au travail, à l'application à la tâche, à la formation et au recyclage nécessaires etc.

- l'implication des communautés d'usagers en matière de rémunération doit être également recherchée, sur des bases complémentaires et décentralisées, en vue d'accroître l'imputabilité des services et des agents publics vis-à-vis des usagers. En échange de leur contribution financière ou en nature, les populations locales participeront plus étroitement à la conception et à la supervision des programmes. Cela leur permettrait de demander des comptes aux agents et services publics, et de juger régulièrement de l'opinion des usagers et de la qualité des services.

S'agissant des politiques de décentralisation, d'encouragement de la participation et de l'auto-promotion des populations définies par le gouvernement, leurs liens avec la lutte contre la pauvreté semblent

plus évidents. Mais beaucoup reste encore à faire pour transformer les collectivités locales en véritables fers de lance de la lutte contre la pauvreté compte tenu justement de la modestie de leurs ressources. C'est pourquoi l'adoption des récents textes d'orientation en matière de décentralisation doit être suivie d'une mobilisation des ressources nécessaires à leur mise en œuvre, notamment les ressources financières. Dans ce sens, un meilleur recouvrement des recettes fiscales locales et nationales doit être recherché. Pour y parvenir, il faut, entre autres, relever le traitement des percepteurs et des agents de l'État chargés du recouvrement de l'impôt sur le terrain. De même, beaucoup reste encore à faire pour transformer les organisations de la société civile en véritables groupes de pression à même de peser effectivement sur les processus décisionnel en faveur notamment des populations les plus défavorisées. Aussi, un appui institutionnel aux organisations et mouvements les plus crédibles de la société civile est tout indiqué. La société civile étant un parent pauvre des programmes d'appui à la bonne gouvernance, il convient donc de renforcer ses capacités d'intervention, d'analyse et de suivi de l'action gouvernementale au profit de ses organisations les plus représentatives. A cet effet, la stratégie suivante peut être envisagée à travers :

- l'élaboration de critères d'éligibilité en collaboration avec le BSONG et le SPONG ;

- l'audit opérationnel de l'organisation éligible afin de dégager ses besoins réels et faire les recommandations nécessaires ;

- l'établissement d'une convention entre les bénéficiaires et les bailleurs de fonds, qui détermine l'appui institutionnel sous forme d'équipements, d'expertise, de formation, de sous-traitance d'activités et de prestations de services à titre onéreux. En retour, les bénéficiaires pourraient s'engager à programmer leurs activités, à évaluer leurs performances et à publier les résultats dans un rapport d'activités annuel en vue d'assurer la transparence.

5. PERSPECTIVES

Les programmes et projets de lutte contre la pauvreté ne suffisent pas à eux seuls à éradiquer la pauvreté. Il faut qu'ils s'accompagnent de changements

structurels sur le plan politique et économique, si on veut assurer l'accès de tous aux ressources et aux services publics, garantir l'égalité des chances, entreprendre les politiques orientées vers une répartition plus équitable des richesses et des revenus, assurer une protection sociale à ceux qui sont dans le besoin. La stratégie de lutte contre la pauvreté doit nécessairement prendre en compte le fonctionnement des institutions qui permettent et facilitent la participation dans la vie sociale et économique, en vue de réduire les tendances à l'exclusion. C'est pourquoi elle requiert un cadre de gouvernance adéquat qui responsabilise tous les acteurs de la lutte anti-pauvreté. Il faut donner aux pauvres et aux groupes vulnérables les moyens de s'organiser et de participer à tous les aspects de la vie politique, économique et sociale, notamment à la planification et à la mise en œuvre des politiques qui les touchent directement, leur permettant ainsi de devenir de véritables partenaires du développement. Dans cette perspective, il conviendrait de :

- consolider les démarches nationales du développement humain durable susceptibles de favoriser l'éducation des populations et d'élargir les débats sur les causes de la pauvreté, notamment sur les politiques et pratiques responsables de la prédominance de certaines catégories sociales au sein des populations pauvres (femmes, jeunes, minorités ethniques ou religieuses) ;

- accorder une attention plus soutenue aux moyens permettant d'assurer une plus large déconcentration des pouvoirs de l'État dans les différentes circonscriptions administratives de l'État (provinces, départements, villages) ;

- promouvoir la participation active des pauvres en les encourageant à constituer des organisations civiques et d'auto-assistance, contrepartie dynamique et indispensable des pouvoirs publics à la base ;

- encourager dans les processus de décentralisation en cours, la participation des collectivités locales et des groupes communautaires à la définition des politiques et stratégies de développement à la base.

L'importance fondamentale du débat démocratique qui se veut contradictoire, de l'accès à l'information pour tous et de la liberté d'association des groupes et des

communautés de base doit être reconnue par les acteurs de la gouvernance. La lutte contre la pauvreté ne peut se concevoir en effet que dans un cadre démocratique. C'est une condition nécessaire de la participation des plus pauvres à la prise en main de leur destin et de l'effectivité des réseaux de leur représentativité. C'est le plus sûr moyen de favoriser l'avènement de concertations attentives à la justice sociale et à la solidarité nationale à même de garantir une paix sociale durable.

La réduction de la pauvreté passe nécessairement par la création d'emplois. Le problème qui se pose cependant est celui de savoir quel type d'emplois créer et comment les créer. L'expérience montre que le secteur formel à lui seul ne peut pourvoir aux besoins d'emplois existants. Il faut donc promouvoir les activités du secteur informel tout en sachant que la distinction entre le formel et l'informel n'est pas toujours évidente. En effet, il existe plusieurs types d'activités informelles : le travail à petite échelle, le travail de type marginal, les petites entreprises à rendement élevé, et les grandes entreprises qui juridiquement appartiennent au secteur formel mais sous-traitent une part plus ou moins importante de leur travail ou utilisent une main-d'œuvre intermittente importante et s'appuient donc largement sur des relations de travail de type informel. Certaines expériences menées dans le domaine des entreprises à petite échelle montrent qu'elles permettent la création de nombreux emplois et que l'on peut réorienter l'économie rurale vers des activités à haute intensité de main-d'œuvre. Dans ce sens, une attention particulière doit être accordée à la structuration et à la restructuration des institutions et des aspects juridiques de marchés dans le domaine foncier, du travail et du crédit, à travers lesquels les populations, notamment les plus pauvres se procurent des revenus.

Dans la perspective de la lutte contre la pauvreté, il convient aussi de promouvoir la jouissance effective et la réalisation des droits civils et politiques, sociaux et économiques des pauvres tels l'égalité, le droit à la santé, à l'éducation, au travail, à la participation en matière de gestion des affaires publiques, etc... droits sociaux et économiques fondamentaux

que la Constitution burkinabè garantit à tous les Burkinabè. Il faut éliminer les injustices et les obstacles auxquels se heurtent les femmes et encourager leur participation à la prise de décision et à leur application, ainsi que leur accès aux ressources productives et à la propriété foncière, de même qu'aux droits de succession. Dans le traitement juridique du phénomène de la pauvreté, il convient d'accorder enfin une place particulière à la réforme de la justice pour améliorer l'accès des pauvres à la Justice de façon à garantir l'effectivité de leurs droits. Sur ce plan, l'expérience du Burkina en la matière est fort instructive. Les réformes judiciaires engagées par le Burkina en matière de «justice populaire» avaient débouché sur un certain nombre d'acquis tenant à :

- l'allègement des procédures ;
- l'allègement des coûts de l'assistance judiciaire dispensée par les auxiliaires de justice ;
- une meilleure maîtrise par les pauvres et les justiciables du fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Malheureusement, la plupart de ces acquis ont été perdus avec le retour à l'État de droit. En lieu et place de la «justice populaire», on a assisté en effet à une réactivation de la justice classique, qui comporte de nombreux défauts, dont notamment une plus grande lenteur, un coût plus exorbitant, une plus grande méconnaissance des procédures par les justiciables.

Il importe également de développer un véritable partenariat entre tous les acteurs de la gouvernance en vue de lutter plus efficacement contre la pauvreté. Les entreprises et les organisations de la société civile peuvent pallier la carence des services publics en organisant elles-mêmes la production et la distribution de biens et de services publics. Il existe en effet dans certains pays des entreprises-citoyennes modèles, qui expriment leur attachement à leur espace d'implantation à travers leurs comportements. Ce partenariat avec les institutions publiques peut ainsi permettre aux entreprises d'investir dans le mécénat ou de sponsoriser certains projets locaux en faveur des pauvres. Il peut également permettre l'octroi de bourses d'études en faveur des enfants des pauvres, la mise à disposition

de personnel ainsi que la prise en charge de la rémunération d'experts ou de consultants. Ces investissements qui peuvent ainsi témoigner de l'adhésion d'une entreprise à la lutte contre la pauvreté ne sauraient être comptabilisés comme des pertes. En effet, une telle adhésion leur permet de :

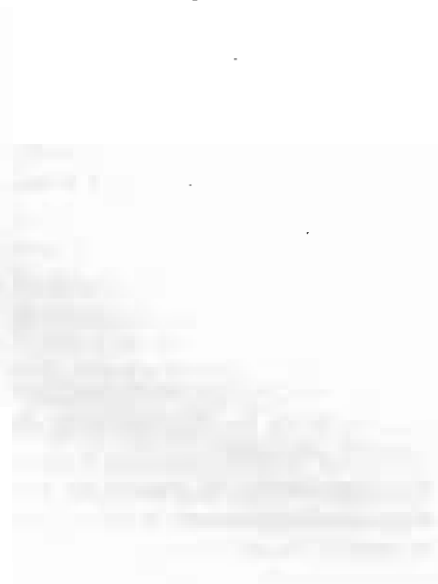
- s'afficher comme des entreprises modèles qui (s')investissent dans le développement économique et social du pays ;
- fidéliser leurs clientèles locales en montrant leur attachement à la ville où elles sont implantées ;
- de négocier avec le pouvoir politique local les règles qui peuvent lui être favorables.

Les autorités publiques, locales ou nationales doivent donc réfléchir à la mise en place de mécanismes nouveaux notamment fiscaux, permettant d'accorder des faveurs aux partenaires de l'État et des municipalités ayant un comportement civique, coopérant, soucieux du développement humain, de l'intégration sociale et de l'éradication de la pauvreté au Burkina Faso.

Quant à la société civile, la politique de promotion de la bonne gouvernance en faveur de la réduction de la pauvreté devra encourager le développement des associations volontaires. Elle devra aussi viser l'accroissement de leur capital social, c'est-à-dire viser l'expansion des réseaux horizontaux d'action civique, le renforcement des institutions locales, l'accroissement des possibilités de prise de parole des populations, notamment au sujet des affaires qui les concernent directement et l'accroissement des opportunités d'auto-promotion. Il faut appuyer les projets locaux de développement communautaire qui encouragent chez les pauvres la compétence, l'autonomie et la confiance en soi, et qui facilitent leur participation aux efforts menés pour éradiquer la pauvreté. Certaines ONG et associations telles les syndicats de travailleurs et d'employeurs, les associations de défense des Droits de l'Homme et du consommateur jouent un rôle éminent dans la lutte contre la pauvreté. Il convient de leur accorder une plus grande attention. Ces types d'organisations de la société civile doivent pouvoir bénéficier d'un appui institutionnel en terme d'équipements de façon à améliorer

rer leur efficacité et à les faire accéder au bénéfice des progrès technologiques. Il faut ensuite élargir les possibilités d'alliances stratégiques entre les différents groupes de la société civile, de façon à établir un équilibre des pouvoirs en faveur des pauvres en renforçant notamment leurs capacités à influencer la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'État. Il ne s'agit nullement pour les organisations de la société civile de se substituer à l'État ; il s'agit plu-

tôt de créer une synergie entre leurs actions respectives en vue de lutter contre la pauvreté. A cette fin, il conviendrait de mettre en place selon les besoins, des mécanismes de coordination des efforts de lutte contre la pauvreté en collaboration avec la société civile, y compris le secteur privé, de renforcer les mécanismes existants et de mettre en œuvre des actions intégrées aux niveaux sectoriel et intra-gouvernemental.





L'EMPLOI ET LA PROTECTION SOCIALE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE.

Un mot sur les rapports entre emplois et pauvreté : *la lutte contre la pauvreté et ses relations avec l'emploi sont devenues une problématique des plus importantes au cours de ces dernières années. Au Burkina Faso et au travers de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable 1995-2005, le gouvernement s'est fixé en la matière plusieurs objectifs prioritaires : l'accroissement des dépenses et des investissements publics dans les secteurs sociaux et la promotion de l'emploi.*

1. LE RÔLE DE L'EMPLOI DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1.1. La problématique de l'emploi

La croissance économique peut contribuer à la réduction de la pauvreté si celle-ci est orientée vers les secteurs de haute productivité et à fort potentiel de création d'emplois. Dans ces conditions, son rythme maintenu à un niveau suffisamment élevé, permet d'absorber l'excédent de main d'œuvre qui se présente chaque année sur le marché du travail. En outre, l'amélioration de la productivité qui l'accompagne permet aux travailleurs d'accéder à une rémunération plus élevée.

La promotion de l'emploi constitue donc un défi majeur pour les politiques à venir au Burkina Faso. Bien que la croissance ait repris, la création d'emplois engrangée par cette croissance reste insuffisante pour absorber toute la main d'œuvre qui se présente continuellement sur le marché du travail burkinabé.

Le niveau encore élevé de la croissance démographique (2,4% en moyenne en 1996), ne permet pas de ralentir la croissance de la population active. Le taux brut d'activité atteint 50,8% de la population de 10 ans et plus. Au niveau des villes, entre 1988 et 1995, le taux d'accroissement annuel moyen de la population active était estimé à 5% alors que le taux d'accroissement annuel de l'emploi y était seulement de 3,6% au cours de la même période. De plus, l'intensification de l'exode rural aggrave le problème du chômage en milieu urbain. Ainsi, dans

les deux principales villes du pays (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso), le taux de chômage atteint plus de 18% de la population active.

En milieu rural par contre, c'est le sous-emploi qui affecte 40% de la population active alors que le chômage n'y représente qu'une réalité relativement peu importante. L'économie burkinabé dépend en grande partie de l'agriculture. Le secteur agricole participe pour 32% dans le PIB et constitue la première source d'emplois (86,6% de la population active). La croissance dans ce secteur reste tributaire des conditions de pluviosité et de l'évolution des prix du coton, en d'autres termes des conditions d'environnement indépendantes des efforts en matière de politiques économiques. Une faible croissance dans ce secteur amène à un sous-emploi important en milieu rural et pousse à un exode rural massif venant alimenter le chômage urbain. Cette situation fait de la dynamisation de l'agriculture une des priorités en matière de politique économique pour relancer la croissance et résoudre le problème de l'emploi au Burkina Faso.

1.2. L'emploi dans la lutte contre la pauvreté

L'étude du profil de la pauvreté effectuée sur la base de l'enquête prioritaire de 1994-1995 menée par l'I.N.S.D. a permis de fixer le seuil national de pauvreté à 41099FCFA et le seuil d'extrême pauvreté à 31749FCFA, en termes de dépenses annuelles par équivalent adulte incluant à la fois la consommation alimentaire

(47%) et la consommation non alimentaire (logement, habillement, santé). Sur la base de ces deux indicateurs, 44,5% des burkinabés sont considérés comme pauvres.

Mais la notion de pauvreté ne se limite pas seulement à la faiblesse du niveau de vie en terme monétaire, elle est multidimensionnelle. Ce sont surtout les pauvres qui sont les plus désavantagés dans l'accès aux services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'eau potable, etc. La pauvreté se traduit ainsi par un faible niveau d'éducation, une faible capacité à saisir les opportunités en matière d'emploi, un moindre accès à l'information, à la technologie, et aux actifs productifs. Bien que la pauvreté mesurée en terme monétaire ait diminué de 4 à 7% par an au cours de la période 1990-1995¹, elle reste importante en terme de pauvreté "humaine".

L'emploi joue un rôle primordial dans la lutte contre la pauvreté. Il fournit aux individus un revenu qui leur permet d'accéder à toute une gamme de biens et services nécessaires à un niveau de vie

convenable. Pour le Burkina Faso, il a été démontré que le bien-être du ménage est très sensible au statut d'emploi de son chef qui fournit plus de 80% du revenu total du ménage en question. Outre le revenu qu'il lui fournit, l'emploi permet à l'individu qui l'exerce, d'apporter à la société sa contribution productive, sa compétence et sa créativité. C'est un moyen d'épanouissement de la personnalité. Il favorise également le respect de soi et la dignité.

En matière de développement humain et de lutte contre la pauvreté, la création d'emplois et l'accroissement du revenu doivent donc faire partie des objectifs prioritaires d'un pays. L'analyse de la relation entre l'emploi et la pauvreté permet de cibler les politiques économiques à mettre en place en faveur de l'emploi, dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

2. LA SITUATION DE L'EMPLOI ET LES DÉFIS LIÉS À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU BURKINA FASO

Tableau 5.1. Taux d'offre de travail selon le sexe, le milieu de résidence et l'âge

(population de 10 ans et plus)

Tranches d'âge (ans)	Rural (en %)		Urbain (en %)		Ensemble (en %)		Total (en %)
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	
10-14	69	69,7	20,6	18,4	61,2	60,1	60,7
15-19	89,1	84,3	47,8	29,5	81,1	72,9	77,1
20-24	96,6	82,8	71,1	38,9	90,3	73,7	81,6
25-29	98,4	84,8	91,3	47,7	96,8	78,5	86,8
30-34	99,5	86,6	96,3	57,1	98,7	81,4	89,1
35-39	99,2	88,5	96,9	57,2	98,7	83,9	90
40-49	98,8	86,7	96,6	62	98,4	83,6	90,1
50-59	97	80,8	77,1	61,9	94,5	78,4	86,3
>60	78,4	61	64,3	32,6	77,2	57,9	67,8
Total	88,2	80,2	67	39,9	84,3	73,4	78,7
N pondéré	16708	18223	3814	3684	20521	21908	42429

Source : J. -P. LACHAUD 1997, Pauvreté, Vulnérabilité et Marché du Travail au Burkina Faso, Université de Montesquieu - Bordeaux IV, Centre d'économie du développement.

¹ Cette réduction de la pauvreté est surtout due à une réduction de la pauvreté rurale, car le niveau de vie a diminué en zone urbaine. La hausse des prix après la dévaluation a atteint 25% en 1994, rapidement maîtrisée en 1995 7,8% et 6,1% en 1996 combinée avec une modération de l'augmentation des salaires dans le secteur public s'est traduit par une baisse du pouvoir d'achat dans les zones urbaines. Dans les zones urbaines la pauvreté aurait augmenté de 5 à 7% alors que dans le milieu rural le niveau de vie se serait accru de 5,8% entre 1990 et 1995, toute chose égale par ailleurs.

2.1. Le statut de l'emploi, la pauvreté et vulnérabilité

2. 1. 1. Les caractéristiques de l'offre de travail au Burkina Faso

L'analyse de l'offre de travail et du processus d'accès à l'emploi permet de comprendre le fonctionnement du marché du travail, en particulier les mécanismes qui participent à l'émergence ou à l'extension de la pauvreté dans un pays. L'offre de travail inclut à la fois les individus en activité et les individus à la recherche d'un emploi.

Le taux d'offre de travail (rapport de l'offre de travail à la population totale) est de 58,4% (population active de 15 ans et plus) au Burkina. Ce taux est relativement élevé par rapport à certains pays voisins ayant le même niveau de développement. *A titre de comparaison, il est de 39,3 % au Mali.* Cette différence s'explique en partie par une forte participation des femmes burkinabé au marché du travail, plus particulièrement en milieu rural. En effet, le taux d'offre de travail féminin en milieu rural atteint 80,2% de la population féminine rurale (10 ans et plus). On note également une forte participation des enfants âgés de 10 à 14 ans (60,7%), bien que l'âge minimum autorisé par l'O.I.T. soit de 14 ans pour un pays du niveau de développement du Burkina. Le travail des enfants est la conséquence immédiate de la pauvreté, qui incite certains parents à utiliser leurs enfants pour diversifier leurs sources de revenus. Cette situation reflète également la faiblesse du dispositif national en matière d'éducation de base pour couvrir tous les besoins en éducation, surtout ceux de la population rurale.

2. 1. 2. La situation de l'emploi

Bien que l'offre de travail soit élevée au Burkina, et le chômage insignifiant à l'échelle du pays, l'incidence de l'emploi sur le niveau de vie des ménages est limitée. L'offre de travail dans les ménages pauvres est plus élevée (85,7%) que celle des non pauvres (61,6%). Cette situation s'explique par la faiblesse de la productivité des activités exercées par les pauvres. En outre, l'analyse de la situation de l'emploi permet de constater qu'une proportion élevée des emplois est concentrée dans des activités de faible productivité,

Tableau 5.2. L'offre d'emploi selon le niveau de vie

(population de 15 ans et plus selon le niveau de revenu)

Niveaux de vie	Offre en %
PAUVRES	85,7
INTERMEDIAIRES	79,7
NON PAUVRES	61,6
TOTAL	78,7

Source : J. -P. LACHAUD 1997, *Pauvreté, Vulnérabilité et Marché du Travail au Burkina Faso*, I.N.S.D. - M.E.F., P.A.D.S.A.S..

donc peu rémunératrices. 70,1% de l'emploi total est constitué d'aides familiales (activité principale et activité secondaire confondues). Cette activité concerne principalement les femmes en milieu rural (91% des femmes actives dans les zones rurales) et les jeunes de 10 à 15 ans qui travaillent comme aides dans les exploitations agricoles. L'utilisation des services d'aides familiales dans les exploitations agricoles en contre-partie d'une faible rémunération ou d'une prise en charge alimentaire, constitue une caractéristique particulière du marché du travail agricole burkinabé.

Si on exclut les aides familiales, plus de 60% de l'emploi est concentré dans le secteur agricole, dont 63% dans l'agriculture de subsistance. La proportion du travail indépendant non agricole atteint seulement 20% de l'emploi total. Pour le milieu urbain, 40% des travailleurs indépendants sont concentrés à Ouagadougou. Ce type de travail constitue le premier moyen d'accès à l'emploi en dehors de l'activité agricole. Par contre, le salariat reste très faible : 12% seulement des emplois sont considérés comme salariés. Ils sont essentiellement concentrés dans le secteur moderne, en particulier dans le milieu financier et bancaire ainsi que dans les entreprises publiques et la fonction publique. Le milieu urbain fournit ainsi plus de 70% des emplois salariés, dont la moitié voire les deux tiers sont concentrés dans la capitale.

L'accès à l'emploi au Burkina Faso est déterminé par trois éléments essentiels, à savoir : la transmission des compétences techniques et professionnelles à ceux qui se présentent sur le marché du travail, la circulation des informations sur la disponibilité des emplois, et la disponibilité

d'actifs productifs. Les raisons de l'accroissement récent des difficultés de l'accès à l'emploi trouvent leurs origines dans les différents facteurs et causes énumérés ci-après.

En premier lieu, il faut souligner une certaine inadéquation du système éducatif par rapport aux besoins du marché et, surtout, l'absence de dimensions techniques et professionnelles au sein du système éducatif de base.

Ainsi, l'augmentation du chômage des jeunes, surtout pour ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi, et le caractère structurel de cette situation, sont imputés en partie à l'inadéquation du système éducatif burkinabé par rapport aux besoins du marché. Le système éducatif a, depuis longtemps, privilégié l'enseignement général, entraînant une inadéquation et une pénurie des compétences techniques nécessaires aux systèmes productifs. Dans les quelques établissements qui dispensent un enseignement technique et une formation professionnelle, le système se contente d'offrir des enseignements très scolaires et peu adaptés à l'évolution du marché du travail. Les formations délivrées sont souvent des formations post-primaires, privilégiant les formations administratives et commerciales. Il s'agit là de secteurs relativement saturés, notamment pour certaines spécialités qui alimentaient auparavant la fonction publique. Or, les entreprises privées, par leurs activités et leur dimension, embauchent surtout des personnels techniques. En 1994, seulement 0,2% des jeunes étaient concernés par l'enseignement technique et la formation professionnelle. Les métiers s'apprennent souvent sur le tas ou lors d'un stage en entreprise.

La faiblesse des qualifications des travailleurs pose un problème aussi bien pour le secteur moderne que pour le secteur informel. Les entreprises modernes dans leur processus de développement embauchent un personnel qualifié. La non disponibilité de cette catégorie de travailleurs constitue un frein à l'expansion de ces entreprises, et donc à la croissance de l'emploi. Dans le même sens, un des obstacles au développement du secteur informel est le faible niveau de qualification des travailleurs. Ceux-ci ont souvent acquis leur qualification sur le tas, lors de

séjours dans des entreprises familiales du secteur non formel. La productivité reste donc faible du fait de ce manque de qualification.

Le handicap majeur au développement des enseignements techniques et professionnels a été l'absence d'une politique nationale prenant en compte les besoins de l'économie et essayant de constituer un cadre de référence pour canaliser les efforts de tous les intervenants dans une démarche planifiée. Ainsi, à l'heure où l'apprentissage devient de plus en plus coûteux et les stages et formations en entreprise de plus en plus insuffisants pour répondre à une demande croissante en formation professionnelle, une politique de formation professionnelle et technique cohérente avec les besoins de l'économie s'impose.

En deuxième lieu, il convient de citer les limites des institutions familiales ou d'entraide dans la création d'emplois. Les institutions familiales constituent jusqu'à présent le principal canal d'accès à l'emploi. Les structures modernes ne jouent qu'un rôle marginal, que ce soit dans le processus d'embauche et de recrutement pour les emplois salariés, que dans le financement des activités pour l'emploi indépendant.

Les diplômés interviennent peu dans les processus d'accès à un emploi. L'importance des années ou des cycles d'études achevés amène les employeurs à adopter d'autres processus de recrutement et d'embauche, par le moyen des tests et des essais, mais aussi par l'intermédiaire des relations familiales. En dehors des recrutements par tests ou par essais dans la fonction publique et dans les grandes entreprises, les relations familiales et ethniques jouent pour plus d'un tiers des cas dans l'obtention d'un emploi salarié. L'intervention de la famille est plus importante encore chez les ménages pauvres ; elle a été pertinente pour 50% des emplois. Ceci peut s'expliquer par la faiblesse de la dotation en capital humain, limitant les opportunités de l'individu à la recherche d'un emploi. Le type d'emploi du chef de ménage détermine souvent la structure de ses relations sociales et, par la suite, l'accès au travail de tous les autres membres du ménage. Ainsi, si le chef se situe dans un statut d'emploi précaire, les autres

membres du ménage risquent de rester dans le même statut, du fait de la faiblesse du capital humain familial. Ce qui pérennise la précarité de l'emploi auquel les membres du ménage ont accès.

Il en est de même pour l'accès au travail indépendant. Le domaine d'activité résulte d'un choix individuel, la disponibilité du capital de départ constituant donc le principal facteur pour accéder à ce type de travail. Les travailleurs se financent en grande partie par les institutions de prêts informels (la famille, les usuriers, etc.). L'insuffisance du capital physique entraîne la précarisation de l'emploi qui se limite à des activités marginales et irrégulières, donc peu rémunératrices.

La disponibilité du capital physique est plus importante encore pour les femmes dans la mesure où le secteur informel joue un rôle primordial dans leur insertion sur le marché du travail, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural (69% de l'emploi féminin sont dans le secteur informel). Le rôle joué par la famille dans l'accès aux crédits reflète l'insuffisance des dispositifs de financement des activités des petites et moyennes entreprises au Burkina Faso, surtout pour le financement du secteur informel. Enfin, la situation du travail des enfants constitue un problème délicat et complexe pour lequel le Burkina Faso engage des réflexions et travaux avec notamment l'appui du Bureau International du Travail.

En troisième lieu, la difficulté d'accès au crédit constitue aussi un frein important à la promotion et à la création d'emplois. La réforme du système bancaire a été initiée dans le cadre du PAS pour assainir l'environnement financier et bancaire. Celle-ci a été nécessaire à cause d'un déséquilibre des structures financières provenant d'une forte dégradation de la qualité des crédits insuffisamment provisionnés à laquelle il fallait remédier. Mais les banques restent essentiellement présentes dans le milieu urbain et seulement dans quelques grandes villes, le reste du pays restant mal couvert. En outre, elles se limitent à financer le secteur moderne. Cela pose le problème de la collecte de l'épargne et de l'accès au crédit pour les populations rurales. La participation des banques au financement de l'économie ne peut donc couvrir l'ensemble des besoins. D'où la

Encadré N° 5.1.

Le travail des enfants à Ouagadougou : une exploitation.

C'est curieux. De nombreux enfants démissionnent très tôt de l'école pour aller apprendre un métier. Préparent-ils déjà leur avenir? Et peuvent-ils seulement le faire sans la contribution de leurs parents? En tout cas, ces enfants engagés dans la vie active ne manquent pas de dynamisme. Mais ils ne sont pas forcément en sécurité.

Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que les conditions de travail des enfants dans les ateliers du secteur informel des villes ou chez les particuliers comme employés dépendent entièrement du bon vouloir de l'employeur au mépris de leur droits. Souvent très mal payés et quelques fois même pas du tout, ces employés sont tout aussi malheureux car ils sont privés d'école, de jeu et d'activité sociale, ainsi que du soutien psychologique de leur famille. Au Burkina Faso, 51,05% des enfants de 10 à 14 ans sont malheureusement touchés par le phénomène.

Que se soit le petit commerce, les métiers ou dans le cadre du travail à domicile, les adolescents exerçant très tôt une activité économique arrivent généralement en ville avec pour tout bagage la naïveté et beaucoup d'illusions. Mais le mal qui écrase depuis des années les enfants a bel et bien ses racines enfouies quelque part. C'est la pauvreté étouffante des parents qui pousse les enfants à se charger des travaux dangereux. Recherchant désespérément un emploi et un revenu sûrs, ces parents, qui appartiennent le plus souvent à des couches sociales défavorisées, quand ils ne sont pas en chômage, sont alors sous-employés. Ceux qui les emploient ont compris : on exploite subitement la pauvreté des adolescents en jouant sur la psychologie des parents bien disposées ainsi à se débarrasser de leur progéniture.

Somé Justine a 17 ans. Elle a arrêté ses études primaires au CM2 (cours moyen deuxième année). Son père n'a pas d'argent et l'argent du dolo de sa mère suffit tout juste pour couvrir les besoins de la nombreuse famille à Bobo-Dioulasso. *Justine* travaille donc comme employée de maison dans les cités 1200 logements de Ouagadougou. Elle gagne **5000 F par mois**.

Ami Coulibaly a 14 ans, elle est payée **6000 CFA par mois**.

Quelque 18 employés travaillent depuis des années dans le garage à mobylettes du vieux *Tiemtoré Issaka*, 58 ans. Dans le garage, le bruit est le maître des lieux. Dans ces bruits de marteaux et d'engins, les deux petits *Tiemtoré (Inoussa et Amado)*, (respectivement âgés de 10 ans et 9 ans) sont là, regardant et apprenant. Mais *Inoussa* et *Amado* sont tous deux des élèves du CE2 et du CE1.

«Il n'y a pas de problème, j'ai dirigé des enfants jusqu'à leur âge adulte. 12 de mes employés sont aujourd'hui mariés», nous raconte le vieux *Tiemtoré Issaka* qui a installé cet atelier de mobylettes depuis 1978.

Source : Sidwaya N°3605 du 24 septembre 1998.

nécessité d'accorder une attention particulière aux structures mutualistes et aux programmes de micro-crédits pour répondre à certains besoins spécifiques, en particulier ceux de la population considérée comme pauvre.

2. 1. 3. Les types de travail, le statut de l'emploi et la pauvreté.

Les études portant sur les rapports entre l'emploi et la pauvreté au Burkina Faso ont mis en évidence des relations étroites entre le type de travail exercé par le chef de ménage, le statut de l'emploi exercé et la pauvreté dudit ménage. C'est ainsi que certains types d'activités ou d'emplois semblent conduire à faire verser le ménage dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté.

Ainsi, les agriculteurs de subsistance constituent le groupe dont la situation est la plus précaire au Burkina Faso. 43,2% des ménages, dont le chef est agriculteur de subsistance sont pauvres. Ils sont localisés essentiellement dans le Nord et dans le Centre du pays. Ce groupe représente 71,7 % des pauvres à l'échelle nationale. Les agriculteurs de rente et les éleveurs constituent également un groupe vulnérable dans le milieu rural. La pauvreté affecte respectivement 37,9 % et 39,6% des ménages dont le chef est agriculteur de rente ou éleveur.

Les travailleurs indépendants du secteur informel travaillant pour leur propre compte, seul ou avec un personnel composé de moins de quatre employés. Du fait de l'insuffisance du capital, ils évoluent souvent dans le petit commerce et les services du secteur informel. Plus de la moitié de ces travailleurs sont situés dans le milieu rural. Les ménages dirigés par ces types de travailleurs restent vulnérables en matière de bien-être. Ces types de travailleurs sont souvent confrontés à une irrégularité des activités, ce qui se traduit par une faiblesse et une instabilité du revenu. 74,5% des gains masculins et 95,2% des gains féminins sont inférieurs au salaire minimum. La faiblesse des gains est également liée à la faiblesse du capital humain et du capital physique. Les trois quarts des travailleurs de cette catégorie sont sans instruction. Parmi eux, 87,5% sont situés dans les ménages pauvres. Il faut noter que l'état de saturation actuel des branches " commerce et services du sec-

teur informel " limite les possibilités d'accroissement futur de leurs revenus.

Les travailleurs indépendants du secteur formel ont une situation largement meilleure que celle des précédents. Bénéficiant de plus de ressources productives, ils évoluent plutôt dans le commerce et dans l'industrie et ont accès à un revenu plus élevé. La pauvreté n'affecte que 2,5% des ménages dont le chef de famille exerce ce type d'activités.

En ce qui concerne les travailleurs salariés, il faut y distinguer deux catégories :

- les salariés non protégés qui regroupent les travailleurs de faible ou sans qualification, évoluant dans les micro-entreprises, les transports et les travaux publics. Ils ne bénéficient souvent que de contrats à durée déterminée, conduisant à une irrégularité du revenu. Ils n'ont pas de protection sociale. Plus de 60% des travailleurs de ce type perçoivent un salaire inférieur au salaire minimum et 43,5% d'entre eux n'ont pas d'instruction. Bien que 4,4% seulement de ces travailleurs salariés sont situés dans les ménages pauvres, l'absence de protection sociale formelle et l'irrégularité du revenu de ces types de travailleurs accroissent la vulnérabilité du bien-être du ménage qu'ils dirigent .

- Quant aux salariés protégés, qui se retrouvent surtout dans l'administration et dans les entreprises publiques, ils ont accès à tous les services offerts par la sécurité sociale formelle. Ils reçoivent un revenu plus élevé que les non-protégés. La proportion de pauvres dans cette catégorie est faible.

On peut donc distinguer les types de travail en deux catégories selon le niveau de sécurité de bien-être auquel ils donnent accès: un premier groupe comprend les agriculteurs, les éleveurs, les travailleurs indépendants de l'informel et les salariés non protégés dont les emplois sont peu rémunérateurs et irréguliers ; le deuxième groupe comprend les salariés protégés et les travailleurs indépendants du secteur formel.

Il ressort de cette segmentation du marché du travail que, contrairement aux enseignements des schémas dualistes, la probabilité d'être pauvre dépend plus du statut de l'emploi que de l'appartenance à tel ou tel secteur productif. Les travailleurs ne sont pas pauvres parce qu'ils

évoluent dans le secteur informel ou dans le secteur urbain. Ils sont pauvres parce que leur type d'emploi, que ce soit dans le secteur formel ou informel, en zone rurale ou urbaine, est précaire (irrégularité du travail, absence de sécurité sociale, etc.) et n'assure pas par la suite la sécurité du bien-être. La précarité de l'emploi est ainsi surtout liée au statut de l'emploi (travailleurs indépendants sans capital, ou salarié peu qualifié).

2. 2. L'emploi et la pauvreté en milieu urbain

En milieu urbain, le phénomène du chômage et son accroissement au cours de ces dernières années ainsi que la précarisation des emplois créés récemment ont favorisé la vulnérabilité de certaines catégories de ménages et l'expansion de la pauvreté urbaine, comme l'a souligné le profil de pauvreté urbain réalisé par l'INSD en 1998, avec l'appui du PNUD.

Tableau 5.3. Répartition de la population active et mesure de la pauvreté selon le statut du travail

(population de 19ans et plus)

Statut d'emploi	Rural	Urbain	Total	Incidence de la pauvreté		
				Valeur PO	Contribution	N pondéré
Salarié protégé	178	419	597	0,9	0,2	522
%	29,9	70,1	100			
%	0,7	13,2	2 (6,6)			
Salarié non protégé	127	378	505	4,4	1,5	305
%	25,2	74,8	100			
%	0,5	11,9	1,7 (5,6)			
Indépendant avec capital	59	37	96	2,5	0	48
%	61,5	38,5	100			
%	0,2	1,2	0,3 (1,1)			
Indépendant sans capital	872	864	1736	9,8	2,2	674
%	50,2	49,8	100			
%	3,2	37,3	5,7 (19,2)			
Agriculture de rente	739	10	749	37,9	10,5	823
%	98,6	1,4	100			
%	2,7	0,3	2,5 (8,3)			
Agriculture de subsistance	4596	335	4931	43,2	71,7	4934
%	93,2	6,8	100			
%	17	10,6	16,3 (54,5)			
Eleveur	425	2	427	39,6	6,2	469
%	99,5	0,5	100			
%	1,6	0,1	1,4 (4,7)			
Autres actifs	20044	1123	21167	23,6	0,8	96
%	94,7	5,3	100			
%	74,1	35,4	70,1			
Ensemble	27039	3168	30207			8608
%	89,5	10,5	100			
%	100	100	100			

Source : J. -P. LACHAUD 1997, Pauvreté, Vulnérabilité et Marché du Travail au Burkina Faso , Université Montesquieu - Bordeaux IV, Centre d'Economie du Développement.

Le chômage est devenu en milieu urbain un phénomène très inquiétant ces dernières années au Burkina Faso. Le taux de chômage dans les deux principales villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, atteint respectivement 18,2% et 18%. L'incidence du chômage sur le bien-être des ménages est très importante. Dans ces deux villes, il participe pour 20,2% à la pauvreté. Pour la ville de Ouagadougou, le taux de chômage est respectivement de 32,9% à 22,1% pour les ménages pauvres et pour les ménages non pauvres. Ce qui pourrait signifier qu'une des principales causes de la pauvreté dans les zones urbaines est la non participation au marché du travail et le phénomène du chômage.

Le chômage affecte surtout les jeunes (65,3% des chômeurs ont moins de 24 ans), et plus particulièrement ceux qui sont à la recherche d'un premier emploi (81,1%). D'autre part, les politiques d'ajustement structurel adoptées depuis 1991 ont favorisé l'émergence d'une nouvelle catégorie de chômeurs, " les travailleurs déflattés ". Ceux-ci représentent 15% des chômeurs en milieu urbain. Contrairement au scénario traditionnel des répercussions sociales des P.A.S., ils sont en majorité constitués de travailleurs victimes de licenciement économique plutôt que de la compression des effectifs dans l'administration publique ou de la privatisation d'entreprises publiques.

Les différents changements intervenus dans l'environnement économique burkinabé suite à la mise en œuvre du PAS ont accéléré certaines transformations du marché du travail, notamment le recul de la protection sociale et une tendance à une plus grande précarité de l'emploi qui passe par " l'informalisation " de l'économie.

Ainsi, depuis l'ajustement structurel, la croissance du secteur informel s'est accélérée par rapport au développement du secteur formel. Ce secteur sert actuellement de secteur de relais dans l'insertion à l'emploi de la population active. Entre 1985 et 1995, il enregistrait une croissance de 69,2% en matière d'emploi contre 43,2% pour le secteur moderne et 11,4% dans le domaine agricole. Il fournit actuellement 70% à 75% de l'emploi non agricole et occupe environ 9% de la population active totale contre 2% pour

le secteur moderne. Dans ce cadre, la plus forte croissance des emplois a été opérée dans le secteur manufacturier qui a enregistré une croissance de 126,6% entre 1985 et 1995. Mais les principales activités informelles restent concentrées dans les branches " transport et commerce " (70%).

L'enquête pilote sur l'emploi effectuée dans la ville de Ouagadougou en 1992 a également mis en évidence cette précarisation de l'emploi. La proportion de travailleurs irréguliers et indépendants évoluant dans le petit commerce et les services du secteur informel représentait respectivement 2,3 % et 4% de l'ensemble de la population active de cette ville il y a 20 ans, alors que ces deux types d'emplois absorbent à présent 10,2 et 23,3% de la main d'œuvre. Ces travailleurs sont caractérisés principalement par la faiblesse de leur dotation en actifs productifs et l'irrégularité des activités. Ce qui se traduit par la faiblesse et l'instabilité du revenu, et l'absence totale de protection sociale pour le travailleur, en d'autres termes une précarité de l'emploi et du bien-être en général.

Outre les difficultés d'accès à l'emploi analysées plus haut, cette évolution du marché du travail urbain reflète aussi l'impact des changements structurels qu'a subi l'environnement socio-économique burkinabé depuis une dizaine d'années.

Bien que la croissance se soit rétablie depuis la mise en place des politiques d'ajustement structurel en 1991, on observe une stagnation de la capacité d'absorption de la main d'œuvre depuis cette période. Comme précisé ci-dessus, le taux d'accroissement annuel de la population active urbaine était estimé à 5% entre 1988 et 1995, pendant que le taux d'accroissement annuel de l'emploi serait seulement de 3,6% au cours de la même période. Ce déséquilibre sur le marché du travail urbain s'est traduit par l'augmentation du chômage qui est passé de 1,1% à 2,5% entre 1991 et 1994 pour l'ensemble du pays. Cette évolution du taux national reflète entièrement l'évolution de la situation dans les zones urbaines, le chômage étant insignifiant en milieu rural.

Certains changements structurels tels que le désengagement de l'Etat du secteur

productif, la réduction des dépenses publiques et de l'emploi offert par la fonction publique, le ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur moderne et la croissance accélérée de la population urbaine viennent accentuer le déséquilibre sur le marché du travail urbain.

Deux études ont été réalisées sur l'impact du P.A.S. sur l'emploi au cours des récentes années. Selon la première étude menée par le ministère de l'emploi, le nombre de pertes d'emplois enregistrées jusqu'en Janvier 1995 (licenciement économique, départs volontaires de fonctionnaires, compression de personnel à la suite de la privatisation) à la suite de l'application du P.A.S. se chiffre à 5734 à Ouagadougou et Bobo et à 6020 dans les autres centres urbains². La seconde série d'études dresse un diagnostic contradictoire et affirme que contrairement à ce qui a été souvent observé dans d'autres pays, le P.A.S. ne s'est pas traduit par des destructions massives d'emplois urbains. En particulier les effectifs de la fonction publique, bien loin de se réduire, continue à croître du fait de la politique de recrutement dans les secteurs prioritaires. Ainsi, les effectifs de la fonction publique civile étaient estimés à 25 437 personnes à fin 1986 (INSD, 1995), et sont passés à 36 985 à la veille de l'ajustement structurel (1991), soit une progression de 45 % en cinq ans. En 1996, on comptait 45 534 agents civils de l'Etat, soit 23 % d'augmentation depuis 1991. La croissance est certes ralentie, mais bien loin d'être stoppée.

Les estimations officielles font état, sur la période 1991-1996, de 38 500 créations d'emplois liés au P.A.S. (dont 20 600 temporaires) contre 1 213 pertes d'emploi (dont 80 temporaires).

Ainsi, les conséquences négatives résultant des privatisations auraient été largement contrebalancées par les programmes de grands travaux. Ainsi, 10 766 créations d'emplois temporaires pour le PSTP/HIMO ont été comptabilisées.

Au vu des tableaux ci-contre, le bilan du P.A.S. semble se traduire par une création nette d'emplois " directs ". A ces emplois officiellement recensés, il faudrait d'ailleurs ajouter bien d'autres, qui se sont visiblement accrus du fait de la libéralisation de l'économie et de la

Tableau 5.4. : Les créations d'emplois publics ; 1991-1996

	Emplois permanents	Emplois temporaires	Cumul
Santé	3 605		3 605
SINAC	9 440		9 440
NAGANAGANI	2 017		2 017
BND-B	1 077		1 077
FASO FANI		16 278	16 278
OFNACER		3 957	3 957
SCFB	399	348	747
X9	600		600
BIB	496		496
Total	17 634	20 583	38 417

Source : STP/PAS

Tableau 5.5. : Les pertes d'emplois publics, 1991-1996

	Emplois permanents	Emplois temporaires	Cumul
SOMICOB	25	78	106
SINAC	62		62
NAGANAGANI	10		10
BND-B	336		336
FASO FANI	153		153
OFNACER	300		300
SCFB			
X9	24		24
BIB	40		40
CSPPA	57		57
FASO-YAAR	128		128
Total	1 135	78	1 213

Source : STP/PAS

croissance soutenue de l'économie. Les emplois résultant de la reprise de la prospection minière entrent dans cette catégorie, de même que ceux liés à l'essor des professions libérales (notaires, avocats), au développement de l'enseignement privé, au développement des taxis (à Ouagadougou) et d'un certain nombre de services. Tous ces emplois ne sont pas en réalité comptabilisés.

² M.E.T.S.S., Septembre 1997, Etude d'élaboration des axes directeurs d'une stratégie de relance de l'emploi au Burkina Faso.

Pour préciser ces tendances, une étude s'est penchée sur l'évolution de l'emploi d'un large échantillon d'entreprises du secteur moderne entre 1988 et 1993. L'échantillon (constant) comptait 150 entreprises, et près de 56 % des salariés du secteur moderne. Il note sur la période une baisse de l'emploi permanent de l'ordre de 3 % par an en moyenne. S'agissant d'un échantillon constant, ce résultat doit être pris avec précaution, puisqu'il occulte la croissance de l'emploi qui pourrait résulter de la création de nouvelles entreprises. On remarque cependant qu'avant 1991 il existait un parallélisme entre les évolutions de la valeur ajoutée et celle de l'emploi. Celui-ci variait dans le même sens que la valeur ajoutée, en amortissant les variations.

chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur s'accroît sensiblement. Il était déjà apparu au milieu des années quatre-vingt, lorsque l'Etat a renoncé à employer tous les nouveaux diplômés. Mais la forte pression exercée par les nouveaux bacheliers rend le problème de plus en plus aigu.

La faiblesse des revenus laisse d'ailleurs peu de chances à ces diplômés de pouvoir développer l'auto-emploi. Les expériences tentées dans plusieurs domaines (par exemple pour les formations médicales, les vétérinaires) pour monter des cabinets privés en sont un bon exemple. Les résultats sont encore plus mitigés en ce qui concerne les tentatives de créer des activités agricoles ou artisanales lorsque l'on est diplômé sans emplois.

Tableau 5.6. : Evolution de la production et de l'emploi dans un échantillon d'entreprises

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre total des salariés	22 633	22 340	23 159	22 889	21 834	23 104
Variation (%)		-1,3	+3,7	-1,2	-4,6	+5,8
Effectifs des occasionnels	4 815	3 252	4 214	4 697	4 582	5 869
Effectifs des permanents	17 818	19 088	18 945	18 192	17 252	17 235
Productions en volume	195 905	182 665	215 743	203 322	204 745	188 449
Productions en valeur	195 905	188 553	210 604	211 156	214 579	192 931
Masse salariale	30 907	33 324	34 899	35 837	36 972	34 549
Taux de salaire des						
Travailleurs permanents	1,7	1,7	1,8	2	2,1	2
Valeurs Ajoutée	91 424	81 517	93 135	92 295	96 486	85 304
Variation (%)		-10,8	+14,3	-0,9	+4,5	- 11,6

Source : Bayala (1995)

La contraction de la capacité d'absorption des nouveaux arrivants sur le marché du travail semble être moins une cause de l'ajustement structurel que du manque de dynamisme économique et de l'innovation. Ainsi, selon un recensement industriel et commercial effectué par l'I.N.S.D en 1993-1994, le rythme moyen de création d'entreprises (formelles) de 1988 à 1993 a été de 36 entreprises par an. Un taux de création d'entreprises largement insuffisant pour absorber la main d'œuvre qui arrive chaque année sur le marché du travail urbain. En outre, le

Les réussites ne subsistent souvent que grâce à un soutien constant de l'Etat ou d'entrepreneurs privés de grande envergure.

De plus, la différence des niveaux de vie au sein de la société et de la fonction publique et l'absence de contrôle entraîne certainement une réduction de la motivation des agents, et partant, de la qualité des services publics. Ceci a été encore accéléré par la dévaluation, qui a contraint nombre de fonctionnaires à rechercher des sources de revenus annexes.

2. 3. L'emploi et la pauvreté en milieu rural

L'insuffisance des études consacrées à la dimension rurale de la pauvreté dans ses relations avec l'emploi ne permet pas d'effectuer une analyse aisée de la situation. Comme pour tous les autres pays africains, la pauvreté est surtout rurale au Burkina Faso. Il en résulte que les pauvres sont surtout ceux qui exercent une activité agricole, en particulier les agriculteurs de subsistance qui représentent 71,6% de l'ensemble des pauvres au niveau national. Cette catégorie est également la plus touchée par l'extrême pauvreté. L'instabilité de la pluviométrie, l'obsolescence de la technologie et l'insuffisance des actifs productifs limitent la croissance de la production agricole (2,5% par an en moyenne) et des revenus des ménages agricoles.

Le caractère saisonnier de l'activité agricole et l'ampleur de la sous-occupation en milieu rural a favorisé le développement d'activités secondaires dans le secteur non agricole. Ainsi, actuellement, 61% des activités informelles se retrouvent en milieu rural. Plus de la moitié des ménages ruraux ont intégré, dans leur stratégie d'accès au revenu, l'exercice d'une activité secondaire. Ces activités fournissent jusqu'à 50% du revenu d'un ménage ayant une activité secondaire. Elles sont exercées principalement par le chef de ménage. Mais la faiblesse de la dotation en capital humain, l'absence de technologie appropriée, et l'insuffisance du capital physique limitent les activités à celles qui sont peu productives et peu rémunératrices. Plutôt que la problématique de l'emploi en tant que tel, c'est surtout l'accès aux ressources productives et aux moyens de production qui constituent le principal problème de l'accroissement des revenus des ménages ruraux démunis.

3. LES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE PROMOTION DE L'EMPLOI

Les politiques de promotion de l'emploi ne doivent pas être comprises comme une problématique uniquement sectorielle. Elles relèvent aussi de la cohérence des différentes politiques macro-économiques et sectorielles composant la stratégie de développement économique du pays.

L'objectif de l'ajustement structurel est d'adopter les politiques appropriées permettant de rétablir la croissance par l'épanouissement du secteur privé. Les réformes macro-économiques, sectorielles et institutionnelles stipulées dans les documents-cadres de politique économique successifs devaient concourir à l'émergence d'un environnement économique et institutionnel sain et incitatif pour le secteur privé. Celui-ci doit prendre la relève de l'Etat en matière de création d'emplois et de croissance des revenus de la population et des ménages les plus démunis.

En complément à ces politiques de stabilisation et d'ajustement de l'économie, le Burkina Faso s'est doté d'une stratégie de développement à long terme par la formulation, en 1995, d'une Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable couvrant 1995-2005. Les principaux objectifs visés par cette stratégie sont : une croissance soutenue du PIB de 3% par an au minimum - un doublement du taux d'alphabétisation qui doit atteindre 40% pour l'ensemble de la population - et un accroissement de 10 ans de l'espérance de vie, soit 62 ans.

Les principaux éléments de cette stratégie sont :

- la relance de la croissance par le développement des activités exportatrices basées sur la valorisation des produits locaux. Pour la période 1998-2000, l'objectif de croissance est fixé à 6% par an ;
- le développement des ressources humaines, par la mise en œuvre d'une politique de maîtrise de la croissance démographique, une politique dynamique de création d'emplois et de revenu, une participation plus active des femmes dans le développement, un accès d'un plus grand nombre de Burkinabé aux services sociaux de base ;
- la bonne gouvernance à travers la décentralisation effective, la promotion d'un partenariat de développement avec la société civile, les collectivités locales et les régions, et l'appui à l'autopromotion des structures de la société civile ;
- une gestion plus rationnelle des ressources naturelles par la poursuite de l'engagement de l'Etat et les actions qui s'en sont suivies en matière de protection de

Encadré N° 5.2.

Promotion de l'emploi : un nouveau guide !

Le ministre délégué chargé de l'Emploi, monsieur Emile Kaboré, entouré de directeurs des services centraux et rattachés au ministère de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité sociale, a procédé le lundi 30 novembre 1998 à la présentation de la plate-forme pour la promotion de l'emploi.

Cette plate-forme qui participe à n'en pas douter à l'amélioration de la lisibilité de la politique de l'emploi dans notre pays, est éditée en 10.000 exemplaires et sera gratuitement distribuée.

En octobre 1996, on se rappelle que des Etats Généraux avaient été organisés autour de la problématique de l'emploi au Burkina Faso. Le constat qui s'était dégagé alors est que la promotion de l'emploi doit reposer sur la croissance économique.

Sur la base d'un diagnostic de l'emploi et de la formation professionnelle pour susciter leur croissance accélérée et durable, le ministre délégué a suggéré:

- la nécessité de créer un cadre législatif incitatif à la création d'emplois et au maintien des emplois menacés ;

- le renforcement du cadre institutionnel de pilotage et de gestion de l'emploi, et surtout l'intérêt de susciter un élan collectif national en faveur de l'emploi.

Dans le plan d'action pour la promotion de l'emploi, le département a défini les axes d'une politique visant à accroître la capacité d'absorption de la main d'œuvre par le tissu économique national, voire sous-régional. Cependant, cette stratégie n'aura de portée réelle que si les usagers des services publics d'emplois sont informés des opportunités qui existent.

Réalisée dans cette optique, la plate-forme est introduite par une partie intitulée " NOTES " qui rappelle quelques éléments du référentiel politique.

La première partie présente les principaux services publics d'emplois sous tutelle du ministère du Travail.

La deuxième partie, quant à elle, recense dans un répertoire, les structures d'appui aux Petites et moyennes entreprises (PME) et aux Petites et moyennes industries (PMI) autres que celles sous tutelle du ministère de l'Emploi.

Enfin, la troisième partie propose des conseils pratiques aux demandeurs d'emploi et aux promoteurs.

Au niveau du ministère du Travail, les projets foisonnent et on peut par exemple citer celui de la création d'un observatoire de l'emploi, celui de la professionnalisation des filières et le fonds d'intervention de l'emploi...

Espérons que ces bonnes initiatives permettront de faire reculer effectivement dans notre pays le nombre de chômeurs qui s'élèverait à 40.000 demandeurs par an de même que le taux de chômage urbain, qui est actuellement de 25 %.

Source : L'observateur Paalga du mercredi 02 décembre 1998.

l'environnement. Ces actions porteront surtout sur la sécurisation foncière, une meilleure gestion des forêts et des pâturages, et l'éducation de la population sur les problèmes de l'environnement

Ainsi, on peut s'attendre à ce que la matérialisation de ces deux objectifs (ajustement structurel et développement humain durable) ait des impacts positifs sur l'emploi. On pourrait classer les politiques et programmes mis en œuvre, qui sont susceptibles d'avoir des retombées immédiates sur l'emploi, en deux catégories :

- les politiques de réformes et de relance de la croissance

- les politiques proprement dites de promotion de l'emploi

3.1. Les politiques de réformes économiques et de relance de la croissance.

Parmi les politiques et stratégies ayant un impact réel sur l'emploi, il est nécessaire de souligner en premier lieu les réformes institutionnelles dont celles portant sur la libéralisation du commerce et comportant les composantes suivantes :

- la suppression de toutes les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation;

- la suppression du contrôle de marge sur un grand nombre de produits importés;

- la suppression du système d'homologation des prix;

- la simplification des procédures d'importation et la réduction, de 45 à 3, du nombre de produits soumis à une autorisation spéciale d'importation.

Certaines réformes légales ont aussi eu des impacts importants sur le marché de l'emploi :

- la révision du code des investissements : le nouveau code attache une importance particulière à la valorisation des matières premières locales, et les activités tournées vers l'exportation ;

- la révision du code du travail : une première lecture a été effectuée. Elle consistait à lever le monopole de placement de l'O.N.P.E. La procédure de licenciement a été allégée. Mais les mesures prises lors de cette première lecture restent limitées, une deuxième lecture est en cours ;

- la révision du code de sécurité sociale pour permettre la couverture d'un plus grand nombre de Burkinabé (en cours) ;
- la réforme du code minier ;
- la réforme globale de l'administration publique.

La réforme des entreprises publiques a aussi eu d'importantes retombées sur l'emploi.

L'objectif de cette réforme est d'améliorer la gestion des entreprises publiques, de casser leur situation de monopole, et de réduire la participation de l'Etat. Les mesures de privatisation ont touché 26 sur 67 entreprises publiques.

Enfin, il est important de souligner le rôle des réformes sectorielles, dont plus particulièrement le Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (P.A.S.A). Les mesures prises dans ce cadre et ayant eu des retombées sur l'emploi comportent deux volets :

- la gestion des ressources naturelles par une politique de croissance agricole basée sur l'intensification de la production plutôt que par l'extension des superficies
- la libéralisation du commerce des produits et des intrants agricoles, l'abolition de la fixation des marges commerciales et des prix à la consommation, la suppression des mécanismes de stabilisation des prix agricoles, suivie par la liquidation du C.S.P.P.A. (Caisse de Stabilisation des Prix des Produits Agricoles), et la suppression du monopole de la commercialisation des produits du cru.

3.2. Les différentes composantes des politiques spécifiques en matière de promotion de l'emploi

A côté de ces stratégies et politiques générales, la stratégie nationale en matière de promotion de l'emploi s'articule autour des principaux points suivants :

i) pour relancer la demande de main d'œuvre, les politiques spécifiques en matière de promotion de l'emploi s'articulent autour des quatre points principaux suivants :

- la promotion des PME-PMI du secteur formel et du secteur informel par la mise à leur disposition d'actifs productifs (comme le crédit et la formation profes-

sionnelle) nécessaires à leur développement et l'élimination des mesures discriminatoires limitant leur accès aux marchés publics ;

- la création d'emplois rémunérateurs à travers l'application des techniques à haute intensité de main d'œuvre dans l'exécution des travaux d'intérêt public (les infrastructures et équipements ruraux et urbains) dans le cadre des P.I.P.

- la promotion de l'auto-emploi chez les travailleurs déflatés, c'est-à-dire les anciens salariés de la fonction publique et des entreprises publiques, du fait de la compression, ou des licenciements, à la suite des mesures de restructuration dans le cadre du P.A.S.

- l'exploitation systématique des opportunités d'emplois et d'activités rémunératrices gravitant autour des principales filières de production du pays, comme le coton, l'élevage, l'exploitation minière, etc.

- la mise en place d'un système d'informations sur le marché du travail

ii) du côté de l'offre de main d'œuvre, les stratégies préconisent :

- le développement de la formation professionnelle

- l'amélioration de la productivité et de l'accès de tous les actifs aux ressources productives

- la canalisation des flux migratoires des zones déshéritées vers les zones à fortes potentialités économiques

- une politique urbaine équilibrée en équipant et en responsabilisant les villes secondaires pour qu'elles puissent devenir des pôles régionaux de développement.

- la fixation des populations rurales dans leur terroir par le renforcement des infrastructures et des équipements à leur disposition et la création d'activités rémunératrices.

Les groupes cibles prioritaires sont les acteurs du secteur rural, les travailleurs du secteur informel, les jeunes diplômés, les femmes, et les travailleurs déflatés.

La concrétisation de ces différentes politiques peut être divisée en trois grands programmes : les programmes de promotion de l'emploi, les programmes de formation professionnelle et les programmes en matière de protection sociale.

3.2.1 La promotion de l'emploi

Les programmes de micro-crédits

Plusieurs projets ont été mis en place pour permettre le développement de l'initiative privée. Une attention particulière a été accordée au développement des PME-PMI que ce soit dans le secteur formel ou dans le secteur informel. Les PME-PMI constituent un pilier du développement du secteur privé et de la relance de l'emploi au Burkina Faso. Il faut noter qu'elles assurent environ 80% de la production manufacturière dans le secteur secondaire, et environ 95% de la production dans le secteur agro-pastoral. Elles jouent également un rôle majeur dans le commerce et les services du secteur tertiaire.

• Les programmes d'appui aux projets créateurs d'emplois

Le P.N.A.R.T.D. a pour objectif de faciliter la réinsertion professionnelle des travailleurs déflatés en mettant à leur disposition des crédits et des formations à la création d'entreprise pour promouvoir l'auto-emploi. Le P.N.A.R.T.D. a pu financer 170 projets en 1995 et 1996 permettant ainsi la création de 526 emplois.

Le F.O.N.A.P.E. a un groupe cible beaucoup plus large car il soutient les initiatives des jeunes, des femmes, des émigrés de retour au pays, et les promoteurs des PME et du secteur informel. Jusqu'à l'année 1996, le F.O.N.A.P.E. a pu financer 66 projets permettant la création de 330 emplois permanents et de 600 emplois temporaires. Le FONAPE a été restructuré pour devenir le Fonds d'Appui à la Promotion de l'Emploi (FAPE).

Le F.A.S.I. vise essentiellement trois branches d'activités du secteur informel : les activités agro-pastorales, les activités

de l'artisanat, et celles des services et du commerce. 108 projets ont pu être financés par ce fonds, avec pour conséquence la création de 400 emplois permanents et de 500 emplois temporaires.

le F.A.A.R.F. Appuyé par le PNUD, il a pour objectif d'identifier, d'analyser et de financer les activités rémunératrices des femmes et de les appuyer par la suite dans la mise en œuvre et le suivi des projets. Il a permis le financement de 3482 projets individuels et 658 projets de GVF.

• Les programmes d'appui aux PME-PMI formelles et informelles

Le P.A.P.M.E. a permis de financer 77 projets entraînant la création de 437 emplois permanents et 237 emplois temporaires jusqu'en Mai 1997. Il dispense également des formations. Ainsi, 1100 futurs promoteurs ont pu recevoir des formations en création d'entreprises.

Le B.A.M.E. avec l'appui de l'Agence Française de Développement a pour principale activité, l'appui conseil des promoteurs et l'appui à la recherche de financement. Il a permis le financement de 68 projets de 1992 à décembre 1996, entraînant la création de 198 emplois.

Le nombre d'emplois créés est souvent fonction du volume du financement. Or la principale contrainte partagée par ces différents programmes de financement est l'insuffisance des fonds disponibles du fait de l'absence d'opportunités de refinancement, d'autant plus que le taux de retour sur les fonds reste faible.

A titre indicatif, le tableau suivant permet d'avoir une vue synthétique de la relation entre le nombre d'emplois créés et le montant des financements accordés pour trois programmes : le P.N.A.R.T.D., le F.O.N.A.P.E., et le F.A.S.I.

Tableau 5.7. Résultat des programmes d'appui aux projets créateurs d'emplois (1995-1996)

Programme	Montant des financements FCFA	Nombre d'emplois créés		Nombres de projets financés
		Permanents	Temporaires	
P.N.A.R.T.D.	325 704 445	625		150
F.O.N.A.P.E.	324 000 000	330	600	66
F.A.S.I.	255 000 000	400	500	88

Source : Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité Sociale, 1997

De la même manière, dans le cadre du programme P.A.P.M.E., la création d'emplois a été également fonction du montant du financement accordé.

publics qui utilise des techniques à haute intensité de main d'œuvre et qui concède les marchés aux PME. Il a été exigé qu'au moins 20% du montant financier

Tableau 5.8. Modalités et résultats des programmes de financement de l'emploi (1995-1996)

Montants du financement	Nombres de dossiers	Nombres d'opérations		Emplois créés	
		Extension	Création	Permanent	Temporaire
- moins de 10 millions de FCFA	31	20	11	121	21
- 10 à 30 millions de FCFA	29	12	17	151	43
- plus de 30 millions de FCFA	16	5	11	175	1743

Source : Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Sécurité Sociale, 1997

Les programmes de création d'emplois

· Les programmes de création d'emplois en milieu rural

Le P.S.T.P/H.I.M.O. localisé dans le plateau central a permis, depuis 1982 jusqu'en 1995, la création de 6500 emplois temporaires payés au tiers du salaire minimum. Ce projet consiste à faire coïncider les projets d'infrastructures et de micro-réalisations rurales avec la saison sèche pour permettre à la main d'œuvre rurale de bénéficier d'un emploi pendant cette période et d'accéder par la suite à un revenu monétaire substantiel.

Les brigades de production consistent à former de jeunes garçons pour les activités dans le secteur agro-pastoral et des jeunes filles pour des activités orientées dans la production maraîchère ou des activités de transformation agricole comme le tissage, le séchage, etc. Ces jeunes seront envoyés à la fin de leur formation dans leur terroir d'origine. Sur les 1000 jeunes garçons recrutés, 286 seulement ont pu être installés dans 68 villages répartis dans 10 régions agricoles. Les principales difficultés de ce projet sont l'absence d'une politique financière pour l'installation après la formation et le manque de motivation des jeunes.

· Les programmes de création d'emplois en milieu urbain

L'agence FASO BAARA a été mise en place en 1991 dans le cadre des mesures d'accompagnement pour atténuer les conséquences sociales du P.A.S.. C'est une agence d'exécution des travaux dans le secteur du bâtiment et des travaux

des marchés soient destinés au paiement de la main d'œuvre. Elle a permis la création de 35 923 emplois temporaires.

Cette agence constitue un instrument efficace de relance de l'emploi, dans la mesure où elle favorise la création de micro-entreprises tout en permettant aux promoteurs de maîtriser leurs métiers et la création de nombreux emplois dans le secteur informel.

3.2.2. La formation professionnelle

Parallèlement à cette politique de création d'emplois, pour améliorer le niveau de qualification de la main d'œuvre et la préparer aux nouvelles exigences du marché du travail, une attention particulière est accordée à la formation professionnelle et à l'enseignement technique.

Pour élargir le dispositif national en matière de formation et d'enseignement technique, on relève le projet de création prochaine de 3 lycées professionnels régionaux (Bobo-Dioulasso, Ouahigouya, Fada N'Gourma), 10 collèges techniques mixtes, 5 collèges d'enseignement technique féminin, et 5 lycées agricoles.

Pour améliorer le cadre institutionnel de la formation professionnelle, la mise en œuvre de la loi sur l'orientation de l'emploi et de la formation professionnelle est prévue pour cette année 1998.

Deux départements s'occupent de la formation professionnelle :

- la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle qui est chargée de la mise en œuvre de la politique de

la formation professionnelle à finalité d'emploi. Sa mission consiste à :

- effectuer les études prospectives et la planification

- assurer la coordination du système pour la définition et l'harmonisation des normes et des contenus des formations

- effectuer la certification des titres et l'homologation de leurs contenus en rapport avec une classification nationale des emplois.

- Cette Direction est aidée par le Centre d'Evaluation et de Formation Professionnelle (CEFP) au niveau de l'Office National de Promotion de l'Emploi (qui est un service rattaché du METSS).

A côté de ces deux départements, plusieurs projets d'appui à la création d'emplois (comme la CAPEO, le PAB, le PERCOMM, etc..) identifient eux-mêmes les besoins de leurs groupes cibles et délivrent les formations adéquates en collaboration avec des opérateurs de formation publics ou privés. La coordination de ces différentes formations octroyées par ces différents projets d'appui est assurée par la Cellule d'Appui à la Formation Professionnelle.

3.2.3. La protection sociale

La protection sociale est définie comme l'ensemble des services et mécanismes fournis par la société contre les aléas qui menacent la vie et le bien-être de l'individu. La précarisation de l'emploi favorise la vulnérabilité du bien-être de certaines catégories de travailleurs. Le renforcement du dispositif national en matière de protection sociale est donc nécessaire pour lutter contre la pauvreté. On distingue deux types de protection sociale, la protection collective et la protection individuelle. Mais seule la protection individuelle a un rapport avec l'emploi. On distingue deux types de dispositifs, le dispositif traditionnel qui fonctionne à travers l'assurance mutuelle au niveau de la famille, et le dispositif moderne.

Le dispositif moderne est composé de plusieurs institutions telles que la CNSS, et la CARFO, qui ont pour clients les salariés de la fonction publique et du secteur moderne. Les compagnies d'assurances commencent

actuellement à s'intéresser aux petits entrepreneurs et commerçants. Il faut noter également la création récente de sociétés d'assistance qui interviennent principalement dans le secteur informel comme le MUBASS, et le NESSA.

Une révision du code de sécurité sociale était prévue cette année pour permettre à un plus grand nombre de burkinabé de bénéficier d'une couverture sociale.

4. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'EMPLOI

L'analyse de la relation entre l'emploi et la pauvreté a permis d'identifier les statuts professionnels pauvres et vulnérables. Les populations pauvres regroupent essentiellement les agriculteurs et les éleveurs, le groupe vulnérable des chômeurs, les salariés non protégés et les travailleurs indépendants, évoluant surtout dans le secteur informel. Combinée à la lutte contre la pauvreté, la politique de promotion de l'emploi, en complément au maintien d'une politique macro-économique rigoureuse et la poursuite des réformes institutionnelles diverses (comme la décentralisation, la promotion des différentes organisations de la société civile, etc.) doit également viser les points suivants :

i) la relance d'une croissance créatrice d'emplois. Cette dernière se fera par :

- la croissance des secteurs à fort potentiel de création d'emplois. Le Burkina dispose d'un potentiel varié, aussi bien en ressources naturelles qu'en ressources humaines. Plusieurs secteurs sont porteurs d'emplois : la production maraîchère, la production cotonnière, l'élevage, l'exploitation minière, le secteur des services, etc...

- le développement des techniques à haute intensité de main d'œuvre.

Pour stimuler cette croissance, il faut mettre à la disposition des acteurs, des actifs productifs pour leur permettre de se développer et créer d'autres emplois par la suite. C'est dans ce sens que les différents programmes de micro-crédits et de formation à la création d'entreprises destinés aux promoteurs de PME-PMI trouvent leur nécessité, compte tenu de la nature du système productif burkinabé.

L'appui particulier accordé aux acteurs du secteur informel revient à mettre à la disposition des pauvres, les moyens matériels leur permettant de développer leur propre stratégie pour sortir de la pauvreté.

- ii) la mise à la disposition des pauvres de moyens de subsistance qui servent de filets de sécurité pendant la période d'ajustement. C'est dans ce sens que les programmes de création d'emplois temporaires par l'intermédiaire des techniques HIMO ont leur sens.

Comme souligné ci-dessus, la pauvreté étant d'abord rurale, la lutte contre la pauvreté doit viser en premier lieu la population rurale, plus particulièrement celle qui pratique l'agriculture de subsistance. L'intensification des programmes destinés au milieu rural, que ce soit en matière de création d'emplois ou en matière de fourniture de crédits d'appui au développement des activités du secteur informel, constitue une étape nécessaire pour réduire la pauvreté au niveau national au Burkina Faso. La pratique d'activités secondaires dans les secteurs non agricoles est actuellement adoptée par une large majorité de ménages ruraux comme stratégie de sortie de la pauvreté. Ces activités leur permettent d'accéder à un revenu supplémentaire qui améliore ainsi leur bien-être et de disposer de fonds de roulement supplémentaire pour la production agricole.

Les femmes constituent également un groupe désavantagé dans la répartition des ressources productives. Aussi, la promotion de l'emploi doit-elle également s'intéresser à ce groupe. Les activités indépendantes constituent leur principal emploi, d'où la nécessité de l'intensification des projets d'appui au secteur informel. L'appui au secteur informel ne constitue pas une tâche facile étant donné la nature de ce secteur ; mais les résultats du recensement du secteur informel mené dernièrement par l'I.N.S.D. permettra une meilleure identification des acteurs.

- iii) les politiques en faveur du renforcement de la protection. La précarité de l'emploi accroît la vulnérabilité du niveau de vie des ménages. Ainsi, la lutte contre la pauvreté implique-t-elle la réduction de la précarité par la promotion des normes et des législations du travail. Dans le contexte actuel de l'emploi à propre compte (agricole et non agricole)

au Burkina, cette action est difficile à mettre en œuvre. Cependant, lorsque la législation et l'action publique sont inopérantes, des structures non gouvernementales capables de défendre les intérêts des travailleurs semblent plus adéquates. Ces structures ont d'ailleurs l'avantage d'être plus proches de leur public-cible.

-iv) la relance de la production agricole

Le secteur agricole reste le premier pourvoyeur d'emplois au Burkina Faso, l'éradication de la pauvreté dans les milieux ruraux passe donc par une dynamisation de l'activité agricole. La politique agricole doit viser les deux points suivants :

- l'amélioration de la productivité
- la modification des prix relatifs

i) Le secteur agricole fait face à différentes sortes de contraintes qui entravent sa productivité : la dégradation de l'environnement, les aléas climatiques, la faiblesse de la fertilité du sol, le manque de moyens de production et l'insuffisance des infrastructures rurales.

La politique agricole doit donc s'appuyer sur un ensemble de mesures susceptibles d'améliorer la productivité dans ce secteur. Le développement de l'agriculture irriguée constitue une opportunité au Burkina Faso, étant donné l'instabilité de la pluviométrie. Il s'appuie sur l'intensification des recherches agricoles, les techniques de maîtrise de l'eau et la vulgarisation des technologies adaptées aux besoins des paysans.

La construction d'infrastructures rurales facilite le développement du secteur agricole à trois niveaux : la construction de pistes rurales et de barrages, ce qui participe à l'amélioration de la productivité et fournit à la population un emploi temporaire pendant la saison sèche, lui permettant d'obtenir un revenu monétaire, et peut freiner l'émigration.

L'accès aux crédits qui constitue également un élément important pour la relance de la croissance agricole. Pour faciliter l'accès des agriculteurs aux crédits, les groupements de paysans constituent un cadre adéquat. Ce type de groupement constitue un moyen efficace de mobilisation de l'épargne rurale et fournira un meilleur accès aux capitaux par l'utilisa-

tion du système de garantie solidaire permettant ainsi d'impliquer le système bancaire en complément aux autres organismes de financement (cellule d'appui, O.N.G., etc.) dans le financement des activités rurales.

ii) La modification des prix réels payés aux producteurs concourt également à rehausser les performances agricoles. La modification des prix relatifs repose sur un certain nombre de réformes institutionnelles telles que :

- le désengagement de l'Etat de l'approvisionnement et de la commercialisation des intrants et de la commercialisation de la production ;

- la réorganisation de la filière coton (principale culture d'exportation) permettrait l'augmentation de la production cotonnière et par la suite une augmentation du revenu et de l'emploi agricole.

Jusqu'à présent, il n'y pas eu de véritable stratégie nationale de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso. Elle se confondait pratiquement avec la promotion des secteurs sociaux, en axant un effort particulier sur l'accroissement des dépenses publiques pour les services sociaux de base. En effet, les pauvres sont les plus désavantagés dans l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'eau potable etc. Mais cela n'est qu'une dimension de la lutte contre la pauvreté. Le rôle de la

croissance économique et de la promotion de l'emploi pour éradiquer la pauvreté surtout la situation d'extrême pauvreté, est incontestable, dans la mesure où le travail fournit aux individus un revenu leur permettant d'accéder à un certain nombre de biens et services nécessaires à un niveau de vie convenable. Quant aux bailleurs de fonds, dans leur programme en matière d'emploi, ils montrent un empressement dans la promotion du secteur privé par le biais des différents appuis aux P.M.E. et P.M.I. Pour que la lutte contre la pauvreté soit une préoccupation de premier plan au Burkina Faso, la stratégie de lutte doit s'appuyer sur une politique de promotion de l'emploi faisant de la relance et de la viabilisation de l'emploi rural, de l'emploi agricole et de l'appui massif aux activités informelles non agricoles, un objectif prioritaire. Pour autant ne doivent pas être négligés en tous points de vue, les acteurs du secteur informel et les travailleurs des petites entreprises en milieu urbain. La résolution des problèmes liés à l'agriculture permet également de résoudre un certain nombre de problèmes socio-économiques tels, l'exode rural et l'émigration internationale qui entraînent la perte de la main d'œuvre productive car ce sont surtout les jeunes qui migrent.



L'EDUCATION ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

INTRODUCTION

Pratiquement tout le monde s'accorde à reconnaître que la satisfaction des besoins essentiels des populations en matière de santé et d'éducation est un instrument important dans la réduction de la pauvreté et l'accroissement du bien-être des populations. L'accès de tous aux services sociaux de base permet, entre autres, d'approfondir la participation des populations à la vie en société et aux prises de décision, de freiner la croissance démographique, de favoriser l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes, d'augmenter la productivité et d'améliorer les possibilités de disposer de moyens de subsistance durables.

En effet, une réduction durable de la pauvreté n'est envisageable que lorsque les individus disposent des moyens nécessaires de se prendre en charge grâce à un meilleur investissement dans leurs capacités fondamentales. Dans ce cadre, il est primordial de promouvoir et de favoriser l'accès de tous, et plus particulièrement des ménages pauvres ou défavorisés aux services sociaux de base, à savoir entre autre, l'éducation de base.

L'autre raison qui pousse à élaborer d'importants programmes d'accès aux services sociaux de base en faveur des pauvres réside dans l'efficacité de telles actions dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. La fourniture des services sociaux essentiels est un des moyens les plus efficaces et les plus rentables de lutter contre les manifestations de la pauvreté et d'élargir les opportunités pour les individus. Ainsi, par exemple, il est avéré

qu'il existe une corrélation étroite entre la formation des individus et les revenus, au niveau tant individuel que de l'Etat. L'analphabétisme sévit ainsi beaucoup plus dans les pays les moins avancés et diminue régulièrement avec la montée dans l'échelle des revenus nationaux.

En effet, la principale ressource des pauvres réside dans leur force de travail. Or, l'éducation accroît la productivité de l'individu et, par là-même, provoque une augmentation de ses revenus. Dans le secteur salarié, ce principe est reconnu unanimement. Les études ont aussi montré une influence bénéfique similaire dans le domaine du travail non salarié. Un agriculteur qui a été à l'école pendant quatre ans a une production supérieure en moyenne de 8% par rapport à celui qui n'y a pas été du tout. Il en va de même pour le travail dans l'informel urbain où les travailleurs ayant suivi quelques années de scolarité s'orientent vers des activités économiques plus rentables avec de meilleurs gains horaires¹.

Au Burkina Faso, la loi n° 013/96/ADP du 9 Mai 1996 portant loi d'orientation de l'éducation précise que l'éducation est une priorité nationale, que tout citoyen a droit à l'éducation, et que l'obligation scolaire couvre la période d'âge de 6 à 16 ans, aucun enfant ne devant être exclu du système scolaire avant ses 16 ans révolus.

La loi structure le système éducatif en éducation formelle qui comprend l'éducation de base, l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la formation professionnelle et en éducation non formelle, surtout relative à l'alphabétisation.

¹ Rapport sur le Développement dans le monde 1990, " La pauvreté ", Banque Mondiale, 1990; K. Subbarao, loc.cit.

I. DIAGNOSTIC DU SECTEUR ÉDUCATIF

1.1. Développement quantitatif

L'éducation primaire

Malgré un important effort d'investissements et de recrutement de maîtres réalisé depuis plusieurs années, qui a connu une accélération depuis 1993, l'accès à l'enseignement primaire demeure limité comme l'illustre le tableau suivant.

Les disparités régionales dans le domaine de la scolarisation des filles sont assez marquées. Ainsi, alors que le taux brut de scolarisation des filles en 1995-96 était de 85,4% dans la province du Kadiogo et de 47,3% dans le Houet, il n'était que de 7,3% dans la Gnagna, de 9,3% dans le Séno ou encore de 11,4% dans la Tapoa.

Malgré l'effort important d'extension de l'enseignement primaire, son accessibilité est encore conditionnée par le niveau de revenu des parents et la différence entre

Tableau 6.1. : Données générales sur l'enseignement primaire

Années	Effectifs	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Enseignants	Redoublants	Taux brut de scolarisation	% scolarisation	% des filles dans l'effectif
1985-86	351 857	1 758	5 484	6 090	60 419	23,9%		
1990-91	504 414	2 486	8 603	8 903	89 527	30,0%		37,6%
1991-92	530 011	2 587	8 953	8 656	85 016	30,7%	24,3%	38,0%
1992-93	562 644	2 741	9 536	9 412	93 861	31,7%	25,2%	38,0%
1993-94	600 032	2 971	10 286	11 200	95 974	33,9%	27,0%	38,7%
1994-95	650 195	3 233	11 262	13 849	105 696	35,7%	28,5%	39,4%
1995-96	705 927	3 368	12 290	14 784	112 043	37,7%	30,4%	39,3%

Sources : DEP / MEBA

Le taux brut de scolarisation au primaire qui était de 11,13% en 1975-76 est passé à 15,75% en 1982-83, avant de connaître une hausse notable à partir de 1985-86 (23,9%). Depuis 1992 il s'accroît d'environ 5% par an. Les effectifs scolaires ont doublé entre 1986 et 1996, passant de 351 857 à 705 927, croissant en moyenne de 7,4% par an entre 1992 et 1996. Ces taux de scolarisation demeurent cependant bas comparés à ceux de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (42% en 1994).

Le taux brut de scolarisation présente des disparités au niveau du genre et au niveau régional. La disparité entre sexes est plus forte en campagne qu'en ville. La scolarisation des filles comparée à celle des garçons est restée relativement stable à 38% des effectifs en moyenne entre 1992 et 1994, avant de connaître un léger relèvement en 1995 (39,4%) et 1996 (39,3%). Mais seules 30,4% des filles étaient scolarisées en 1996 contre 44,7% des garçons.

zones rurales et zones urbaines. Les centres urbains connaissent une meilleure scolarisation que les zones rurales. Les provinces du Kadiogo, du Houet et du Boulkiedmé où se situent les principales villes du pays, 1995-96, accueillent 34,1% des effectifs, alors qu'elles n'abritent que 19,5% de la population.

Des innovations pédagogiques ont été expérimentées en 1992-93 et généralisées au cours de l'année 1994-95 : ce sont les classes à double flux (CDF) et les classes multigrades (CMG) dont le nombre était respectivement de 660 et de 990 en 1995-96. En Octobre 1995, 30 écoles satellites (ES) ont été mises en expérimentation pour les enfants de 7 à 9 ans. Gérées par les communautés qui y contribuent financièrement, elles doivent assurer au niveau des villages qui ne possèdent pas d'école, une scolarisation pour les trois premières années, en utilisant au départ les langues.

L'enseignement secondaire

Tout comme dans le primaire, l'évolution quantitative des effectifs et des infrastructures de l'enseignement secondaire reste faible. Le taux de scolarisation au

La place du privé dans le secondaire est relativement importante : 46% des établissements et 32,04% des élèves dans l'enseignement secondaire général, 85% des établissements et 75,27% des effectifs dans l'enseignement technique.

Tableau 6.2 : Données générales sur l'enseignement secondaire

Années	effectifs		Nombre d'établissements		Nombre de classes		Taux de scolarisation
	Ens. général	Ens. Technique	Ens. général	Ens. Technique	Ens. général	Ens. Technique	
1990-91	91 727	6 937	167	20	1 630	154	7,54%
1991-92	97 170	8 022	173	22	1 625	176	8,04%
1992-93	107 024	8 379	185	23	1 717	189	8,59%
1993-94	116 033	8 808	205	29	1 863	217	9,12%
1994-95	126 165	9384	235	33	2 066	222	9,66%
1995-96	137 257	9593	252	41	2 256	251	10,21%

Source: DEP / MERRS

secondaire est cependant passé de 3,5% de la population des 13-19 ans en 1995, soit presque un triplement en dix ans : il était cependant très largement en dessous du taux de 23,9% du continent africain en 1995. Les disparités fondées sur le sexe, la région et l'origine sociale y sont aussi importantes. En 1996 les filles représentaient 35,2% des effectifs et 43,1% de ceux du privé. Plus encore que pour le primaire, l'accessibilité au secondaire semble dépendre avant tout du niveau de pauvreté des ménages et de l'opposition entre le milieu rural et le milieu urbain. Les établissements sont à 72,22% situés dans les centres urbains. Moins de 46% des élèves sont issus des familles de cultivateurs ou d'éleveurs qui représentent pourtant 85% de la population.

L'enseignement supérieur

Jusqu'en 1995, seule existait l'Université de Ouagadougou (UO), créée en 1974 avec 253 étudiants. Le Centre Universitaire Polytechnique (CUP) de Bobo-Dioulasso ouvert depuis la rentrée 1995-96 a été érigé en Université autonome pour 1997-98. Le taux de scolarisation au supérieur était évalué à 0,86% en 1996. Les effectifs d'étudiants et d'enseignants à l'Université de Ouagadougou ont évolué conformément au tableau ci-dessous.

La croissance moyenne des effectifs d'étudiants de l'UO pour la période 1990-95 a été de 18,8% et la proportion des filles varie entre 22 et 24%. Environ 1 100 étudiants étudient hors du Burkina Faso. Le nombre

Tableau 6.3 : Evolution des effectifs des étudiants et des professeurs à l'Université

Années	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Garçons	4 171	5 721	6 833	6 684	7 363	7 245
Filles	1254	1 666	2 013	2 131	2 089	2 286
TOTAL	5425	7 387	8 813	8 815	9 452	9 531
% Filles	23,1%	22,6%	22,8%	24,2%	22,1%	24,0%
Nbre de professeurs	387	437	547	571	650	

Source: Bulletin des statistiques scolaires et universitaires 1993/94 et 1995/96

de professeurs, toutes catégories confondues a cru progressivement jusqu'à 650 en 1995.

L'éducation non formelle

L'éducation non formelle est dispensée dans les Centres de formation des jeunes agriculteurs (CFJA), les Centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF), les Centres d'éducation de base non formelle (CEBNF) et diverses structures de formation comme l'opération ZANU et des ONG. Des structures d'alphabétisation existent aujourd'hui dans 272 des 308 départements, et utilisent 18 langues nationales.

Les résultats de différentes campagnes d'alphabétisation initiale menées dans ces différents centres sont résumés dans le tableau ci-dessous :

des femmes était de 14,6% contre 30,2% pour les hommes. En 1991, le taux était de 48,8% en milieu urbain contre 9,7% en milieu rural.

1.2. La faible qualité et la pertinence de l'enseignement

L'enseignement primaire

Au niveau de l'enseignement primaire, on observe des taux élevés de déperdition : en 1995-96, il y avait 112 043 redoublants, soit 15,9%. Pour 1 000 élèves entrant dans le système scolaire, 383 parviennent en fin de cycle (CM2) dont 205 sans redoublement. En moyenne, il faut 12,2 années-élèves au lieu de 6 pour produire un certifié. Au CM2, seuls 25% des élèves sont capables de lecture courante et 20% peuvent lire et rédiger en français une petite rédaction décrivant une situation familiale.

Tableau 6.4 : Données générales sur l'alphabétisation

Années	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
Centres d'alphabétisation	1 871	1 456	3 294	3 777	3 970	3 978
Inscrits	47 386	70 563	80 931	95 588	102 024	108 938
Évalués	34 901	49 323	56 953	67 041	73 356	78 955
Alphabétisés	20 108	29 751	37 023	42 753	44 826	50 468
Taux de participation féminine	35,0%	39,8%	38,3%	44,3%	45,5%	52,4%
Taux de réussite général	57,6%	60,3%	65,0%	63,8%	61,2%	61,8%
Taux de réussite des hommes		66,9%	70,6%	69,8%	66,7%	66,7%
Taux de réussite chez les femmes		50,4%	55,7%	54,9%	54,7%	57,4%
Taux d'abandon général		30,1%	29,6%	16,7%	19,7%	23,2%
Taux d'abandon chez les hommes		29,7%	28,7%	16,1%	29,2%	22,1%
Taux d'abandon chez les femmes		30,7%	31,2%	17,9%	26,8%	22,0%

Sources : INA, 1998

C'est par suite d'une politique d'alphabétisation volontariste mise en œuvre à partir de 1984 que des progrès relativement notables ont été accomplis dans le domaine. De 14,4% en 1984, le taux d'alphabétisation est ainsi passé à 18% en 1990 et à 22,2% en 1994, taux qui reste cependant bien en dessous du taux moyen d'alphabétisation des adultes dans les pays de l'Afrique subsaharienne qui était de 55,9% en 1994.

Des disparités par rapport au genre et à la région sont aussi notables pour l'alphabétisation. En 1994, le taux d'alphabétisation

En mathématiques, les performances dans la résolution des problèmes sont médiocres. En 1995 et 1997, les élèves candidats au Certificat d'études primaires (CEP) réussissaient respectivement à 57% et à 48,4%.

En 1995, le ratio élèves par classe était de 58, mais certaines classes en milieu urbain comptaient plus de 100 élèves. La qualification des enseignants est aussi relativement faible : sur les 14 784 maîtres de 1995-96, 70% étaient des instituteurs-adjoints dont 23,8% disposaient d'une certification, et 40,7% des maîtres

n'avaient reçu aucune formation pédagogique initiale.

Le personnel d'encadrement est insuffisant : on constate des ratios de 150 enseignants par inspecteur et de 220 par conseiller pédagogique itinérant auxquels manquent les moyens logistiques, alors que 43,6% des écoles en zone rurale sont à plus de 31 km de leur inspection et 17% à plus de 50 km. Depuis 1990 notamment, un effort de recrutement du personnel d'encadrement a été engagé, permettant de recruter de 100 à 115 encadreurs par an.

Enfin, la durée officielle du temps d'apprentissage est de 660 heures contre 842 heures en moyenne dans l'Afrique de l'Ouest. En outre les enseignants connaissent de nombreuses difficultés qui réduisent leur disponibilité dans le travail : sur le plan administratif pour le suivi de leur carrière, sur le plan financier pour la perception du salaire, et pour leur logement car celui-ci n'est pas toujours décent.

Les sortants du primaire n'ont que peu l'occasion de se servir de ce qu'ils ont appris au cours d'un enseignement dont les méthodes, le contenu et le cadre sont peu intégrés à la réalité sociale et culturelle du milieu rural dans lequel vit la majorité des élèves.

La liaison entre l'éducation et la production est toujours trop faible, voire inexistante, l'accent étant surtout mis sur les disciplines littéraires : lecture et écriture. Au primaire, l'enseignement du français occupe 54% du temps scolaire, l'enseignement des sciences deux à deux heures et demi par semaine. L'enseignement reste trop théorique et livresque, avec trop peu d'applications pratiques, inadapté aux réalités de l'économie. Les populations, longtemps tenues à l'écart des décisions scolaires, ne considèrent pas l'école comme leur affaire.

L'enseignement secondaire

Le rendement interne au secondaire est également faible : sur 1000 élèves entrant en sixième, 232 obtiennent le BEPC dont 123 sans redoublement. Sur 1000 inscrits en seconde, 285 obtiennent le BAC dont 126 sans redoublement. Il faut en moyenne 17,4 années-élève au lieu de 4 pour produire un diplômé du 1er cycle, et 10,7 années-élève au lieu de 3 pour pro-

duire un diplômé du second cycle. Cette situation est due à la conjonction de plusieurs phénomènes dont l'accroissement rapide des effectifs de l'enseignement secondaire, avec en moyenne 61 élèves par classe en 1995 contre 40 en 1983.

Par ailleurs, le secondaire connaît comme le primaire, des problèmes d'encadrement pédagogique des élèves et des enseignants. Les élèves ont en outre de grandes difficultés à se procurer les manuels scolaires en raison de leurs coûts élevés par rapport aux revenus des parents.

Le nombre d'enseignants du secondaire est insuffisant, bien que depuis 1991, la formation des enseignants se fasse à l'Institut national des sciences de l'éducation (INSE) à raison de 200 enseignants par an. On essaie d'y pallier avec les appelés du Service national de développement (SND) et des enseignants contractuels, donc sans formation pédagogique préalable. Les enseignants du secondaire étaient ainsi en 1995-96 au total 4 893 dont 2 490 de l'enseignement général public, 148 de l'Enseignement technique public et respectivement 1 672 et 583 dans les établissements privés.

Plus de 80% des diplômés titulaires du BEPC ou du BAC ne trouvent pas aujourd'hui d'emploi.

En ce qui concerne le supérieur, la pertinence de l'enseignement est aussi mise en cause. Sur 1000 diplômés (licence ou maîtrise) qui sortent chaque année de l'Université restent chômeurs pendant plusieurs années, car 80% des diplômés relèvent des sections pour lesquelles les offres d'emploi sont largement insuffisantes (économie, droit, lettres). L'enseignement, surtout pour les matières scientifiques restent trop théoriques et les formations à l'Université ne sont pas reliées aux besoins du marché du travail, mais correspondent à des programmes trop fixes.

L'enseignement non formel

Au niveau du non formel, les taux d'abandons restent encore très élevés : en 1995-96, il était de 23,2% avant la phase d'évaluation, annulant pratiquement les effets de la progression des effectifs. Dans les CPAF, le taux de réussite aux évaluations de fin de formation pour les années 1991 à 1996 a varié entre 57% et

61,7%, avec une pointe à 65% en 1993. Le taux de réussite des femmes a partout été inférieur à celui des hommes.

Parmi les raisons de ces contre-performances, il y a l'insuffisance de l'encadrement pédagogique, le manque de formation des superviseurs et des animateurs qui n'ont pas bénéficié de session de perfectionnement depuis plusieurs années, le nombre élevé d'auditeurs ne possédant aucun matériel didactique.

1.3. Les pauvres et l'école

Pauvreté et taux de scolarisation au primaire

La prise en compte des dépenses moyennes par adulte permet de définir cinq niveaux de vie correspondant chacun à 20 % de la population. Selon le type de localité de résidence (urbaine ou rurale), le niveau de revenu du chef de ménage et le sexe des enfants, on a pu dresser le tableau n° 6.5. de la scolarisation au primaire en 1994-95 dont l'analyse permet un certain nombre de conclusions.

Les ménages les plus pauvres scolarisaient trois fois moins leurs enfants (18,75%) que les ménages les plus riches (60,03%). Les écarts étaient beaucoup moins importants en zone urbaine qu'en zone rurale : 45,28% pour les plus pauvres dans les villes contre 74,28%

pour les plus riches, mais 18,14% pour les plus pauvres dans les campagnes contre 46,94% pour les plus riches. Dans la campagne, le pauvre a donc deux fois et demie moins de chances de scolariser son enfant que dans la ville : cela s'expliquerait à la fois par le manque d'infrastructures et par la participation plus précoce des enfants pauvres à la vie active en zone rurale. La pauvreté dans le domaine éducatif est donc essentiellement localisée en campagne.

Cette difficulté des pauvres à scolariser leurs enfants connaît aussi des disparités régionales : au Centre-nord et au Nord, ils scolarisent en moyenne trois fois moins leurs enfants que les plus riches, mais au Centre-sud et à l'Ouest, deux fois moins. Elle est aussi marquée par des disparités de genre : les filles des plus pauvres sont environ deux fois moins scolarisées que les garçons : 13,5% de filles contre 23,6% de garçons pour le quintile le plus pauvre, contre respectivement 15,1% et 30,0% pour le deuxième quintile, 37,3% et 46,4% pour le quatrième quintile, 57,5% et 62,7% pour le cinquième quintile.

Pauvreté et scolarisation au secondaire

Pour l'enseignement secondaire, la même enquête donnait les taux suivants de scolarisation : 1,70% pour le premier quintile,

Tableau 6.5 : Taux brut de scolarisation au primaire selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence des ménages

	NIVEAU DE VIE					TOTAL
	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	
GARÇONS						
- Zone urbaine	60,20%	50,63%	65,63%	68,11%	81,81%	73,52%
- Zone rurale	22,75%	20,02%	33,83%	42,20%	46,23%	32,79%
Total	23,63%	30,01%	46,50%	46,75%	62,74%	38,57%
FILLES						
- Zone urbaine	27,90%	39,53%	59,38%	66,64%	67,57%	63,62%
- Zone rurale	13,23%	13,90%	19,23%	29,93%	47,65%	21,50%
Total	13,54%	15,07%	22,96%	37,32%	57,47%	28,32%
ENSEMBLE						
- Zone urbaine	45,28%	45,43%	62,63%	67,38%	74,28%	68,48%
- Zone rurale	18,14%	21,93%	27,21%	36,65%	46,94%	27,49%
Total	18,75%	23,00%	30,33%	42,41%	60,03%	33,70%

Sources : Le profil de pauvreté au Burkina Faso - février 1996

4,01% pour le deuxième, 4,84% pour le troisième, 9,82% pour le quatrième et 30,98% pour le cinquième. Ici aussi les disparités selon la localité de résidence et selon le sexe sont assez nettes.

au cinquième quintile qu'au premier (52,31% contre 9,58%), mais le rapport est de 8 chez les filles (36,62% contre 4,59%). En zone rurale le rapport est de 9 chez les garçons (18,99% contre 2,11%)

Tableau 6.6 : Evolution du taux de scolarisation au secondaire selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence

	NIVEAU DE VIE					TOTAL
	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	
GARÇONS						
- Zone urbaine	9,58%	21,97%	24,18%	29,92%	52,31%	41,92%
- Zone rurale	2,11%	4,15%	5,82%	8,26%	18,99%	6,71%
Total	2,36%	5,08%	7,43%	12,56%	36,99%	13,58%
FILLES						
- Zone urbaine	4,59%	8,78%	14,06%	19,30%	36,62%	29,08%
- Zone rurale	0,80%	2,43%	0,95%	3,80%	10,59%	3,15%
Total	0,92%	2,79%	2,19%	6,76%	25,11%	8,58%
ENSEMBLE						
- Zone urbaine	7,40%	15,58%	18,98%	25,02%	44,25%	35,51%
- Zone rurale	1,51%	3,35%	3,62%	6,15%	14,82%	5,05%
Total	1,70%	4,01%	4,84%	5,82%	30,98%	11,18%

Sources : Le profil de pauvreté au Burkina Faso - février 1996

Tous les quintiles scolarisent plus leurs garçons que leurs filles au secondaire. La scolarisation est beaucoup plus forte en zone urbaine qu'en zone rurale quel que soit le sexe. Les rapports entre les taux de scolarisation dans les quintiles extrêmes (premier et cinquième) se situent entre 5 et 13 selon le type de localité de résidence (urbaine ou rurale) et selon le sexe. En zone urbaine, la scolarisation des garçons est 5,5 fois plus élevée

et de 13 chez les filles (10,59% contre 0,80%).

1.4. Les pauvres et l'alphabétisation

L'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages de 1994-95 montre que le taux d'alphabétisation est inégalement reparti selon le niveau de revenu, la localité de résidence et le genre. Elle en dressait le tableau résumé suivant pour 1995.

Tableau 6.7 : Evolution du taux d'alphabétisation selon le niveau de vie, le genre et la zone de résidence

	NIVEAU DE VIE					TOTAL
	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5	
GARÇONS						
- Zone urbaine	18,0%	35,2%	37,0%	50,7%	72,0%	61,7%
- Zone rurale	10,6%	14,6%	17,6%	21,4%	34,4%	18,8%
Total	10,8%	15,8%	19,2%	26,5%	53,8%	27,1%
FILLES						
- Zone urbaine	10,2%	13,6%	17,2%	28,6%	52,9%	40,9%
- Zone rurale	2,8%	3,4%	3,7%	6,9%	15,7%	5,7%
Total	3,0%	3,9%	4,8%	10,5%	33,5%	11,4%
ENSEMBLE						
- Zone urbaine	13,9%	24,9%	26,2%	39,6%	63,0%	51,6%
- Zone rurale	6,3%	8,6%	10,0%	13,9%	24,9%	11,8%
Total	6,5%	9,4%	11,4%	18,2%	43,8%	18,9%

Source : Le profil de pauvreté au Burkina Faso - février 1996 - INSD - Programme DSA

En 1995 donc, le taux d'alphabétisation des plus pauvres (6,5%) est 3,5 fois inférieur à la moyenne nationale et près de 7 fois inférieur à celui du quintile le plus riche (43,8%). Entre le premier quintile et le cinquième, les taux sont en moyenne dans le rapport de 1 à 5 chez les hommes (10,8% contre 53,8%) et de 1 à 11 chez les femmes (3,0% contre 33,5%). En zone urbaine, le rapport est de 1 à 4 chez les hommes (18,0% contre 72,0%) et de 1 à 5 chez les femmes (10,2% contre 52,9%). En zone rurale ils sont de 1 à 3,5 chez les hommes (10,6% contre 34,5%) et de 1 à 5,5 chez les femmes (2,8% contre 15,7%). Comme on le note donc, les inégalités entre hommes et femmes sont toujours marquées dans toutes les situations et s'aggravent dans le cas des couches les plus pauvres.

2. ACCESSIBILITÉ ET DISPONIBILITÉ DES SERVICES DE L'ÉDUCATION

2.1. Effets de la pauvreté sur la scolarisation et l'alphabétisation

Les provinces qui n'abritent pas les centres urbains les plus importants sont celles qui ont les taux de scolarisation les plus faibles. De façon générale les zones les plus pauvres sont les zones rurales. Si au niveau national l'indicateur de développement humain durable était de 0,276 en 1994, les provinces qui avaient l'IDH le plus élevé étaient celles du Kadiogo (0,388), du Houet (0,292), du Tuy (0,255), du Lorum (0,229) et du Boulkiemdé (0,227). L'IDH était le plus faible dans les provinces du Namentenga (0,151), de la Gnagna (0,159), du Sanmatenga (0,166), du Yagha (0,171), du Séno (0,172) de la Tapoa (0,172) du Koulpéologo (0,0,173) et de la Komandjari (0,175). Ces dernières provinces sont aussi celles où les taux de scolarisation sont parmi les plus faibles du pays.

La réforme économique lancée à partir de 1991, en prévoyant pour tous les services sociaux une participation des usagers à la prise en charge des coûts, a accentué les effets de la pauvreté sur la scolarisation et l'alphabétisation. En effet, la participation de plus en plus importante des parents aux coûts de l'éducation, a rendu l'école plus inaccessible pour les enfants des familles pauvres.

L'enquête menée en 1997 en milieu pauvre dans le cadre de "L'initiative stratégique de lutte contre la pauvreté" sur les perceptions du bien-être et de la pauvreté, fait ressortir que l'éducation et la formation sont avec la santé, les services prioritairement demandés par la population pauvre, même si elle n'a pas la possibilité, dans les conditions qui prévalent, d'en assumer toutes les charges.

Parmi les difficultés limitant l'accessibilité de l'école et de la formation pour les pauvres, le coût est perçu comme la première, avant même les problèmes de distance, de qualité de l'enseignement et d'inadéquation des prestations. Les problèmes de coût sont d'abord ceux de la scolarité, des fournitures et des cotisations diverses de parents d'élèves.

La fréquentation de l'école oblige en effet les parents à payer et renouveler chaque année et pour chaque enfant scolarisé des frais de scolarité (au secondaire notamment), des fournitures scolaires (livres, cahiers, stylos, crayons de couleurs, crayons de papier, ardoises, règle, compas, équerre, double décimètre, gomme, etc.), des transports scolaires et des contributions diverses (cotisations annuelles de parents d'élèves, cantine scolaire, cotisations pour la craie, le balai, le canari d'eau, etc.). En 1993-94, on a évalué ces dépenses en moyenne à 11 977 F par élève ou 9 411 F par ménage.

En 1993-94, ces montants représentaient 3% en moyenne des dépenses des ménages, mais 18% des revenus moyens des agriculteurs vivriers (51 700 F), 17% de ceux des agriculteurs de rente, 6,5% de ceux des artisans et commerçants : ces sommes sont trop importantes pour les pauvres, d'autant qu'il faut y ajouter l'effort complémentaire pour un habillement décent et le repas de midi de l'enfant. Les pauvres ne peuvent disposer de telles sommes pour un enfant, a fortiori pour deux ou trois, d'autant que ces débours doivent être réalisés en une fois, et en espèces, alors que plus de la moitié de leur revenu (50,4% des revenus en moyenne), surtout en campagne, est sous forme d'auto-consommation. Ils ne mettront donc pas leurs enfants à l'école dans ces conditions, sauf si un parent plus fortuné les prend entièrement ou presque en charge.

2.2. Dotations du budget de l'Etat pour l'éducation

C'est le Ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA) qui gère l'enseignement de base (préscolaire, primaire et non formel). Le Ministère de l'enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique (MESSRS) s'occupe de l'enseignement post-primaire.

Les dépenses budgétaires de l'Etat dans le domaine de l'éducation ont évolué de la manière suivante :

tants d'enseignants ainsi que par des constructions d'infrastructures, dans le cadre des projets d'éducation financés par la Banque Mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque islamique de développement en particulier. Les efforts en faveur de l'enseignement de base se sont traduits par :

- une augmentation de la part relative des ressources de l'éducation consacrées à l'enseignement de base ;
- des recrutements d'enseignants alors

Tableau 6.8 : Evolution des dépenses budgétaires et d'éducation de l'Etat

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses budget de l'Etat	175,9	186,5	197,9	263,0	263,0	293,6	*346,9
Dépenses éducation	17,8	*20,8	19,6	24,6	30,7	35,2	*41,8
- Investissements	3,2	5,5	5,6	8,6	11,5	7,9	16,5
- Fonctionnement	14,6	15,3	14,0	16,0	19,2	27,3	25,3
- Salaires	11,8	7,9	12,4	15,0	17,9	18,6	
Dépenses éducation/Dép. budget	10,1%	11,2%	9,9%	9,4%	11,7%	12,0%	12,0%
Dépenses MEBA	10,3	*12,1	12,2	16,5	16,0	18,9	20,8
- Investissements	2,7	4,5	4,7	6,7	8,4	6,1	11,3
- Fonctionnement	7,6	7,6	7,5	9,8	7,6	12,8	9,5
- Salaires	10,1	9,2	9,8	12,0	13,4	13,6	
Dépenses MEBA/Dép. éducation	57,9%	58,2%	62,2%	67,1%	52,1%	53,7%	49,8%
Dépenses MESSRS	7,5	*8,7	7,4	8,1	14,7	16,3	*21,0
- Investissements	0,5	*1,0	0,9	1,9	3,1	1,8	5,2
- Fonctionnement	7,0	7,7	6,5	6,2	11,68	14,5	15,8
- Salaires	3,8	*4,0	3,3	4,1	4,5	5,0	
DEP. MESSRS / Dép. éducation	42,1%	41,8%	37,8%	32,9%	47,9%	46,3%	50,2%

Sources : Extraits de « L'initiative stratégique de lutte contre la pauvreté » mai 1998

La part du budget consacrée à l'éducation a lentement varié de 10% à 12% du budget global entre 1991 et 1997. Celle de l'éducation de base a cru de 5,8% à 6,0% et celle du MESSRS a varié irrégulièrement entre 3% (1994) et 6% (1997). La part des investissements, en particulier dans l'éducation de base, a cru régulièrement de 1991 à 1997, avec un fléchissement en 1996.

Durant la période 1991-96, l'éducation de base a absorbé en moyenne 57% des ressources consacrées à l'éducation. Cette politique en faveur de l'éducation de base s'est traduite par des recrutements réguliers et relativement impor-

que les recrutements de fonctionnaires étaient interrompus dans presque toutes les autres administrations ;

- une augmentation plus rapide des dépenses d'infrastructures par rapport au dépenses.

Malgré la croissance régulière de l'effort budgétaire consacré à l'éducation et notamment à l'éducation de base, les dotations consacrées à l'éducation restent insuffisantes et expliquent en partie le faible accroissement de la scolarisation et de l'alphabétisation, d'autant que les ressources disponibles ne sont pas toujours gérées de la manière la plus efficace.

2.3. Budget de l'éducation et coût par élève

D'après le rapport sur *Les dépenses publiques et leurs impacts* établi en 1997, les dépenses publiques consacrées en 1996 à l'enseignement se sont faites sur la base d'un coût unitaire évalué à 27 510 F, toutefois ce coût varie beaucoup d'une région, à l'autre, avec un minimum dans les Hauts-Bassins (20 194 F) et un maximum au Sud-Est (35 172 F). Il est plus élevé dans les régions à faible taux de scolarisation comme le Sud-Est, l'Est et le Sahel, et plus faible dans les régions des Hauts-Bassins, du Centre-Sud et du Centre-Ouest où le taux de scolarisation est relativement plus important. Cependant dans la région du Centre où se trouve Ouagadougou avec le taux de scolarisation le plus élevé, ce coût est légèrement seulement au-dessus de la moyenne (28 240 F).

Dans l'enseignement secondaire, pour l'année 1995, le coût unitaire moyen d'un élève du secondaire est de 84 989 F, soit près de trois fois plus celui d'un élève du primaire. Les dépenses globales pour l'enseignement secondaire sont un peu inférieures à la moitié de celles du primaire pour un effectif équivalent au septième.

Les régions qui connaissent à la fois les transferts de dépenses, les effectifs et les coûts unitaires les plus élevés sont le

Centre, les Hauts-Bassins, la Boucle du Mouhoun. Celles où les dépenses totales, les effectifs et les coûts unitaires sont les plus bas sont celles du Sud-Ouest, du Centre-Nord, du Sahel et du Nord.

En 1996, les ressources consacrées à l'enseignement supérieur étaient de 4 352 millions de francs pour 9 400 étudiants, ce qui donnait un coût unitaire moyen de 462 978 F par étudiant pour l'année, 16 fois plus élevé que pour un élève du primaire, et 5,4 fois supérieur à celui d'un élève du secondaire.

2.4. Dépenses d'éducation par niveau de revenu

Lorsque la population est répartie en cinq quintiles égaux classés selon le revenu moyen annuel on s'aperçoit que le niveau de revenu conditionne non seulement le taux de scolarisation, mais aussi le niveau de transfert du budget de l'éducation per capita et la proportion de ce transfert. On a les tableaux suivants pour les différents ordres d'éducation en 1996.

Enseignement primaire

Bien que ne représentant que 20% de la population, le dernier quintile reçoit 29,5% des transferts totaux (soit 50% de plus que la moyenne), correspondant à 2 773 F par habitant, contre 13% soit 1 226 F par habitant pour le quintile le plus pauvre. La population urbaine (16,2% des habitants) reçoit 26,4% des transferts contre 73,6% de la population rurale qui regroupe 83,8% des habitants.

Les taux bruts de scolarisation sont fortement dépendants du niveau de revenu : ils passent de 23,3% pour le premier quintile des 20% les plus pauvres à 71,8% pour le cinquième quintile des 20% les plus riches. Les taux bruts moyens en zone urbaine et en zone rurale sont respectivement de 74,0% et de 34,7%. Les garçons reçoivent globalement 60% environ des transferts contre 40% environ pour les filles, alors que les proportions dans la population scolarisable sont respectivement 49,6 et de 50,4%.

Enseignement secondaire

Les dépenses budgétaires selon le niveau de vie des ménages dont sont issus les élèves du secondaire permet de noter une croissance du taux de scolarisation et du

Tableau 6.9 : Taux de scolarisation au primaire et transfert de dépenses budgétaires de l'éducation selon le niveau de vie des ménages, selon le genre et selon la zone de résidence (1996)

Quintiles	Proportion de la population (%)	Taux brut de scolarisation	Transfert per capita (FCFA)	Proportion des transferts (%)
Quintile 1	20	23,3	1 226	13,0
Quintile 2	20	27,8	1 425	15,2
Quintile 3	20	37,6	1 824	19,4
Quintile 4	20	49,8	2 156	22,9
Quintile 5	20	71,8	2 773	29,5
Zones urbaines	16,2	74,0	3 064	26,4
Zones rurales	83,8	34,7	1 652	73,6
Garçons	49,6	46,5	2 292	60,4
Filles	50,4	33,9	1 477	39,6
Ensemble	100,0	40,5	1 881	100,0

Sources : Les dépenses publiques et leurs impacts : le cas de l'éducation et de la santé au Burkina Faso - Novembre 1997

transfert per capita avec le quintile, forte en particulier avec le quatrième et le cinquième quintile. Le taux de scolarisation au secondaire est quatre fois plus important en zone urbaine qu'en zone rurale, deux fois plus important chez les garçons que chez les filles. Les transferts au profit des garçons sont globalement deux fois plus importants que pour les filles. Plus de la moitié des transferts (56,2%) se font au profit du cinquième quintile seul, dont la population se retrouve principalement dans la région du centre (Ouagadougou).

Enseignement supérieur

Pour l'enseignement supérieur dont les établissements sont concentrés à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso, les données sont les suivantes. L'essentiel des étudiants du post-secondaire (92,3%) est donc issu de ménages du quintile le plus favorisé. Le reste provient des ménages du quatrième quintile. Les trois quarts des transferts (74,4%) vont aux garçons, les filles représentant seulement 22 à 24% des effectifs.

En combinant les données des différents ordres d'enseignement, on obtient le tableau ci-dessous pour l'ensemble des trois niveaux d'éducation.

bénéficient des taux de scolarisation nettement plus élevés dans tous les ordres d'enseignement ;

- plus on monte dans la hiérarchie scolaire, plus les ressources sont inégalement réparties entre les différents quintiles ;

- l'écart pour les taux de scolarisation et les transferts des ressources entre les garçons et les filles augmente du primaire au supérieur ;

- sauf au primaire où elles reçoivent 50% de plus, les zones rurales reçoivent moins de transferts de ressources pour l'éducation que les zones urbaines. Globalement, elles reçoivent 56,5% contre 43,5% aux zones urbaines, alors que ces dernières ne représentent que 16% de la population totale.

- globalement les ménages du quintile le plus riche bénéficient de 45,5% du budget de l'éducation contre 8,7% au quintile le plus pauvre.

2.5. Les dépenses d'éducation des ménages

En 1993-94, les ménages affectaient en moyenne 3,0% de leurs dépenses à l'éducation, soit une moyenne de 9 411 F par ménage ou 11 977 F par enfant scolarisé. Les dépenses d'éducation comprennent

Tableau 6.10 : Transfert per capita des dépenses du budget global de l'éducation selon le niveau de vie, selon le genre et selon la zone de résidence

Quintiles	Proportion de la population (%)	Transfert per capita (FCFA)	Proportion des transferts (%)
Quintile 1	20	1 367	8,7
Quintile 2	20	1 754	11,2
Quintile 3	20	2 264	14,4
Quintile 4	20	3 170	20,2
Quintile 5	20	7 145	45,5
Zones urbaines	16,2	8 443	43,5
Zones rurales	83,8	2 117	56,5
Garçons	49,6	4 083	64,5
Filles	50,4	2 217	35,6
Ensemble	100	3 142	100

Sources : Les dépenses publiques et leurs impacts : le cas de l'éducation et de la santé au Burkina Faso - Novembre 1997

L'examen de ce tableau synthétique montre que :

- les ménages du cinquième quintile

les frais de scolarité, l'achat de livres et de fournitures, les frais de transport scolaire, et les diverses contributions demandées par l'école aux parents d'élèves

(cotisation de parents d'élèves, cantine scolaire, craie, etc.). Leur structure était alors la suivante (1993-94) :

En réalité, les dépenses d'éducation varient beaucoup selon le groupe socio-économique du chef de ménage. Elles étaient de 7 062 F en moyenne par ménage dont le chef est agriculteur vivrier (68,1% de la population), de 7 594 F chez l'agriculteur de rente, de 16 080 F chez les inactifs, de 16 575 F chez les artisans et commerçants, de 18 590 chez les salariés du privé et de 21 175 F chez les salariés du public.

Les dépenses moyennes d'éducation connaissent aussi des disparités selon la région : elles sont de 4 672 F par ménage au Centre-nord, de 5 672 F au Nord, de 6 649 F à l'Ouest, de 7 064 F au Centre-sud, de 8 129 F au Sud et au Sud-est, de 22 378 F à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso et de 13 898 F dans les autres villes.

Les dépenses d'éducation se situent en moyenne en 5^{ème} position dans les dépenses non alimentaires, après le logement, la santé, l'habillement et les transports et communication.

Au cours de l'enquête prioritaire de 1996 menée auprès de la population en général, la difficulté principale de l'accès à l'éducation était identifiée comme étant le coût de la scolarisation (29,4 % des réponses) ou le refus des parents de le payer (26,1 % des réponses, soit au total 55,5 % des réponses). Le coût apparaissait donc comme la première cause de la non scolarisation des enfants. Sacrifier aux dépenses d'éducation ne peut qu'apparaître pour les pauvres comme un investissement compte tenu non seulement de leur poids sur le revenu, mais aussi en ce qu'elles représentent des espérances de mieux-être pour les enfants.

Le niveau élevé des coûts entraîne donc une renonciation des pauvres aux services d'éducation. Cela est vrai autant pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement post-primaire. Au secondaire, la première inscription d'un élève dans un établissement public nécessite actuellement le paiement préalable de 20 000 francs, sans compter les fournitures scolaires et la cotisation de parent d'élève. Si l'enfant doit être inscrit dans un établissement secondaire privé, il faut

payer de 55 000 à 65 000 francs, pour les frais d'inscription, sans compter les fournitures scolaires, la cotisation des parents d'élèves, les cotisations pour la reproduction des sujets de devoirs, pour la fête de l'école, etc. Au secondaire, les exigences liées à l'habillement sont encore plus onéreuses qu'au primaire.

En outre le mauvais état nutritionnel, conséquence de la pauvreté des familles, est un handicap à la réussite scolaire. Certains enfants sont en effet obligés d'aller à l'école sans manger, ou de se passer de repas à midi, et par conséquent, la faim les empêche de suivre correctement l'enseignement dispensé par le maître. D'autres sont obligés, notamment les jours de marché, d'abandonner l'école pour gagner un peu d'argent pour eux-mêmes et afin d'aider leurs parents. La faim explique ainsi une partie des échecs scolaires et des désertions qui peuvent survenir soit en pleine année scolaire, soit à la reprise l'année suivante.

La mauvaise fréquentation des centres d'alphabétisation par les adultes s'explique aussi par la pauvreté : au bout d'un certain temps, certains apprenants, adultes chefs de familles ou mères de famille, sont obligés d'abandonner les cours pour s'occuper de chercher des revenus pour la subsistance de leur famille, sans compter qu'ils n'ont pas le moyen d'acquérir le matériel didactique.

2.6. Effets de la distance de l'école ou du centre d'alphabétisation

En 1996, le Burkina Faso comptait 3 568 écoles : mais environ un tiers d'entre elles étaient situées dans les centres urbains ou semi urbains. En zone rurale donc, près de trois villages sur quatre en moyenne ne possèdent pas d'école : leurs enfants scolarisés doivent soit rejoindre chaque jour, à pied le plus souvent, l'école où ils sont inscrits, soit trouver, dans le village d'implantation de l'école, un tuteur qui accepte de les prendre en charge pendant l'année scolaire en plus de ses propres enfants.

Mais les dures conditions de vie des paysans les rendent réticents à accueillir les enfants des autres, y compris de leurs parents malgré les traditions de solidarité familiale. Ces enfants sont parfois si mal traités dans ces familles d'accueil qu'ils

renoncent à poursuivre leur scolarité ou désertent en pleine année scolaire. Cette situation explique une partie des taux de déperdition scolaire constatée.

Les mêmes remarques relatives à l'effet de la distance sur la fréquentation valent pour les centres d'alphabétisation qui accueillent les jeunes de 10 à 15 ans.

Dans l'enquête prioritaire de 1996, ainsi que dans celle de 1997 relative à l'Initiative Stratégique de lutte contre la pauvreté, la distance vient en deuxième position dans l'ordre des difficultés d'accès aux services d'éducation et de santé.

Dans les villes en particulier, la distance introduit une inquiétude supplémentaire des parents quant à la sécurité des enfants, compte tenu des problèmes de circulation, de l'état et de l'encombrement des routes. Bien souvent, les parents doivent conduire eux-mêmes leurs jeunes enfants à l'école et les reprendre à la sortie des classes, ce qui est une contrainte que beaucoup ne peuvent supporter longtemps, surtout quand travaillant dans le secteur informel ou le commerce, ils n'ont ni horaires ni lieux de travail fixes et peuvent être souvent en déplacement hors de leur ville ou village de résidence.

2.7. Influence des facteurs socio-culturels

L'accès à l'éducation est aussi limité par un ensemble de facteurs socio-économiques. Certains parents opposent toujours l'éducation moderne et l'éducation traditionnelle ou l'éducation religieuse. Dans ce dernier cas, il s'agit notamment des adeptes de la religion musulmane qui préfèrent envoyer l'enfant auprès d'un marabout qui assure à la fois son éducation religieuse et son éducation sociale.

L'ignorance est un des facteurs de ce comportement. La difficulté à trouver un emploi après plus d'une dizaine d'années à l'école suggère que celle-ci ne prépare pas à la vie adulte, et certains parents pensent que l'enfant ferait mieux d'apprendre le plus tôt possible le métier de son père quand c'est un garçon, ou son futur métier d'épouse s'il s'agit d'une fille.

L'école engendre aussi bien souvent chez le sortant du système scolaire des frustrations et des difficultés de réinsertion

sociale, du fait du changement de mentalité et des ambitions d'amélioration individuelle de leur qualité de vie qui sont induits chez le scolarisé.

L'école retarde l'âge de mariage de la fille, et la rend plus réticente à accepter un mari issu du milieu qui n'a pas été à l'école mais qui a été choisi par les parents. D'après les résultats de l'enquête prioritaire de 1996, les facteurs socio-culturels expliquent ainsi plus de 50% des résistances à la scolarisation des filles.

3. POLITIQUES ET STRATÉGIES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

L'objectif stratégique avoué de l'éducation est de scolariser à terme tous les enfants burkinabè et d'alphabétiser le maximum d'adultes. Dans cette perspective, un plan décennal de développement de l'éducation est en cours d'élaboration.

En 1996 seuls 852 775 élèves étaient scolarisés sur une population scolarisable (tranche d'âge de 7 à 19 ans) de 3 395 569 jeunes (32,9% de la population). La population scolarisable continuera à représenter environ 32% de la population dans les dix prochaines années. La population alphabétisable en 1996 (tranche 15-50 ans) comprenait 4 421 077 personnes (42,9% de la population). On considère que la demande d'alphabétisation correspondra à plus de 90% de cette tranche dans les dix prochaines années. Ces chiffres soulignent l'ampleur des problèmes à résoudre en termes d'infrastructures, de personnel enseignant, d'équipements, de moyens de fonctionnement et de débouchés dans l'enseignement post-primaire ou dans le système de formation, pour aboutir à une scolarisation et à une alphabétisation complètes.

3.1. Les orientations de la politique d'éducation

La loi n° 013/96/ADP portant loi d'orientation de l'éducation

Adoptée par l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) le 9 Mai 1996 et promulguée le 24 Juin de la même année, cette loi reconnaît à l'éducation un caractère de priorité nationale, le droit de tout citoyen à l'éducation sans discrimination fondée sur le sexe, l'origine sociale, la race ou la religion.

L'obligation scolaire couvrant la période de 6 à 16 ans, "aucun enfant ne doit être exclu du système éducatif avant ses 16 ans révolus, dès lors que les infrastructures, les équipements, les ressources humaines et la réglementation scolaire en vigueur le permettent". Ces restrictions ôtent tout pouvoir contraignant à cette obligation.

La loi précise les droits et obligations des élèves, des étudiants et des enseignants. Elle crée une structure consultative en matière éducative et de formation, le Conseil supérieur de l'éducation, chargée de proposer les orientations de la politique nationale en matière d'éducation, de formation et de recherche scientifique et de donner son avis sur toutes les questions d'intérêt national dans ces domaines. Elle établit aussi que le financement de l'enseignement et de la formation est assuré par l'Etat, les collectivités locales, les familles, les personnes morales et physiques.

La loi définit enfin les différentes catégories de personnel du système éducatif (enseignants, personnel d'encadrement pédagogique, personnel d'encadrement et de gestion, personnel de soutien, mode de recrutements).

Cette loi organise plus le système éducatif formel qu'elle ne donne l'orientation du système éducatif.

L'initiative 20/20

Le Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en Mars 1995 a adopté comme mesure pragmatique fondamentale de lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre de ce qui a été appelé l'Initiative 20/20 (I 20/20). Celle-ci consiste en un engagement mutuel des pays en développement et des pays développés à consacrer

respectivement au moins 20% des dépenses du budget national et 20% de l'aide publique au développement (APD) aux services sociaux de base définis dans un sens limité et couvrant les quatre secteurs suivants : Education de base, Santé de base et nutrition, Santé de la reproduction et population, Eau et assainissement.

L'éducation de base comprend au sens de l'Initiative 20/20, les activités suivantes :

- enseignement primaire et programmes de type non scolaire de mise au point des programmes scolaires, formation des enseignants, fourniture du matériel d'enseignement, évaluation des résultats scolaires, amélioration de la gestion aux niveaux des systèmes et des institutions ;
- éveil du jeune enfant : puériculture, stimulation et apprentissage grâce à des programmes axés sur la famille et la communauté et enseignement préscolaire ;
- éducation de base pour les jeunes et les adultes, programmes dans divers secteurs d'activités enseignant la lecture, l'écriture et le calcul ainsi que d'autres connaissances essentielles ;
- éducation de base par l'intermédiaire de médias traditionnels et modernes, et action sociale visant à permettre aux individus et aux familles d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour une meilleure qualité de vie.

Le Burkina Faso et tous les partenaires au développement coopérant avec ce pays ont souscrit aux conclusions du Sommet de Copenhague et notamment à l'Initiative 20/20. Les dotations budgétaires allouées entre 1991 et 1997 en direction de l'éducation de base au sens de l'Initiative 20/20 sont données par le tableau ci-dessous (montants en millions de francs CFA).

Tableau 6.11 : Evolution des dotations budgétaires de l'éducation de base

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dotations							
Budget MEBA	10 317,2	12 053,3	12 175,6	16 478,2	16 009,4	18 933,1	20 763,4
Part de l'I 20/20							
dans le Budget MEBA	9 009,8	10 330,5	10 488,5	13 577,8	13 618,8	15 655,4	19 176,1
Part de l'I 20/20 en %	87,3%	85,7%	86,1%	82,4%	82,4%	85,1%	92,4%

Sources : Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté - mai 1998

L'aide publique au développement décaissée pour l'éducation de base au sens de l'I 20/20 pour les années 1991 à 1996 est donnée par le tableau ci-dessous (montants en milliers de dollars US).

- recruter 950 enseignants par an pour le MEBA ;
- généraliser le système des classes à double flux dans les communes.

Tableau 6.12 : Evolution de l'APD consacrée à l'éducation et de l'APD consacrée à l'I 20/20

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
APD Education de base	12 320	14 798	19 107	22 968	27 216	30 865
Total APD	393 552	124 125	226 527	351 402	409 864	410 281
Ed. de base / APD (%)	3,1%	11,9%	8,4%	6,5%	6,6%	7,5%
Total I 20/20	38 242	44 423	55 779	69 723	91 960	101 881
% I 20/20 / APD	9,7%	35,8%	24,6%	19,8%	22,4%	24,8%

Sources : Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté - mai 1998

On note que la part de l'APD consacrée à l'éducation est relativement modeste, variant de 3,1% à 7,5%, après un maximum à 11,2% en 1992. Elle a néanmoins atteint un montant total de 30,9 millions de dollars en 1996, soit environ 18 milliards de francs CFA, équivalent aux dépenses budgétaires consacrées cette année là à l'éducation.

La part de l'APD consacrée à l'éducation de base au sens de l'I 20/20 varie cependant largement d'un bailleur de fonds à un autre.

Les orientations de la Politique économique et financière

Le document-cadre de politique économique (DCPE) pour la période 1996-98 assigne les objectifs suivants à l'éducation :

- promouvoir l'enseignement primaire privé ;
- réduire les disparités ville/campagne d'une part et hommes/femmes d'autre part.

Les actions à entreprendre dans ce cadre ont été définies comme suit :

- restructurer les dépenses publiques non liées au développement au profit des dépenses d'enseignement primaire ;
- attribuer des enveloppes budgétaires appropriées pour l'enseignement primaire ;
- mettre en place des classes multigrades dans toutes les écoles de trois classes hors communes ;

Les orientations de la Lettre d'intention de politique de développement humain durable

Dans la Lettre d'intention de politique de développement humain durable présentée par le Gouvernement en octobre 1995 lors de la troisième Conférence de Table Ronde à Genève, l'accès à l'éducation de base est considéré comme un des facteurs importants du développement optimal des ressources humaines. Les objectifs suivants sont assignés à l'éducation pour l'horizon 2005 :

- porter le taux global de scolarisation à 60% en 2 005, et celui des filles à 50% ;
- réduire les disparités régionales par des actions spécifiques de rattrapage en faveur des provinces défavorisées ;
- accroître le taux d'alphabétisation à 40%, en mettant l'accent sur les zones rurales et sur les femmes ;
- accroître la fonctionnalité de l'alphabétisation ;
- renforcer les enseignements techniques et scientifiques dans le cadre d'une politique de régionalisation ;
- améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en adaptant la formation aux exigences du marché du travail.

Le plan d'action pour l'éducation des filles

Un plan d'action pour l'éducation des filles pour la période 1994-2000 a été élaboré. Ses quatre objectifs sont les suivants :

- réduire d'un tiers les écarts entre les taux bruts de scolarisation des garçons et ceux des filles ;
- améliorer la qualité de l'éducation en y intégrant les préoccupations des filles ;
- sensibiliser les populations à la nécessité d'éduquer les filles et les femmes ;
- promouvoir la recherche-action en faveur de l'éducation des filles.

Ce plan semble déjà produire quelques fruits car durant la période 1993-96, le taux moyen d'accroissement annuel des filles a été de 8,4%, supérieur à celui des garçons qui a été de 7,6%.

Le Plan décennal de développement de l'éducation (1998-2007)

Le plan décennal de développement de l'éducation (1998-2007), en cours d'élaboration remplace les programmes de la Table Ronde des secteurs sociaux dans une perspective décennale. Il prévoit les orientations suivantes pour l'éducation :

- accroître l'offre d'éducation de base formelle et non formelle, considérées comme moteur essentiel de la stratégie de valorisation de ressources humaines ;
- adopter une approche participative et intégrée impliquant l'ensemble des partenaires concernés à toute les étapes de la conception à la mise en œuvre de l'ensemble des actions du programme ; cette intégration concernera les liens entre l'éducation de base formelle et non formelle, la formation professionnelle et l'emploi, la solidarité avec les autres actions en faveur du développement ;
- lier l'expansion de l'éducation de base à la qualité de cet enseignement, la formation devant être pertinente par rapport aux besoins des enfants, des communautés et de la société ;
- diversifier les actions en faveur de l'éducation de base, en encourageant l'enseignement privé, laïc et confessionnel, ainsi que des initiatives communautaires et villageoises. Cependant la multiplicité des formules au niveau de l'organisation de l'école, de ses modalités de financement et de gestion devront tenir compte de la nécessité d'une certaine prise en charge et d'un contrôle par l'Etat.

3.2. Les stratégies de mise en œuvre

Les stratégies de mise en œuvre de la politique éducative prévues dans les différents programmes peuvent être regroupées comme suit :

Pour le développement quantitatif

- incitation du secteur privé à investir dans le secteur de l'éducation, en accordant des facilités d'acquisition des terrains, des subventions, d'obtention des crédits ;
- poursuite des efforts en faveur de la scolarisation des filles et de l'éducation des femmes, notamment grâce à une mobilisation générale des associations de parents et des mères d'élèves, des associations féminines, des autorités religieuses et grâce à des mesures de discrimination positive ;
- diversification de l'offre par des formules nouvelles (prise en compte dans le programme de l'environnement, participation des familles, Ecoles satellites, CEBNF, opération ZANU) et par des innovations pédagogiques qui tiennent compte des besoins des individus et de leur milieu (classes multigrades, classes à double flux) ;
- mise au point d'une formule de réalisation des infrastructures d'accueil au moindre coût (schéma type de construction, modèles standards de construction bon marché, système d'encadrement et de suivi des travaux de construction).

Pour l'amélioration de la qualité et de la pertinence

- réforme des programmes et des méthodes d'enseignement (prise en compte des besoins de développement des enfants, ouverture de l'école sur le milieu, professionnalisation des filières dans le post-primaire) ;
- amélioration des compétences des enseignants et des personnels d'encadrement (formation de personnels d'encadrement pédagogique, mise en œuvre du plan directeur de formation des personnels d'enseignement, d'encadrement et de gestion de l'éducation de base, création d'une école normale pour la formation des enseignants, des personnels d'encadrement, de gestion et d'administration du secondaire, création d'opportunités

pour l'auto-formation des enseignants et des encadreurs à tous les niveaux) ;

- mise en œuvre de la politique d'édition et de distribution des manuels scolaires (renforcement des capacités d'édition et d'impression de l'INA et de l'IPB, mise en place d'un dispositif de contrôle de la qualité des ouvrages, mise en place de systèmes assurant la disponibilité des livres dans les écoles) ;

- augmentation du temps réel d'apprentissage ;

- développement d'action de concertation avec les bénéficiaires du système dans les centres d'alphabétisation ;

- développement de l'articulation des actions d'éducation formelle et non formelle, en exploitant l'expérience acquise dans l'une pour améliorer l'autre ;

- amélioration de la santé dans le système éducatif (suivi de l'état sanitaire des élèves, sensibilisation, promotion des installations sanitaires).

Pour l'amélioration du développement organisationnel et des capacités de gestion

- utilisation rationnelle des ressources matérielles, financières et humaines consacrées au secteur (systématisation de la formation et du perfectionnement des gestionnaires, planification normative des ressources allouées au secteur, désengorgement des services administratifs au profit des écoles, redéploiement du personnel des centres urbains au bénéfice des zones périphériques) ;

- développement de la participation des communautés de base à la gestion de l'école (mobilisation des communautés pour la prise en charge de l'éducation, définition des conditions d'émergences des écoles communautaires, valorisation des APE, mise en place des AME, formation de certains membres à l'administration et à la gestion de l'école) ;

- mise en œuvre d'une politique de décentralisation et de déconcentration en s'appuyant sur le développement des villes moyenne et la gestion automatisée, et l'incitation au secteur privé à s'y investir ;

- optimisation du temps de présence au poste grâce à la rationalisation de la gestion des carrières et des prestations salariales, et la minimisation de la participa-

tion des enseignants dans l'encadrement des activités extra-scolaires.

4. PERSPECTIVES

L'enseignement de base a été proclamé depuis les premières années d'indépendance priorité nationale. Il contribue à améliorer la sécurité économique, sanitaire et alimentaire de l'individu, favorise le progrès économique, social et culturel de l'individu et de la société, assure une plus grande sécurité individuelle et politique, et aide à la sécurité environnementale du pays. L'éducation a ainsi été inscrite dans la nouvelle Constitution (1991) du pays comme un droit du citoyen, tandis qu'une loi d'orientation (1996) fixe les objectifs à poursuivre par le système éducatif.

La couverture éducative se développe régulièrement depuis plus d'une décennie, grâce aux efforts du gouvernement et des partenaires au développement (bilatéraux ou multilatéraux) qui apportent à ce secteur des contributions importantes, notamment au niveau de l'extension des infrastructures, de l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de la mise en œuvre des innovations pédagogiques.

Depuis 1991 en particulier, on note de nombreuses réflexions menées autour de la question de l'éducation, et qui ont permis de définir des politiques cohérentes eu égard aux objectifs d'extension globale de la couverture éducative, d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la gestion du système éducatif.

La lutte pour une meilleure accessibilité des pauvres à l'éducation requiert un meilleur ciblage des objectifs précédents afin que les efforts pour atteindre les objectifs précités profitent de façon plus équitable aux pauvres. Ainsi les recen- trages suivants pourraient être faits aux politiques d'éducation adoptées.

Pour l'extension de la couverture scolaire

L'extension de la couverture scolaire doit particulièrement concerner les zones rurales, et notamment les zones où dominent les agriculteurs vivriers et les agriculteurs de rente. Tenant compte des problèmes posés par la distance des écoles aux villages et de la rupture culturelle que constitue pour le jeune

enfant la scolarisation effectuée dès le départ en français, il faudrait généraliser progressivement le système des Ecoles satellites, mais prévoir également un soutien financier plus important et plus permanent des pouvoirs publics, notamment pour la prise en charge des maîtres.

Pour la qualité de l'enseignement

Il faut réellement inciter les enseignants dont la qualité et la vocation sont vérifiées à accepter des affectations dans les villages. Cela peut se faire en combinant différents types de mesures selon le lieu d'affectation (chef lieu de province, chef lieu de département, autres lieux) :

- octroi d'indemnités incitatives ;
- l'exercice de certains types de responsabilité dans le système doit être conditionné à l'exercice de certaines responsabilités préalables, pendant un temps minimum, et de façon satisfaisante, dans les villages ou les chefs lieux de département ;
- conditionner de même le droit de présenter une candidature à des examens professionnels, à certains stages de formation ou même de perfectionnement, à l'exercice effectif, pendant un temps minimum, du métier hors des chefs lieux de province ;
- pour ne pas pénaliser les enseignants exerçant dans les villages, décentraliser aussi largement que possible l'administration et la gestion financière des enseignants.

Pour l'accessibilité financière des enfants des pauvres

Les familles pauvres devraient être identifiées formellement sur la base de critères objectifs et munies de cartes personnelles dont la validité devrait être limitée dans le temps pour permettre les contrôles. Leurs enfants devraient être dispensés partiellement des frais de scolarité dans tous les ordres d'enseignement, et recevoir gratuitement les livres et fournitures scolaires. En contrepartie, les parents devraient fournir au profit de l'administration, dans leurs localités de résidence, un certain nombre de prestations en nature dont l'exécution assurerait la validité de la carte personnelle.

Les institutions de l'Etat, les ONG et les associations de la société civile conjugueraient leurs efforts pour encourager les

parents des ménages pauvres à accepter d'envoyer leurs enfants à l'école.

Les enfants des familles reconnues pauvres doivent bénéficier de plus grandes facilités pour l'obtention de bourses au secondaire et au supérieur : en particulier les critères scolaires décidant de l'octroi des bourses ou du droit de redoubler une classe devraient être abaissés pour eux.

Meilleur équilibrage des affectations des dépenses budgétaires

Les dépenses budgétaires consacrées à l'éducation devraient bénéficier plus équitablement aux pauvres : plus d'écoles et de collèges, plus d'enseignants et de professeurs, plus d'encadrement pédagogique, plus de matériel pédagogique dans les zones rurales où prédominent les populations pauvres. La prise en charge partielle ou totale par l'Etat des dépenses scolaires des enfants pauvres et des filles, telle qu'évoquée précédemment, contribuera également à un meilleur rééquilibrage des dépenses budgétaires en faveur des pauvres. Un suivi régulier de la répartition des dépenses budgétaires permettra de contrôler que le rééquilibrage régional et suivant le niveau de vie progresse effectivement.

En même temps, une campagne de sensibilisation et des activités de plaidoyer devraient être organisées pour expliquer les facilités accordées aux familles pauvres et inviter celles-ci à scolariser leurs enfants.

La décentralisation de l'administration doit réellement assurer un meilleur encadrement administratif des provinces, des départements et des villages. Une présence mieux répartie des fonctionnaires à travers le pays contribuera à la vie économique des villages. Une meilleure collecte des ressources et leur bonne gestion par les collectivités et les circonscriptions administratives décentralisées (régions, provinces et communes), devraient aussi conduire à des investissements répondant mieux aux besoins économiques des zones correspondantes.

Repenser le système éducatif

En réalité, l'état structurel du système éducatif burkinabè, ses dysfonctionnements et son inefficience, en un mot, son inaptitude générale à répondre tant aux

besoins individuels et collectifs qu'aux exigences du développement national, témoignent de l'impérieuse nécessité de le repenser dans sa globalité et sans doute de le réformer en profondeur. Pour se donner les meilleures chances de succès, un tel exercice devra réunir l'ensemble des acteurs concernés, et au premier chef les populations majoritaires du milieu

rural. Alors seulement pourra-t-on espérer dégager des réponses consensuelles, opérationnelles et durables aux questions premières de la finalité et des objectifs de l'éducation au Burkina Faso, des structures et des moyens à mettre en œuvre, de la durabilité même du système et de sa capacité à remplir sa mission essentielle de lutte contre la pauvreté.



LA SANTE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

INTRODUCTION

La santé est un des droits fondamentaux du citoyen inscrit dans la Constitution du Burkina Faso. Elle est un des éléments importants du bien-être physique, social et mental et constitue l'une des premières préoccupations de l'homme.

La bonne santé et l'éducation sont indispensables à l'individu pour élargir le champ du possible, mettre à profit les différentes opportunités, et accroître ses capacités à participer au processus de production et de développement. Une population en mauvais état de santé ne peut développer l'énergie nécessaire et tirer suffisamment parti des ressources naturelles disponibles pour le progrès de la société. Une bonne santé constitue donc un élément capital du développement humain. C'est pourquoi depuis 1995, comme exprimé dans la Lettre d'intention de politique de développement humain durable, la recherche de la sécurité sanitaire constitue l'un des cinq objectifs de la sécurité humaine désormais poursuivie dans le cadre de la politique de développement du Burkina Faso.

Le Burkina Faso a adopté à partir de 1988 l'Initiative de Bamako comme stratégie générale pour améliorer l'accès à des soins de qualité pour les communautés de base et notamment les groupes les plus vulnérables comme les femmes et les enfants. Mais d'importantes contraintes liées à la limitation des ressources matérielles, financières et humaines, des freins de caractère culturel, ainsi que la pauvreté de

la population, constituent de graves entraves au progrès de la santé.

Les principes qui guident la politique sanitaire actuelle du pays sont la recherche de l'équité, la participation des communautés locales au financement des soins, la décentralisation des formations sanitaires et la responsabilisation des populations et des collectivités locales dans la gestion de ces formations, une meilleure intégration entre le secteur de la santé et les autres secteurs sociaux et enfin, l'encouragement du secteur privé à créer et gérer les formations sanitaires et pharmaceutiques.

1. DIAGNOSTIC DU SECTEUR SANITAIRE

1.1. Situation sanitaire et nutritionnelle

Bien qu'elle ait enregistré des progrès notables depuis l'indépendance, la situation sanitaire de la population reste globalement préoccupante. Entre 1960 et 1993, l'espérance de vie est passée de 32 ans à 52,2 ans, la mortalité générale de 32‰ à 16,5‰, et la mortalité infanto-juvénile de 300‰ à 185‰. Cependant, ces progrès ont connu un ralentissement relatif ces dernières années.

L'état de santé de la population, encore précaire, est caractérisé par une multitude de pathologies parmi lesquelles prédominent les maladies infectieuses et parasitaires notamment le paludisme, les affections des voies respiratoires, les affections de la peau et les diarrhées. En outre,

des épidémies meurtrières comme la méningite cérébro-spinale, la rougeole, le choléra et la fièvre jaune, font périodiquement des ravages. En 1996, on a compté jusqu'à 42 129 cas de méningite cérébro-spinale à méningocoques A ou C, causant 4 226 décès.

Enfin, il faut encore noter l'infection à VIH / SIDA qui connaît une rapide expansion, et les autres maladies sexuellement transmissibles (MST) qui se développent. Le Burkina Faso est l'un des pays les plus touchés par l'infection à VIH (VIH1 et VIH2). Le nombre de cas infectés était estimé à 450 000 en 1994. Les enquêtes réalisées indiquent une moyenne nationale de l'ordre de 7% pour la séroprévalence. Cependant, les taux de séropositivité révélés chez les donneurs de sang montrent que la prévalence pourrait être de 15% chez la population active masculine dans certaines provinces. Les enquêtes indiquent une augmentation de ces taux chez les femmes enceintes dans les sites sentinelles (13% à Bobo-Dioulasso en 1996), et chez les donneurs de sang dans les Centres hospitaliers nationaux de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso.

La situation sanitaire préoccupante affecte surtout les groupes vulnérables que constituent les femmes et les enfants. Selon l'enquête démographique de 1991, la mortalité maternelle (TMM) était de 566 pour 100 000 naissances vivantes, mais d'autres sources internationales l'estiment à 830 pour 100 000 naissances vivantes.

En 1991, le taux de mortalité infantile était de 115‰, le taux de mortalité juvénile de 79,4‰, le taux de mortalité périnatale de 43‰, les principales causes de ces forts taux étant les maladies endémo-épidémiques (paludisme, maladies infectieuses, diarrhées, malnutrition) et les taux de vaccination encore insuffisants : en 1996, seulement 64% des enfants de 0-11 mois avaient reçu le B.C.G. et 44% la troisième dose de DT-Coq-polio.

Enfin, au niveau de la situation nutritionnelle, on constate des carences nutritionnelles fréquentes, la production céréalière couvrant à peine les besoins de la consommation. Cette situation nutritionnelle se traduit par une malnutrition protéino-énergétique qui frappe 29% des enfants de 0 à 5 ans et 14% des femmes en âge de procréer.

1.2. Les facteurs déterminants de l'état sanitaire

De multiples facteurs freinent l'amélioration rapide de la santé de la population et réduisent l'impact des efforts du système sanitaire. Ce sont :

- la pression démographique, favorisée par les mariages précoces (18 ans chez les filles), l'indice synthétique de fécondité élevé (7,3 en 1993 et 6,9 en 1996), la réduction du taux de mortalité et le faible taux de prévalence contraceptive ;
- le sous-équipement socio-sanitaire (habitat insalubre, manque d'eau potable, manque d'assainissement) qui favorise le développement des maladies transmissibles ;
- les facteurs socio-éducatifs : faible taux de scolarisation (37,7% en 1996) et d'alphabétisme (22,2% en 1994), surtout chez les filles et les femmes des zones rurales ;
- les faibles performances économiques qui font vivre 44,5% de la population en dessous du seuil de pauvreté, favorisant le déficit alimentaire ainsi que les maladies infectieuses et parasitaires qui l'accompagnent ;
- les lacunes propres du système de santé et notamment :
 - * l'insuffisance des ressources financières consacrées à la santé, inférieures aux 10% minimum de la norme de l'OMS ;
 - * l'insuffisance des infrastructures (nombre d'hôpitaux, de lits généraux ou spécialisés, de formations sanitaires, plateaux techniques réduits et mal entretenus, moyens d'évacuation sanitaires insuffisants) ;
 - * l'insuffisance de personnel et surtout de spécialistes de base (chirurgiens, gynécologues, pédiatres) ;
 - * la répartition déséquilibrée du personnel dans les provinces, les zones urbaines et rurales et l'insuffisance de conscience professionnelle ;
 - * la non-disponibilité, les ruptures de stocks, et la cherté des médicaments.

1.3. L'organisation du système de santé

Le système de santé comprend au niveau central plusieurs directions techniques dont :

- la Direction générale de la santé publique (DGSP), chargée en particulier de coordonner la mise en oeuvre des programmes de santé publique et qui comporte notamment la Direction de la santé de la famille (DSF) et la Direction de la médecine préventive (DMP) ;
- la Direction des études et de la planification (DEP) qui est chargée de la planification sanitaire, de la coordination et du suivi des projets, de l'élaboration des statistiques sanitaires et des études appropriées pour le suivi du système national de santé ;
- l'Inspection générale des établissements et services de santé (IGESS), chargée de veiller à l'application de la réglementation sanitaire.

Encadré N° 7.1

Santé publique

Ratio médecins/nombre d'habitants anormal :

Les médecins chômeurs interpellent autorités et opinion publique

La santé, un des piliers du développement, reste le souci majeur de toute communauté.

Au Burkina Faso, la santé est reconnue comme étant un droit pour chaque citoyen et l'Etat burkinabè en a fait une priorité. Dans le souci de procurer à chaque burkinabè un état de santé satisfaisant, l'Etat burkinabè a œuvré pour la création de la Faculté des sciences de la santé (FSS). Cette faculté forme actuellement des médecins et des pharmaciens et bientôt des techniciens supérieurs de laboratoire.

Ainsi, elle met à la disposition de l'Etat burkinabè chaque année en moyenne une trentaine de médecins. Ce nombre devrait permettre d'améliorer progressivement le ratio médecin/nombre d'habitants.

En effet, l'OMS recommande un ratio de un médecin pour dix mille (10 000) habitants, alors qu'à la date de décembre 1997, le Burkina Faso comptait un médecin pour vingt neuf mille deux cent cinquante (29 250) habitants.

Par ailleurs, certaines provinces du pays (environ une vingtaine) ne comptent qu'un seul médecin.

Malgré ce déficit crucial en médecins, il convient de signaler qu'à la date du 09 octobre 1998, soixante trois (63) médecins ont déposé leur dossier au ministère de la Santé et n'attendent que d'être employés.

Source : Sidwaya N° 3 655 du 04 au 05 décembre 1998.

Les structures suivantes opèrent au niveau décentralisé :

- les Régions sanitaires, au nombre de 11 : elles ont été mises en place seulement à partir de 1996, en remplacement des directions provinciales qui existaient jusqu'alors. La direction régionale est responsable de la coordination et de la gestion des structures sanitaires de la région, de la supervision et de la formation du personnel de base ;

- les Districts sanitaires : ils sont au nombre de 53, le département, structure intermédiaire entre la région et le district est articulé autour d'un Centre médical avec antenne chirurgicale (CMA). L'équipe de santé, dirigée par un Médecin-chef est chargée de la planification des activités de soins cliniques, de la supervision, de la formation du personnel, de la gestion, ainsi que de la recherche en santé. Le district constitue la principale unité opérationnelle et fonctionnelle du système de santé.

- les Centres de santé et de promotion sociale (CSPS) : au nombre de 677 (1996), ces structures périphériques constituent le premier niveau de contact avec la population. Leur aire d'activité est limitée et le personnel réduit à 3 (1 Infirmier, 1 Agent Itinérant de Santé AIS, et 1 Accoucheuse ou matrone).

Les postes de santé primaire (PSP) : ils soutiennent au niveau villageois les programmes de santé de base communautaire (éradication de la dracunculose, promotion de la thérapie par rehydratation orale, planification familiale, accouchements eutociques, etc.).

Les dispensaires, les centres médicaux et les maternités, constituent des structures intermédiaires qui sont appelées à être transformées en CSPS et en CMA. Chacun des 53 Districts sanitaires devrait disposer d'un Centre médical avec antenne chirurgicale (CMA), d'un Conseil de santé opérationnel et d'une équipe cadre composée de deux médecins au moins, d'un administrateur, d'un infirmier expérimenté en santé publique, et d'une sage-femme, tous dotés du matériel adéquat.

1.4. Les insuffisances du système de santé

Début 1997, seuls 21 CMA étaient fonctionnels, 10 Médecins-chefs de districts

formés et 520 Comités de gestion de formations sanitaires constitués. Au début de 1998, sur les 53 districts, plus de 45 étaient en voie d'être opérationnels sans pour autant réunir tous les critères requis : cependant, 22 CMA, 5 CM et 58 CSPPS étaient en cours de construction et d'équipement. Un certain nombre de districts ne disposent toujours pas de véhicules pour les évacuations sanitaires vers les Centres hospitaliers régionaux (CHR), ou pour assurer les tâches de supervision du personnel.

Des progrès ont été accomplis dans la couverture géographique des formations sanitaires publiques: le rayon d'action moyen des formations est passé de plus de 15 km en 1986 à 10,5 km en 1991, et

l'absence de fichiers actualisés sur les équipements existants, l'absence de budget de maintenance, l'insuffisance des ressources humaines pour la gestion des équipements et leur maintenance, des dons anarchiques d'équipements techniques sans manuel de maintenance etc... Ces difficultés ont servi de base à l'élaboration de la stratégie nationale de maintenance récemment établie et à sa mise en oeuvre.

Enfin, le personnel de santé disponible dans les formations sanitaires publiques est nettement insuffisant au regard des normes préconisées par l'OMS. L'évolution du ratio nombre d'habitants/personnel de santé est donné par le tableau ci-dessous.

Tableau 7.1 : Evolution du personnel médical

Personnel de santé	Normes OMS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Effectif existant 1995
Médecins	1/10 000	28 895	26 852	nd	31 955	29 666	28 572	436
Pharmaciens	1/20 000	81 009	81 334	nd	166 939	177 466	156 930	80 **
Sage-femmes	1/5 000	27 917	27 111	nd	30 738	28 233	28 572	414 *
Infirmiers d'Etat	1/5 000	13 341	7 703	nd	11 736	10 993	12 879	1 061
Infirmiers brevetés	1/2 000	7 323	7 220	nd	7 576	8 289	7 957	1 239

* Sages femmes et maïeuticiens ; ** Pharmaciens et nutritionnistes

Sources : Statistiques sanitaires - DEP /Ministère de la santé, 1997

à 10,04 km en 1995. Malgré une répartition assez homogène des infrastructures, il existe une certaine disparité régionale : au Kadiogo, les populations ne parcourent que 3,1 km en moyenne pour atteindre une formation sanitaire, contre 16 km dans la Tapoa, le Séno, le Soum et le Gourma.

Il faut aussi souligner que les plateaux techniques des infrastructures sanitaires publiques ainsi que les moyens de transport et d'évacuation sont en général insuffisants et vétustes, parfois inutilisables. Cette situation est aggravée par la faiblesse d'un système peu performant de gestion du matériel et par l'absence d'une stratégie nationale de maintenance de l'équipement technique, des bâtiments et des moyens de transport. On note l'absence de maintenance préventive, l'absence de normes d'équipement des services de santé,

Globalement, les ratios du personnel de santé par rapport à la population se sont en général dégradés depuis 1990, et ils restent nettement en deçà des normes préconisées par l'OMS (2,5 à 8 fois plus faibles).

1.5. Performances des services de soins de santé

Les soins curatifs

Ces soins sont ceux qui sont principalement attendus par la population et déterminent la crédibilité que celle-ci porte au système sanitaire. La fréquentation des structures de soins périphériques connaît une baisse inquiétante depuis plus d'une décennie : 32% en 1986, 23% en 1992 et 18% en 1996. Les conditions d'accueil, de séjour et de prise en charge dans les hôpitaux, notamment en province, sont généralement jugées insatisfaisantes, et expliquent les taux d'évasion constatés.

Parmi les facteurs de sous-utilisation, il y a l'insuffisance des conditions d'accueil et de séjour, les difficultés de communication avec le personnel de santé, les contraintes financières, mais surtout le manque d'attraction exercée par des structures faiblement équipées, vides de médicaments et où le personnel prête peu d'attention à l'état des malades. La mortalité maternelle encore élevée dans les maternités (300 pour 100 000) s'explique par l'arrivée tardive des parturientes, mais aussi par leur prise en charge inadéquate. On note aussi le recours massif à la pharmacopée traditionnelle, toujours disponible et moins chère, mais au dosage peu sûr.

Les soins préventifs de base

Les soins préventifs sont un des principaux objectifs de la politique de santé, mais dans la pratique leur exercice se heurte à diverses difficultés. En effet le personnel médical est débordé par ses tâches pressantes de prestations de soins curatifs, les gardes et les urgences : il n'intervient donc en soins préventifs que rarement à l'extérieur des formations sanitaires.

Les taux de couverture vaccinale entre 1992 et 1996, par exemple, réalisés par le Programme Elargi de Vaccination (PEV) pour les enfants de 0-11 mois sont donnés par le tableau ci-dessous. Sauf dans le cas de la vaccination contre la rougeole et la fièvre jaune, on constate ici aussi une baisse des taux de couverture à la fin de la période.

Tableau 7.2 : Evolution des taux de couverture vaccinale chez les enfants de 0-11 mois

Années	1992	1993	1994	1995	1996
B.C.G. (%)	66	72	64	78	63,9
DTCOQP3 (%)	39	47	41	47	44,3
ROUG-FJ (%)	77	42	45	56	60,8
Fièvre jaune	32,8	43,8			

Sources : Service du PEV et DEP Santé

L'approvisionnement en médicaments

En 1996, 30% des populations avaient accès aux médicaments essentiels génériques (MEG) par l'approvisionnement de 560 services de santé.

Depuis quelques années se développe aussi bien dans les villes que dans les villages la vente illégale par des jeunes sans aucune connaissance médicale reconnue, de médicaments modernes non testés par les services de santé. Il s'agit de produits frauduleusement introduits d'origine asiatique (Indonésie, Thaïlande, ...) ou africaine (Nigéria, ...) dont l'efficacité n'est aucunement garantie, qui sont souvent des placebos ou des produits à efficacité très réduite, mais dont les conditionnements imitent ceux des médicaments génériques, avec des appellations similaires. Avec eux, les vendeurs écoulent bien souvent aussi des amphétamines et différentes drogues.

1.6. La gestion des ressources par le système de santé

La gestion du système de santé

L'organisation d'ensemble du secteur de la santé est encore faible et peu opérationnelle. Depuis 1993, pour un fonctionnement optimal des formations sanitaires, les formations périphériques (CSPS, CM, CMA) bénéficient de l'autonomie de gestion. Conformément à l'Initiative de Bamako (IB), les formations doivent disposer des MEG et impliquer les communautés dans la gestion et les prises de décisions : des Comités de gestion communautaires ont ainsi été créés dans ce cadre. Environ 520 Comités de gestion des formations sanitaires avaient été constitués en 1996. La mise en place de Comités de districts est également en cours.

Mais cette organisation décentralisée est encore limitée dans la réalité par de nombreuses contraintes institutionnelles et administratives : non cohérence du découpage des districts et des régions avec le découpage administratif, faible capacité de planification et de gestion au niveau du district, soutien technique insuffisant au niveau régional, gestion toujours centralisée des carrières et des agents de santé, insuffisances dans le fonctionnement des comités de gestion, faiblesse des activités de régulation et de contrôle par le niveau central, etc...

De nombreux facteurs entravent en outre l'amélioration de la capacité de gestion au niveau central :

- le système de gestion administrative très centralisé qui connaît des lacunes dans la répartition des tâches et dans le suivi de l'exécution ;
- les ressources humaines en gestion (financière et matérielle) et en administration (carrière des agents), largement insuffisantes en nombre et en niveau de formation ;
- la mémoire administrative encore peu organisée aux différents niveaux du système et qui souffre d'une faible allocation de ressources matérielles et financières pour la gestion des archives ;
- la mise en oeuvre de la gestion décentralisée découlant de l'adoption du système de santé : elle connaît de nombreux obstacles liés aux résistances aux changements, au personnel mal formé et peu préparé en périphérie, à l'inadéquation des supports de gestion, et à l'absence d'activité de contrôle.

Les dépenses de santé par niveau de revenu

D'après les résultats de l'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages de 1994-95, la répartition des transferts selon les cinq quintiles égaux de population différenciés par le niveau de revenus est donnée par le tableau suivant.

On note de grandes disparités entre les différents quintiles, aussi bien en ce qui concerne le nombre de visites par an que les transferts per capita. Le nombre de visites va de 0,38 par an et par personne pour le premier quintile le plus pauvre à 2,21 pour le quintile le plus riche, et les transferts par habitant vont de 391 à 2 726 FCFA, soit un rapport d'environ 1 à 7. Les personnes du quintile le plus pauvre ne reçoivent que 6,4% (donc 3 fois moins que la moyenne) des dépenses publiques de santé, alors que celles du quintile le plus riche en reçoivent 44,6%, soit deux fois plus que la moyenne.

Les disparités les plus fortes se situent entre zones urbaines et zones rurales. Les zones urbaines qui regroupent 16,2% de la population reçoivent 70% des ressources allouées par l'Etat à la santé, et les zones rurales seulement 30%, alors que 83,8% des habitants y vivent. En moyenne, le nombre de visites par personne en zone urbaine est supérieur d'environ 50% à celui des zones rurales. La fréquentation des centres de santé par les hommes et les femmes est presque équivalente, avec un léger avantage pour les hommes ; il en est de même pour les transferts de ressources de la santé.

Il faut aussi noter que les usagers des services hospitaliers sont constitués essentiellement des riches des zones urbaines.

Tableau 7.3. : Répartition par niveau de revenu du nombre de visites et des transferts

Quintiles	Proportion de la population (%)	Nbre de visites par personne et par an	Transfert per capita (FCFA)	Proportion des transferts (%)
Quintile 1	20%	0,38	391	6,4%
Quintile 2	20%	0,57	641	10,5%
Quintile 3	20%	0,96	948	15%
Quintile 4	20%	1,33	1 416	23,0%
Quintile 5	20%	2,21	2 726	44,6%
Zones urbaines	16,2%	1,56	2 268	70,0%
Zones rurales	83,8%	1	1 024	30,0%
Hommes	49,6%	1,14	1 297	52,5%
Femmes	50,4%	1,04	1 155	47,5%
Ensemble	100%	1,09	1 225	100%

Sources : Les dépenses publiques et leurs impacts : le cas de l'éducation et de la santé au Burkina Faso - Novembre 1997

2. ACCESSIBILITÉ ET DISPONIBILITÉ DES SERVICES DE SANTÉ

2.1. Demande et offre de santé et de médicaments

L'offre et la demande de santé

Selon l'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages de 1994-95, 45% des ménages urbains consultent un centre santé contre 38% des ménages ruraux : parmi les raisons majeures de la non fréquentation des formations sanitaires, le coût trop élevé des consultations mais surtout des ordonnances, interviendrait pour 43,5% et l'éloignement pour 22,3%. Le pourcentage des enfants inscrits en consultation infantile est inférieur à 40% et le nombre annuel moyen de consultations par enfant n'est que de 3,2.

La demande de services privés de soins reste modeste dans le secteur moderne en raison des tarifs élevés. Le recours à la médecine traditionnelle demeure importante, voire croissante bien que la qualité des médicaments offerte par une grande proportion de tradipraticiens soit jugée incertaine.

Les infrastructures et les équipements

Les infrastructures sanitaires existantes sont faiblement utilisées, notamment dans les zones rurales. Des études réalisées dans certaines zones rurales du pays indiquent que pour les cas de maladies légères et graves, 10 et 14% seulement vont dans les services de santé, la majorité des cas étant traitée en dehors des structures sanitaires modernes, par recours aux guérisseurs et à la pharmacopée traditionnelle.

La plupart des centres de santé, notamment les plus récents, ne disposent pas des équipements, des matériels techniques, de la logistique et des ressources nécessaires à leur efficacité.

La qualité des prestations

La qualité des prestations offertes dans les formations sanitaires publiques laisse souvent à désirer, du fait du mauvais accueil des malades, d'une gestion imparfaite de certains centres de santé, du manque d'équipements et de médicaments de base dont les prix sont inaccessibles à beaucoup de patients.

Cette qualité médiocre des prestations et de la disponibilité des personnels médicaux, ainsi que le renchérissement des médicaments prescrits dans les formations sanitaires (surtout après la dévaluation de 1994), aboutit à des taux de consultation faibles et donc à une forte sous-utilisation des services de santé.

En 1995, le taux moyen d'occupation des lits était de 8%, et partout inférieur à 17% sauf à Ouagadougou où il a atteint 55%. Seuls 18% de la population avait consulté au moins une fois un centre de santé public, contre 32% en 1986 et 23% en 1992.

L'offre et la demande de médicaments

Comme déjà vu, 30 % des populations avaient accès aux médicaments essentiels génériques (MEG) en 1996 par l'approvisionnement de 560 formations sanitaires (CMA et CSPS). En 1994, le taux de couverture de leurs besoins en MEG était de 37 % pour les CMA et de 21 % pour les CSPS.

Selon l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (1994-1995), les achats de médicaments par les ménages s'élevaient en moyenne à 33 201 F/an par ménage, soit à 87,8 % de leurs dépenses de santé. Les ménages urbains consacraient 47 % de leurs dépenses de santé à l'achat de médicaments contre 53 % pour les ménages ruraux.

2.2. Dépenses de santé de l'Etat par région et par habitant

Dotations budgétaires

Les dépenses globales de santé ont été examinées dans le chapitre précédent. L'examen des dépenses courantes totales de 1996 du seul Ministère de la Santé, pour les différentes régions sanitaires, donne le tableau ci-contre.

De grandes disparités existent entre les régions sanitaires, aussi bien au niveau des dépenses totales, du nombre de visites par personne que du coût unitaire par visite. Les régions de Dori, de Bobo-Dioulasso, de Ouahigouya, de Ouagadougou sont celles où le coût unitaire moyen par visite est le plus élevé, tandis que celles de Tenkodogo, de Koudougou, de Dédougou, de Kaya et de Fada N'Gourma sont celles où le coût unitaire est le moins élevé.

Tableau 7.4 : Répartition des dotations budgétaires du Ministère de la Santé selon les régions sanitaires (1996)

Régions	Dépenses courantes totales (1996) *	Nbre de visites par personne et par an	Coût unitaire par visite (FCFA)
1-Kaya	544 100	0,86	830
2-Dori	317 650	0,43	2 398
3-Ouahigouya	682 130	0,51	1 513
4-Ouagadougou	3 975 140	1,26	1 666
5-Dédougou	732 730	1,17	654
6-Fada N'Gourma	569 570	1,02	864
7-Tenkodogo	659 890	1,99	503
8-Koudougou	1 074 740	1,51	579
9-Bobo-Dioulasso	2 069 690	0,85	2 187
10-Banfora	388 890	0,83	1 085
11-Gaoua	482 070	0,69	1 399
TOTAL	11 496 600	1,09	1 124

* Dépenses en milliers de francs CFA

Sources : Les dépenses publiques et leurs impacts : le cas de l'éducation et de la santé au Burkina Faso - Novembre 1997.

Le nombre de visites par personne et par an est le plus faible à Dori, à Ouahigouya, à Gaoua, à Banfora, à Bobo-Dioulasso et à Kaya, avec moins d'une visite par an. Les régions où la population consulte le plus semblent être celles de Tenkodogo, de Koudougou, de Dédougou et de Fada N'Gourma, soit pratiquement celles où le prix unitaire est le moins élevé. Kaya est la région où le coût unitaire est assez faible, le nombre de visites par personne et par an est insuffisant et les dépenses totales parmi les plus faibles.

2.3. Structures et dépenses de santé des ménages

Les dépenses de santé et d'hygiène viennent en deuxième position après les dépenses d'habitation, dans les dépenses non alimentaires. Elles sont en moyenne de 20,9% de ces dépenses pour l'ensemble des ménages, le pourcentage diminuant régulièrement de 22,50% pour les ménages du premier quintile à 19,80% pour ceux du cinquième quintile. En réalité, la proportion moyenne varie avec les régions : 14,0% dans le Nord, 18,1% pour le Sud-est, 18,8% pour

Tableau 7.5 : Structure et répartition moyenne des dépenses de santé par zone de résidence

	Urbain			Milieu rural	Ensemble	
	Ouaga et Bobo	Autres villes	Ensemble			
Frais de consultation	10 309	6 047	9 210	741	2 381	6,3%
Achats de médicaments	83 53	72 962	80 806	21 769	33 201	87,8%
Frais d'hospitalisation	2 802	2 457	2 713	415	860	2,3%
Autres services	1 960	1 934	1 954	1 240	1 378	3,6%
Total	98 602	83 399	94 683	24 166	37 821	100,0%

Source : INSD : Analyse des résultats de l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages.

l'Ouest, 19,7% pour le Centre-nord, 20,7% pour le Sud. Dans les villes de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, les ménages leur consacrent 19,30% des dépenses non alimentaires, mais dans les autres villes, la moyenne est légèrement plus élevée : 20,3%. Dans le Nord et le Sud-est, les dépenses de santé viennent en

de ce poste pour l'ensemble du pays, contre 53% en zone rurale.

Le niveau des dépenses de santé dépend aussi du groupe socio-économique dont relève le chef de ménage. La répartition des dépenses par groupe socio-économique est donnée par le tableau ci-dessous.

Tableau 7.6 : Répartition des dépenses de santé par ménage et groupe socio-économique

Postes de dépenses	Salariés du public	Salariés du privé	Artisans & commerçants	Autres actifs	Agriculteurs de rente	Agriculteurs vivriers	Inactifs	ensemble
% des ménages	5,9%	3,9%	8,6%	1,2%	8,5%	64,4%	7,5%	100%
Dépenses de santé par ménage	116 226	91 542	86 636	53 580	22 135	23 196	59 000	37 821
Consultations	24,8%	14,2%	19,7%	2,7%	2,2%	18,3%	18,2%	100%
Médicaments	17,6%	8,6%	14,5%	1,0%	5,2%	42,0%	11,1%	100%
Hospitalisations	8,6%	8,6%	14,1%	0,0%	5,0%	37,7%	26,0%	100%
Autres services	23,6%	20,0%	11,0%	17,4%	4,6%	16,5%	6,9%	100%
TOTAL	18,0%	9,0%	14,7%	1,7%	5,0%	39,5%	11,7%	100%

Source : INSD : Analyse des résultats de l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages.

troisième position, après les dépenses d'habitation et d'habillement. Dans les villes, elles sont en deuxième position, mais loin derrière les dépenses d'habitation.

L'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages (1994-95) retient la structure suivante pour les frais de santé : les frais de consultation, les achats de médicaments, les frais d'hospitalisation, et les autres services médicaux. Leur coût moyen dépend de la zone de résidence et du groupe socio-économique auquel appartient le ménage.

Les achats de médicaments constituent le poste le plus important (87,8%) des dépenses de santé, bien avant les consultations (6,3%) et les frais d'hospitalisation (3,6%). Ils comprennent aussi bien les acquisitions de produits manufacturés que l'auto-consommation de plantes médicinales (feuilles, racines, extraits de plantes, herbes médicinales). Considérant que les villes totalisent 19,4% des ménages, et les zones rurales 80,6%, l'Enquête prioritaire calcule que les dépenses en zone urbaine pour les médicaments représentent 47% du coût

Ce sont les ménages d'agriculteurs (de rente et vivriers) qui dépensent le moins pour la santé : de 22 22 135 F à 23 196 F, alors que les inactifs et les chômeurs y consacrent en moyenne 59 000 F par ménage, plus que les "autres actifs".

2.4. Santé et pauvreté

De nombreux facteurs liés à la faiblesse des revenus de la population conduisent au faible niveau général de la santé. Ce sont d'abord les déficiences de l'alimentation et de la nutrition, le manque de disponibilité de l'eau de boisson ou sa mauvaise qualité, et la faiblesse des moyens d'acquisition des médicaments. Ce sont ensuite les conditions de vie précaires, le manque d'hygiène et d'assainissement, et enfin l'insuffisance globale des ressources financières, matérielles et humaines affectées à la santé. Ces facteurs sont encore plus aigus dans le cas des pauvres : or 44,5% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

Les "Enquêtes participatives en milieu urbain sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de

l'accessibilité aux services sociaux de base" (Avril 1998), révèlent que parmi les services sociaux de base souhaités par les pauvres, les centres de santé (maternités, dispensaires, points de vente des médicaments) sont classés immédiatement après les centres d'éducation et de formation. Elles montrent aussi que l'accessibilité des pauvres aux services sociaux de base est limitée par les difficultés suivantes classées par ordre décroissant : coût, éloignement, mauvaise qualité et inadéquation des prestations, entraves sociales et absence d'aide.

La même étude souligne que l'éloignement des formations sanitaires par rapport aux lieux de résidence des pauvres pose des problèmes de déplacements que peut compliquer en outre l'état des routes.

Dans les zones rurales, les systèmes mobiles de soins de santé tels qu'ils existent pour les soins de santé maternelle et infantile (SMI) ne sont pas approuvés par les pauvres car ils sont généralement dépourvus du minimum, et leur mobilité ne favorise par leur accès. Les pauvres notent aussi l'insuffisance des infrastructures de santé et du personnel (infirmiers, sages femmes) dans leurs zones de résidence.

Les prix des remèdes sont un obstacle important à l'accès des pauvres à la santé. Compte tenu de leurs capacités financières, ils refusent, même malades, de recourir en temps opportun aux services de santé. Ils reprochent aux agents de santé d'ignorer leurs réalités sociales et de les traiter, quand ils vont dans les formations sanitaires, comme si leur retard à s'y présenter n'était pas lié à leur dénuement, ou de leur délivrer des ordonnances dont le montant équivaut au revenu de plusieurs mois de travail.

Au niveau des prestations, le mauvais accueil, marqué par le mépris, l'intolérance et la grossièreté, et même parfois la violence du personnel paraît être, après le coût, l'élément déterminant de la non fréquentation des structures sanitaires. Sur ce point, le personnel masculin est préféré au personnel féminin : les sage-femmes sont en effet accusées de ne pas vouloir se déranger quand on sollicite leurs services, d'injurier ou de frapper les femmes enceintes sur la table d'accouchement.

La mauvaise qualité des prestations de santé démotive les pauvres et conforte la position de ceux qui par ignorance les rejettent. Par ailleurs, l'absence d'un service minimum gratuit réduit l'intérêt que les pauvres peuvent trouver aux services de santé.

L'accès aux soins de santé modernes se réalise dans le cadre de relations culturellement étrangères et même agressives pour les patients : la difficulté à s'orienter dans le centre médical, les rapports difficiles avec le personnel peu porté à être compréhensif, les méthodes utilisées pour les examens médicaux, les prescriptions sans soins et leurs implications financières. L'absence de toute gratuité pour le moindre soin éloigne encore plus les pauvres des structures de santé.

3. POLITIQUE ET STRATÉGIES EN MATIÈRE DE SANTÉ

3.1. Les orientations de la politique de santé

La lettre d'intention de politique de développement humain durable

La Lettre d'intention de politique de développement humain durable présentée par le Gouvernement en Juin 1995 dans le cadre de la Troisième Conférence de la Table ronde à Genève considère que la finalité de la politique de développement du pays est d'assurer la sécurité humaine de la population, et donc aussi la sécurité sanitaire par un accès à moindre coût à des soins médicaux aussi bien préventifs que curatifs. La Lettre d'intention considère que l'accès aux services de santé, à l'eau potable et à l'hygiène, aussi bien en zone rurale qu'en zone rurale, sont des facteurs importants pour le développement optimal des ressources humaines qui conditionne globalement le développement du pays. La stratégie préconisée dans la Lettre d'intention dans le secteur de la santé est fondée sur les principes suivants :

- une politique de soins de santé primaire mettant l'accent sur la prévention, ;
- un système de cofinancement des soins entre les pouvoirs publics et les communautés locales;
- une véritable décentralisation des formations sanitaires permettant de

garantir la participation des populations et la responsabilisation des collectivités locales ;

- un système d'encouragement du secteur privé à créer des formations sanitaires et des pharmacies.

La mise en œuvre de ces principes doit concourir à atteindre, à l'horizon 2000, les objectifs suivants :

- ramener les taux de mortalité globale et infantile respectivement à 14‰ et 70‰ ;

- réduire la malnutrition sévère et modérée chez les enfants de moins de 5 ans ;

- porter de 70 à 100% le taux de couverture vaccinale contre les principales maladies (diphtérie, tétanos) ;

- ramener le rayon d'accès aux centres de santé et de promotion sociale à 5 km ;

- doter les formations sanitaires de base en médicaments essentiels génériques.

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable et à l'hygiène, les objectifs pour l'horizon 2005 sont les suivants :

- améliorer la desserte et la couverture des besoins en eau pour toutes les couches de la population à raison de 20l/j/habitant en zone rurale, 50l/j/habitant en zone urbaine ;

- renforcer le système de gestion et de maintenance par une responsabilisation accrue des populations ;

- prévoir un point d'eau et des latrines dans tout groupement scolaire et formation sanitaire ;

- renforcer les actions de sensibilisation et d'information sur les conditions d'hygiène en matière d'eau ;

- doter les villes moyennes d'un minimum d'infrastructures de base en matière d'assainissement.

Les programmes de la Table Ronde sur le développement des secteurs sociaux (1998-2000)

Dans le cadre de la préparation de la Table Ronde des secteurs sociaux, le Gouvernement a retenu les objectifs prioritaires suivants pour le secteur de la santé :

- l'amélioration de la couverture sanitaire par la décentralisation des infrastructures et le redéploiement du personnel ;

- l'amélioration de la qualité des soins et de l'utilisation des services de santé ;

- l'optimisation des ressources humaines grâce à une meilleure planification, à la formation et à une meilleure gestion du personnel, et le renforcement des capacités de gestion des directions du Ministère de la santé afin d'optimiser les ressources et d'accroître les performances ;

- l'amélioration de la disponibilité et de l'accessibilité géographique et financière du médicament pour toutes les couches de la population ;

- le renforcement de la lutte contre les principales maladies par le développement de la prévention, l'amélioration de la prise en charge des différentes affections et l'instauration d'un système national d'informations en matière de santé et de politique de santé ;

- l'encouragement du secteur privé et la recherche des financements adéquats ;

- la protection et la promotion de la santé des groupes spécifiques, de l'hygiène individuelle et du cadre de vie, l'amélioration de l'alimentation et de l'état nutritionnel des populations, l'approvisionnement en eau potable et le renforcement de la collaboration inter sectorielle.

L'Initiative de Bamako

C'est à partir de 1993 que le Gouvernement a adopté l'approche de l'Initiative de Bamako, afin de redynamiser les formations sanitaires périphériques, améliorer l'accès à des soins de qualité pour les communautés de base notamment pour les femmes et les enfants. L'Initiative de Bamako prévoit ainsi le renforcement des soins de santé primaire, la gestion autonome des formations sanitaires par des comités de gestion des centres de santé, la disponibilité en médicaments essentiels génériques, et enfin le recouvrement des coûts. Sa mise en œuvre doit permettre de rapprocher les services de santé de base des populations, mais aussi de les impliquer davantage dans la gestion et la prise en charge par elles-mêmes de leurs problèmes de santé.

Cette approche a permis la mise en place de Comité de gestion au sein des formations sanitaires publiques, de créer des fonds de roulement des Médicaments essentiels génériques, de mettre en place une gestion autonome des ressources

générées au niveau des formations locales et de stimuler la coopération intersectorielles en faveur de la santé.

Cependant des insuffisances dans la gestion des médicaments et des fonds recouverts, la faiblesse d'une véritable participation communautaire à cette gestion, le faible niveau des ressources financières que les ménages peuvent consacrer à leur santé, et les limites techniques actuelles des formations freinent le progrès rapide de l'Initiative de Bamako.

La réforme hospitalière

Depuis 1990 une réforme hospitalière a été entreprise, donnant aux hôpitaux nationaux et régionaux le statut d'Établissement public à caractère administratif (EPA). Mais cette réforme est freinée par la faible capacité gestionnaire de hôpitaux, les limites de financement propre des hôpitaux (faibles taux de recouvrement) et les incohérences avec le cadre réglementaire définissant la décentralisation du système de santé en districts sanitaires.

Il est prévu la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de maintenance et l'adoption d'une loi hospitalière pour une meilleure régulation du secteur hospitalier public et privé. Elles devraient être complétées par une stratégie d'équipement et de renouvellement des équipements techniques des formations sanitaires. Il sera en outre nécessaire de poursuivre longtemps encore la subvention par l'Etat et le soutien matériel et financier par les partenaires, des hôpitaux et des formations sanitaires afin de permettre aux services correspondants de rester accessibles à tous ceux qui en ont besoin.

Politique pharmaceutique

La politique pharmaceutique, dans le cadre de l'Initiative de Bamako (IB), a été définie par le Document-cadre de politique pharmaceutique nationale (PPN) adopté en 1996. Basée sur les médicaments essentiels préconisés par l'OMS, elle a comporté la sélection d'une liste nationale de MEG, l'établissement d'une liste de MEG par niveau de soins, la dynamisation de la Centrale d'achat des médicaments essentiels généraux (CAMEG, créée en 1992), le renforcement du rôle du secteur privé dans

l'approvisionnement (grossistes, officines et dépôts privés), la formation d'une partie des prescripteurs en rationalisation de la prescription, l'organisation de campagnes de sensibilisation du public et des prescripteurs sur les MEG.

Il faut aussi noter que les activités de recherche et de promotion de la pharmacopée traditionnelle, ainsi que la collaboration entre celle-ci et la médecine moderne sont officiellement encouragées. Mais l'absence d'homologation officielle et de contrôle de l'efficacité des recettes de la pharmacopée traditionnelle n'encourage pas une plus grande utilisation, des produits de la pharmacopée traditionnelle, notamment en zone urbaine et au niveau des couches moyennes et supérieures de la population,

Promotion du secteur privé

Dans le cadre de la politique de libéralisation de l'économie et du retrait de l'Etat des secteurs concurrentiels, la politique de santé encourage officiellement la promotion du secteur privé sanitaire, qu'il s'agisse de l'approvisionnement pharmaceutique ou des soins de santé. Dans ce cadre, la Société nationale d'approvisionnement pharmaceutique (SONAPHARM) et les officines pharmaceutiques publiques ont été privatisées. Le secteur privé médical reste essentiellement confiné dans les deux plus grandes villes (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso).

On fait le reproche au secteur privé sanitaire de ne s'implanter que dans les grandes villes, de pratiquer des tarifs de consultation et de soins qui les rendent inaccessibles aux personnes non fortunées (en dépit des tarifications des actes imposées par la réglementation) et pour les officines, de faire parfois des prix de produits sans rapport avec les coûts réels. En outre, de nombreux médecins fonctionnaires des hôpitaux publics passent un temps appréciable dans les cliniques privées où ils reçoivent de meilleures rémunérations, au dépens de leur service dans les hôpitaux. Compte tenu de la place de la santé dans le bien-être des populations, il faudrait donc adopter des mesures d'incitation pour une implantation plus large des structures sanitaires privées et pour renforcer les contrôles du respect des réglementations relatives aux

tarifs de santé et à la qualification du personnel employé dans ces structures. La politique d'emploi des médecins publics dans les structures privées devrait être aussi plus rigoureuse pour ne pas déshériter les hôpitaux publics.

La politique de privatisation des services de santé devait ainsi être complétée par le développement de la capacité de contrôle, de régulation et d'orientation des services du Ministère de la Santé, laquelle est encore loin d'atteindre le niveau requis.

Contribution des ménages et participation communautaire à la mise en place de l'Initiative de Bamako (IB)

L'introduction de l'Initiative de Bamako au Burkina Faso avait été précédée par une étude de recherche opérationnelle sur le recouvrement des coûts des services de soins de santé primaire (SSP). En outre un "Forum national sur la mobilisation sociale dans la mise en oeuvre de l'IB au Burkina Faso" a été organisé à Ouagadougou en Novembre 1994. Des expériences pilotes ont ensuite été menées dans un certain nombre de provinces (Bazèga, Boulgou, Kossi, Gourma, Houet, Comoé, Kéné Dougou), aboutissant à recommander l'application progressive de l'Initiative de Bamako (notamment en ce qui concerne la participation financière des ménages et des communautés au financement de la santé), la fixation d'une tarification harmonisée des actes médicaux et des médicaments, en particulier pour les produits prioritaires tels les antipaludiques, les antituberculeux, les contraceptifs et les SRO.

Toutefois, le transfert aux ménages de la prise en charge des coûts de santé apparaît peu compatible avec le niveau général de revenu actuel des populations et avec la part de revenu qu'elles peuvent consacrer à la santé. C'est là l'une des raisons les plus importantes de la mauvaise fréquentation des formations sanitaires. Un problème particulier mériterait de recevoir rapidement une solution adéquate : c'est celui des soins d'urgence qui ne sont actuellement prodigués aux malades et aux blessés que si leurs familles ont au préalable payé les frais des examens et médicaments nécessaires à des soins qui pourtant par définition devraient être apportés sans délai. Pendant le temps où on recherche la famille, où celle-ci cherche à réunir le montant requis, l'état du malade se détériore et peut même être gravement et irréremédiablement compromis.

L'Initiative 20/20 (I20/20)

Les services sociaux essentiels retenus dans l'Initiative 20/20 en ce qui concerne le secteur de la santé comprennent la santé de base, la nutrition et la santé de la reproduction.

Les activités de santé de base, de nutrition et de santé de la reproduction sont menées au Burkina Faso essentiellement par le Ministère de la santé (MS) et le Ministère des affaires sociales et de la famille (MASF), qui étaient regroupées dans un même Ministère, celui de la santé et de l'action sociale jusqu'en 1994. Les dotations budgétaires de 1991 à 1997 de ces départements sont repartis comme suit :

Tableau 7.7 : Evolution des dotations budgétaires du Ministère de la Santé et du Ministère de l'Action Sociale et de la Famille

(Montants en millions de francs)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total dotations	175	186	197	263	263	293	346
Budget	881	480	881	008	002	598	878
Budget MS + MASF	7 640	9 797	9 706	14 540	14 489	15 578	18 574
Fonctionnement	5 453	6 258	6 604	11 140	8 606	10434	13 442
Investissement	127	1 089	75	1 006	983	1 140	1 679
I 20/20 (Budgets MS+MSF)	5 581	7 347	7 354	12 146	9 344	11 573	15 121
% Budgets MS+MSF /Total Budget	4,3%	5,3%	4,9%	5,5%	5,5%	5,3%	5,4%
% I 20/20 / Budgets MS + MASF	73,1%	75,0%	75,8%	83,5%	64,5%	74,3%	81,4%

Sources : Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté - Mai 1998

La progression de la valeur relative des budgets des deux Ministères de la santé et des affaires sociales est assez irrégulière sur la période, avec une tendance à la régression depuis 1994. En valeur absolue, ces budgets sont restés assez stables entre 1994 et 1996, avant de connaître une amélioration en 1997, amélioration nettement plus faible que celle du budget total. Cependant, après avoir connu une forte hausse entre 1993 et 1994, la part relevant de l'Initiative 20/20 est tombée fortement en 1995 avant de connaître une remontée en 1996 et en 1997.

En valeur relative, les budgets consacrés à la santé et aux affaires sociales n'ont connu une progression significative qu'entre 1993 et 1994. La part correspondante, comparée au budget de l'Etat, est restée très stable (autour de 5,4%) de 1992 à 1997, avec cependant un léger fléchissement entre 1992 et 1993. Mais elle est largement inférieure à la norme de l'OMS qui est de 10%.

La part de ces budgets consacrée aux investissements est très faible, se situant à partir de 1992 autour de 1000 millions de francs CFA. Elle ne croit vraiment qu'en 1997 (1 679 millions de francs).

Les interventions au titre de l'aide publique au développement (APD) et l'Initiative 20/20

Le niveau des interventions au titre de l'APD dans le domaine de la santé de base et de la santé de la reproduction est donnée par les tableaux suivants. Il est variable avec le type de bailleur (bilatéral et multilatéral) et les années.

Alors que l'intérêt porté par les bailleurs multilatéraux à la santé de base a été constant, certains bailleurs bilatéraux ne paraissent s'y intéresser que depuis la dévaluation. La variation des contributions peut être forte d'une année sur l'autre.

Les grands programmes particuliers dans le domaine de la santé

Avec le concours des partenaires au développement quelques grands programmes sont menés dans le domaine de la santé autour de quelques objectifs particuliers ou en direction de groupes vulnérables spécifiques (femmes et enfants en particulier). Ce sont notamment :

- le Programme élargi de vaccination (PEV) qui vise à généraliser la vaccination au niveau des nourrissons et des enfants en s'appuyant sur les formations sanitaires existantes ;
- les programmes de la santé de la reproduction pour la promotion de l'éducation et de la mise à disposition des soins en matière de planification familiale, de santé sexuelle, de santé des adolescents, ... ;
- le Plan d'action national pour la survie, la protection et le développement de l'enfant (1991-95) qui visait une réduction de 25% du taux d'incidence des diarrhées et une couverture vaccinale de 85% des enfants de 0-11 mois et 85% des femmes en âge de procréer : l'enquête à indicateurs multiples réalisée en 1996 a montré que les taux obtenus sont en réalité notablement plus faibles (15,9% pour les femmes) ;
- les projets de sécurité alimentaire et de promotion de la nutrition regroupés depuis 1995 au sein du Centre national de nutrition, et dans lesquels interviennent divers ministères techniques (agriculture, ressources animales, commerce-industrie et artisanat, enseignements secondaire-supérieur et recherche scientifique, enseignement de base et alphabétisation, action sociale et famille, environnement et eau), ainsi que différents autres partenaires (FAO, UNICEF, PAM, ONG, ..) ;

Tableau 7.8 : Evolution de l'APD consacrée à la santé de base

par source de financement, (en milliers de US \$)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Total santé de base	20 915	20 742	22 325	36 547	45 753	42 134	30 465
Total APD	339 552	124 125	226 527	351 402	409 864	410 281	
% Santé de base / APD	6,1	16,7	9,9	10,4	11,2	10,3	

Sources : Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté - Mai 1998

- le projet Population et lutte contre le SIDA (PPLS), projet multisectoriel visant la baisse du taux de fécondité et la réduction du taux d'expansion du VIH/SIDA et des MST et ayant trois composantes principales : Population et planification familiale, SIDA et MST, Fonds des populations et du SIDA pour le financement des activités et des micro-projets de lutte contre le SIDA et les MST ;

- le Programme national de lutte contre le SIDA (PNLS) impliquant le Gouvernement et différents partenaires (Université, ONG, bailleurs de fonds, etc) ;

- le Plan d'action national de lutte contre les épidémies appuyé par la création d'un Fonds national de lutte contre les épidémies (FONALEP) ;

- les divers Programme de lutte contre le paludisme, Programme de lutte contre la tuberculose, Programme de lutte contre la lèpre, Programme d'éradication du ver de Guinée, Programme de "dévolution élargie" (onchocercose et trypanosomiase), Programme de lutte contre les maladies diarrhéiques et les infections respiratoires aiguës (LMD/IRA), etc.

La difficulté pour la consolidation de ces divers programmes "verticaux" (spécifiques) est celle de leur intégration dans les activités régulières des structures, des formations sanitaires locales et la parfaite implication des bénéficiaires dans leur mise en œuvre.

4. LES PERSPECTIVES

Les problèmes majeurs posés par le diagnostic de la situation sanitaire

La persistance des nombreuses pathologies de caractère endémique ou épidémique souligne la difficulté de faire évoluer sérieusement l'état sanitaire général de la population.

Les efforts importants entrepris depuis 1960, et particulièrement depuis 1979, sont freinés et même annulés par les conditions de vie difficiles, le mauvais état nutritionnel général, la difficulté à disposer partout d'eau potable, la pollution du milieu en raison du mauvais assainissement, le faible taux de scolarisation et d'alphabétisation, l'importance de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et la croissance de la population.

L'infection à VIH/SIDA qui connaît un développement fulgurant depuis 1990 aggrave la situation sanitaire.

Le caractère limité des ressources financières du pays ralentit la mise en œuvre de la décentralisation du système de santé en rapport avec l'IB, et rend difficile le respect des normes fixées par l'OMS, qu'il s'agisse de la part du budget consacrée à la santé, du niveau du budget d'investissement, de la disponibilité des infrastructures sanitaires, du personnel médical, des équipements de travail ou des moyens de fonctionnement.

Les objectifs majeurs de la politique de santé

Les difficultés d'accès aux formations sanitaires, la mauvaise qualité de l'accueil et des soins, l'inaccessibilité des médicaments en raison de leurs coûts, les conditions de vie précaires favorisant la transmission et la permanence des maladies, les taux de mortalité infantile et maternelle élevés, constituent les problèmes majeurs de la santé et définissent de ce fait les objectifs majeurs à poursuivre. Ces problèmes doivent être résolus en accordant en même temps une attention particulière à la situation des pauvres qui constituent une grande fraction de la population, à la protection des groupes les plus vulnérables, à la lutte contre les endémies majeures et les épidémies, et aussi à la lutte contre l'infection à VIH/SIDA.

Les différentes stratégies mises en place, les réformes entreprises dans l'organisation du système de santé depuis 1993, et les différents programmes de santé adoptés ces dernières années, et en particulier depuis la mise en œuvre de l'Initiative de Bamako en 1993, sont cohérents entre eux et par rapport à ces objectifs, mais n'apportent pas de solution satisfaisante à la question de la pauvreté.

Il conviendrait d'intensifier les interventions dans les zones les plus démunies afin de s'assurer qu'un "paquet minimum" de soins de base soit disponible à tous. Il faut aussi cibler encore plus les interventions en faveur des enfants et des femmes qui constituent des groupes vulnérables dont l'amélioration de la santé sera décisive pour l'état sanitaire général. Dans ce cadre, les différentes formations

sanitaires devraient rapidement pouvoir être prestataires d'un paquet minimum de services en santé de la reproduction.

Enfin il faut renforcer la mobilisation sociale en faveur de la santé en général et de la santé de la reproduction en particulier, par des actions d'IEC (information-éducation-communication) efficaces.

L'amélioration des prestations

Des efforts devraient aussi être faits pour améliorer l'accueil dans les formations sanitaires : en évitant les surcharges de travail grâce à un accroissement des effectifs, en assurant une meilleure formation du personnel, en assurant la supervision régulière du travail de chaque agent ou cadre, et en motivant le personnel dans son rendement. Dans le même cadre, il faut veiller à promouvoir l'éthique médicale et la communication entre agents de santé et patients.

Il faut décentraliser les activités de formation continue et assurer la permanence de ces activités. Il faut organiser le contrôle et la supervision du travail du personnel de santé à tous les niveaux, aussi bien dans les formations publiques que privées.

Améliorer l'accès des pauvres aux médicaments et aux soins de santé

La pauvreté est un frein très important au relèvement du niveau sanitaire général, du fait de ses conséquences dans la situation générale de l'individu. En particulier elle le rend incapable de mettre à profit les différentes opportunités pour améliorer sa santé, alors même qu'elle fragilise dès le départ son état général.

Mais l'amélioration générale de l'état de santé des pauvres ne peut pas être obtenue en laissant individuellement à chacun d'eux la responsabilité et la charge de ses frais de santé. Il faut nécessairement recourir à un système d'assurance santé qui sera d'autant plus efficace qu'il englobera ensemble les pauvres et les moins pauvres, avec des niveaux de primes qui pourront alors dépendre du niveau de revenus.

Dans un tel système d'assurance santé, les ménages pauvres doivent pouvoir faire l'objet d'une identification rigoureuse permettant de les faire bénéficier d'avantages déterminés et évalués.

En outre l'Etat devrait mettre en œuvre une politique de réhabilitation de la médecine traditionnelle s'appuyant sur les plantes médicinales, accompagnée d'un système de contrôle, car elle constitue le recours de la grande majorité de la population, les coûts étant par ailleurs plus accessibles.

L'Etat devrait aussi promouvoir énergiquement la production nationale de médicaments de base, d'antibiotiques courants et de produits pharmaceutiques correspondants aux besoins les plus courants, en veillant à leur qualité. Il faudrait notamment pour cela donner à l'industrie correspondante et au système de distribution de ses produits des facilités permettant à ses produits d'être les moins chers possibles pour les patients. Dans ce cadre une politique de recherches devrait être développée pour l'utilisation à grande échelle de produits de la pharmacopée locale et leur conditionnement moderne.

Enfin, l'hygiène et la propreté doivent être sérieusement encouragées et tous les moyens d'information et de sensibilisation utilisés pour les faire entrer dans les mœurs quotidiennes des populations.

Les implications au plan national et au niveau des partenaires au développement, notamment dans la lutte contre la pauvreté

En raison de l'état actuel de la situation sanitaire, de l'accroissement des besoins dû à la pression démographique, des retards pris dans la disponibilité des infrastructures et du personnel, il est important qu'une accélération soit donnée à la mise en œuvre des programmes de santé pour tenter de se rapprocher des normes recommandées par l'OMS et de rendre effectivement fonctionnelles les structures décentralisées prévues.

Le Budget de l'Etat devrait donc en particulier prendre en compte la nécessité de consacrer à la santé environ 10% des dépenses budgétaires, notamment dans le domaine de la santé de base, d'assurer le recrutement et la formation dans des délais rapides du personnel médical et paramédical nécessaire pour atteindre ou approcher les normes de l'OMS, et de rendre opérationnels tous les Districts sanitaires, en les dotant notamment du personnel, des équipements techniques et des moyens logistiques prévus.

Les partenaires au développement devraient soutenir l'effort du Burkina Faso dans ces objectifs, et en particulier respecter les conditions souscrites dans le cadre de l'Initiative 20/20.

La lutte contre la pauvreté par la création d'opportunité d'emplois ou d'activités

rémunératrices devrait également constituer une préoccupation majeure du Gouvernement et des partenaires au développement, car son succès assurerait une plus grande accessibilité des pauvres aux secteurs sociaux essentiels, et en particulier à la santé, première condition du bien-être.



GENRE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

INTRODUCTION

D'une manière générale, le statut actuel de la femme africaine au sud du Sahara reste encore peu enviable, et les profils de pauvreté élaborés dans divers pays témoignent à cet égard du fait que la pauvreté qui touche davantage les zones rurales qu'urbaines, est en termes de genre un phénomène essentiellement féminin.

Les femmes sont en effet, moins scolarisées, ont un accès plus limité aux soins de santé, aux opportunités d'emploi et de crédit, et participent moins que les hommes à la vie politique nationale et locale et à la prise de décisions. Toutefois, des améliorations significatives se font jour dans de nombreux pays, qui laissent augurer à plus ou moins longue échéance des mutations qualitatives profondes et irréversibles.

Bien qu'elles soient encore nettement sous-représentées dans les sphères dirigeantes, les femmes africaines conquièrent progressivement à la faveur du processus généralisé de démocratisation, une place de plus en plus importante dans les systèmes administratifs et politiques nationaux ; ainsi sont-elles de plus en plus nombreuses à accéder aux systèmes d'autorité et de pouvoir, réclamant et occupant des fonctions politiques et exécutives de premier plan tant au niveau national que local.

Néanmoins, cette évolution positive ne saurait arguer le fait que les femmes demeurent dans la plupart des sociétés africaines une catégorie sociale dominée, victime de préjugés et de pratiques rétro-

grades, souvent privée du droit de parole et objet plutôt qu'acteur de la vie politique nationale.

Divers facteurs alimentent cette situation problématique de la femme, à savoir :

- le statut familial de la femme, à la fois épouse, mère et main-d'œuvre souvent peu valorisée, la forte fécondité, les pratiques ancestrales telles que l'excision, la polygamie, le mariage forcé et la répudiation ;
- la sous-scolarisation des filles et le faible taux d'alphabétisation des femmes (8% en 1990) ;
- la précarité de la santé de la reproduction aggravée par le surmenage physique, la malnutrition, les maternités trop rapprochées, précoces ou tardives ;
- l'émigration massive des jeunes actifs masculins qui aggrave la charge de travail de la femme en matière de production et de travaux domestiques ;
- la prise en compte insuffisante de la dimension féminine dans l'élaboration des projets et programmes de développement ;
- l'accès limité aux ressources économiques, qu'il s'agisse de la terre, du crédit ou de tout autre moyen de production.

Pour assurer la promotion de la femme, nombre de Gouvernements, dont celui du Burkina Faso, se sont efforcés dans la continuité de la conférence mondiale sur la femme (Beijing 95), de formuler et de mettre en œuvre des stratégies nationales et plans d'action articulés autour de l'accès aux services sociaux essentiels et aux ressources productives (terre, crédit, intrants, équipements, connaissances techniques etc.).

1. LES FEMMES ET LA PAUVRETÉ

A l'heure actuelle, il y a encore sous-estimation de l'apport des femmes à l'économie. Il est rare, en effet, que les statistiques officielles mesurent cet apport, même s'il est tout à fait évident que non seulement les tâches ménagères non rémunérées, mais aussi les activités économiques, agricoles et commerciales des femmes représentent une contribution importante, primordiale même, au bien-être des ménages à faible revenu. Toutes les données indiquent que plus le ménage est défavorisé, plus la journée de travail des femmes est longue et plus leur implication dans la production économique et dans le bien-être de la famille est considérable.

Par contre, les groupes socio-économiques peu sensibles au phénomène de la pauvreté se retrouvent essentiellement parmi les salariés des secteurs public et privé (2,2% de ménages pauvres), les artisans / commerçants (9,8%) et les autres actifs (avec 19,4% d'incidence de pauvreté).

Ainsi, selon les études sur le Profil de la pauvreté au Burkina Faso, (INSD 1996), les ménages ruraux sont plus touchés par la pauvreté que les populations urbaines. D'autre part, au sein des populations rurales, les femmes sont relativement plus touchées par la pauvreté que les hommes tant par l'incidence que la gravité de la pauvreté, comme l'indique le tableau suivant :

Tableau 8.1: Incidence de la pauvreté selon le genre au sein des 5 quintiles de la population

Sexe	Niveau de vie					Ensemble
	1	2	3	4	5	
Masculin	48,3	49,2	49	50,8	50,4	49,6
Féminin	51,7	50,8	51	49,2	49,6	50,4
Total	100	100	100	100	100	100

Source : INSD, Profil de pauvreté, 1996.

Une rapide analyse des manifestations de la pauvreté selon le genre, en termes monétaire, d'accès aux services sociaux de base ou de pénurie de capacité donne un aperçu des disparités importantes qui existent encore entre les femmes et les hommes.

1.1. La Pauvreté Monétaire

En prenant en compte les différentes branches d'activités économiques, on s'aperçoit que les groupes les plus touchés par la pauvreté sont les ménages tirant leurs revenus de la production agricole ou ne disposant pas d'activités génératrices de revenus. Il en va ainsi des groupes suivants :

- les agriculteurs vivriers qui comprennent 51,5% de pauvres ;
- les agriculteurs de rente avec 50,1% de pauvres ;
- et le groupe des inactifs et chômeurs avec 41,5% de pauvres .

Ces disparités de niveau de pauvreté monétaire trouvent leurs causes dans un certain nombre de facteurs liés à la fois aux types d'activités, à l'accès aux ressources productives et qui peuvent être examinés en fonction des principales sources de revenus, que celles-ci soient d'origine agricole ou non agricole.

1.1.1 Les activités agricoles

En Afrique subsaharienne, les femmes produisent entre 70 et 75% des cultures vivrières, mais leur productivité est sensiblement inférieure (de l'ordre de 10-15% en moyenne) à celle des hommes. Or, le potentiel dont elles disposent est considérable eu égard au déséquilibre qui existe actuellement entre hommes et femmes dans l'accès aux ressources économiquement productives et leur maîtrise. En tirant profit de ce gain potentiel de productivité et grâce à une amélioration de la situation des femmes et notamment des femmes agriculteurs, il serait possible d'augmenter fortement la production vivrière de

l'Afrique Subsaharienne, et l'on réduirait ainsi sensiblement l'une des causes de l'insécurité alimentaire dans la région.

Au Burkina Faso en particulier, bien que le secteur agricole occupe 83,8% des femmes rurales actives en saison des pluies, les femmes ne tirent que 4,7% de leur revenu des activités agricoles contre 32,4% pour les hommes (ENSA, 1995). Un tel déséquilibre dans les revenus est un facteur important de la pauvreté féminine et s'explique en grande partie par les contraintes liées aux activités agricoles et à la place dévolue à la femme au sein du système de production agricole.

Les aléas climatiques, la faible fertilité des terres cultivées et la sous exploitation du potentiel des terres irrigables sont des contraintes générales auxquelles sont confrontées les populations rurales dans leur ensemble. Certaines contraintes particulières semblent toucher davantage les femmes, et sont liées à des facteurs politiques, économiques et socioculturels. Parmi celles-ci, il paraît important d'analyser plus en profondeur celles considérées comme capitales.

Le difficile accès aux terres cultivables de bonne qualité

Les terres exploitées par les femmes sont généralement de qualité médiocre ou d'aménagement difficile et de petites superficies : la moyenne des exploitations agricoles des femmes chef de ménage est de 0,25 ha contre 2,5 ha pour les hommes. Les femmes accèdent difficilement à la propriété foncière. Seulement 6% des femmes sont propriétaires de terre en zone rurale ; il s'agit notamment de veuves (chef de famille et/ou de personnes âgées, ayant de ce fait une capacité de travail réduite). Il en est de même des terres irriguées dans les projets d'aménagement agricole où les chefs de ménage homme sont prioritaires, quand ils n'en sont pas les seuls bénéficiaires.

La Réforme Agraire et Foncière initiée par les autorités vise à éliminer toute discrimination à ce niveau. Mais la survivance des traditions dans la gestion du patrimoine foncier, notamment en zone rurale, continue de porter préjudice à la femme qui est considérée comme doublement étrangère : dans sa famille

d'origine parce que partante et dans sa famille d'accueil parce que venant d'ailleurs.

Le faible accès aux technologies agricoles et aux intrants

Si l'on constate, de manière générale, un sous-équipement des agriculteurs dont la plupart utilisent des méthodes et des outils archaïques, la quasi-totalité des femmes agricultrices sont dans ce cas.

Les données du rapport sectoriel «Femmes, Agriculture et Développement Rural» du Ministère de l'Agriculture (MARA) réalisé en 1995, montrent que le labour à traction animale se fait pour 25% dans les champs des hommes et seulement 17% dans les champs des femmes. Si seulement 15% des ménages possèdent une charrue bovine et 12% une charrue asine, moins de 1% des femmes agricultrices possèdent quant à elles un moyen de traction animale.

En ce qui concerne les semences améliorées, elles sont utilisées par seulement 9% des exploitants agricoles, principalement des hommes. En effet, la femme, par manque de moyens ou d'opportunités, dispose de moins d'accès à ces semences améliorées et aux intrants en général pour les cultures spécialisées.

Certaines ressources productives importées telles que l'équipement et les intrants ont vu leur prix augmenter fortement suite à la dévaluation, limitant ainsi l'accès d'une grande majorité des agriculteurs à ces produits. Les femmes sont frappées de plein fouet du fait qu'elles ne sont pas impliquées dans les cultures de rente et bénéficient donc peu des effets positifs de cette dévaluation.

L'insuffisance de financements

Malgré les efforts fournis par les différentes structures de financement (institutions gouvernementales, privées, ONG ...), on enregistre un déficit de financement en zones rurales. Le crédit agricole est surtout destiné aux cultures de rente (notamment le coton) dont les producteurs offrent plus de garantie de solvabilité. Cette difficulté d'accès aux financements est plus accentuée au niveau des femmes. En effet disposant de peu de biens pouvant servir de garanties, entreprenant des activités à

Ouest Burkina : Les femmes esclaves du coton.

Dans le Tuy, bassin cotonnier de l'Ouest du Burkina, il n'est pas rare de voir certains paysans épouser sept, huit, parfois dix femmes. Point commun de ces polygames : tous sont de gros cultivateurs de coton et de céréales. Zinhué exploite 13 ha de coton, cinq de maïs et un clé riz. Il est le secrétaire général adjoint du groupement rizicole de Karaba, son village, à 5 km de Houndé. " Sans mes femmes, je ne serais pas ce que je suis aujourd'hui " reconnaît-il. Tandis que l'une tient les bœufs, l'autre les fait avancer et les deux autres sèment. Elles épandent aussi l'engrais, buttent et récoltent le coton. Toutes se disent heureuses en ménage.

Elles avouent travailler dur avec leur mari mais reconnaissent bénéficier des fruits de leurs efforts. " Il nous a déjà acheté un vélo et des pagnes ", dit Bintou Mambé, la troisième épouse, ex-lycénne. " Avec les 25 000 F cfa qu'il m'a donnés la campagne écoulée, j'ai pu démarrer mon commerce de dolo (bière de mil) et m'acheter des assiettes pour la cuisine ". A présent, Bintou rêve d'une motocyclette. Son époux reconnaît qu'elle le mérite. Mais ses moyens ne lui permettent pas de lui faire ce plaisir, ce qu'il compense en fêtant leurs anniversaires de mariage. Pour l'occasion, il organise un bal dans son bar. " Ce foyer est exceptionnel, reconnaît Jean-François Kiendrébéogo, un agent d'agriculture en poste dans la région depuis 23 ans.

L'appât du gain prime

Mais pour un ménage nageant dans le bonheur, combien d'autres sont au bord de la rupture à cause de l'appât de gain ? A 53 ans, Kiendrébéogo n'est pas homme à s'enflammer facilement. Mais son témoignage sur le sort fait aux femmes par les cultivateurs de coton pourrait le faire passer pour un dangereux subversif. " Ici, les femmes sont sur-exploitées.

Celles qui ont 30 à 35 ans paraissent en avoir le double. Et pendant qu'elles triment au champ, le mari roule à moto ou en voiture. Il exploite ses épouses pour son propre bonheur.

Sinon comment comprendre que des femmes accouchent au champ ? Cela veut dire que le type ne voit pas l'état de la femme mais son travail à lui. Peu importe que sa femme rampe, l'essentiel est qu'elle vienne cultiver. En fait, il ne l'a pas épousée pour l'amour, mais parce qu'il a un grand champ. Les gains, eux, appartiennent au mari qui décide de ce qu'il doit en faire. Le partage est rarement équitable. La femme, ce qu'elle peut faire, c'est des enfants tant qu'elle peut, aller travailler dans le champ du mari autant qu'il veut et c'est tout. S'il y a manger, tu manges ; je connais des paysans qui peuvent gagner 1 à 2 millions de F cfa dans le coton et incapables de donner un poulet pour faire la sauce ".

Hochant gravement la tête en signe d'approbation, le conseiller municipal Botoni renchérit : " Ces femmes sont des esclaves innocentes qui ne savent pas ce qu'elles font. Il faut abolir cela ".

Pour lui, " c'est le coton qui est responsable. Pour les paysans, en prenant beaucoup de femmes, on produit plus. Ils ignorent en fait qu'ils augmentent ainsi leurs charges et que les problèmes prendront la place de leurs biens ".

Une société déstructurée

Comme la main-d'œuvre manque, les jeunes prennent chacun le maximum de femmes pour les aider dans leur exploitation et gagner beaucoup d'argent ". La culture du coton exige en effet beaucoup de bras.

De plus en plus préoccupés par cette exploitation éhontée des femmes, les agents d'agriculture et les élus locaux du Tuy envisagent de parcourir la brousse pour démontrer, calculs à l'appui, qu'un grand nombre de femmes ne garantit pas la réussite. " S'ils devaient faire un partage équitable, les paysans se rendaient compte qu'ils ne gagnent rien, remarque Lombo Botoni, le délégué administratif de Karaba. Et puis, quand les femmes prendront conscience qu'elles sont exploitées, elles saboteront à coup sûr les projets du mari ".

Réaliste, Kiendrébéogo, déclare : " c'est un drame certes, mais je ne peux pas m'y opposer, vu qu'il y a très peu de main-d'œuvre. Mais il faut que chacun se dise : celle que j'engage, c'est l'enfant de quelqu'un. Si elle vient, c'est pour qu'on travaille ensemble pour avoir des biens. Ce qu'on aura gagné, à défaut de le partager équitablement, il faut que j'arrive à satisfaire certains de ses besoins ". Mais dans le vrombissement des tracteurs et le froissement des billets de banque, ce discours conciliant a peu de chance de parvenir aux oreilles des rois de l'or banc.

Souleymane OUATTARA, Sidwaya

faible productivité et à faible rentabilité, les femmes présentent peu d'atouts leur permettant d'accéder aux institutions financières qui, de plus, exigent souvent des formalités administratives et comptables trop lourdes et contraignantes.

Les critères de financement du monde rural restent des plus discriminatoires, les crédits agricoles allant surtout aux hommes chefs d'exploitation pratiquant des cultures de rente. Pour l'exercice 1992-1993, les femmes bénéficiaires de crédit à la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) représentaient à peine 4,8 % contre 95,2 % d'hommes. Les systèmes financiers décentralisés mis en œuvre par les ONG et les projets et fonds gouvernementaux d'accès au crédit (fonds d'appui, caisses populaires d'épargne crédit...) tentent de combler ce vide; mais leurs actions restent encore insuffisantes. Le FAARF (Fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes) et le FAAGRA (Fond d'appui aux activités génératrices de revenus des agricultrices) sont de création récente et surtout de portées limitées tant au niveau du volume des financements que de la couverture géographique. Malgré ces facteurs limitant, ils ont cependant réussi à faciliter l'accès de nombreuses femmes pauvres à la micro-finance.

Un encadrement insuffisant et discriminatoire:

Bien que d'énormes efforts aient été fournis pour améliorer l'accès des femmes aux services d'encadrement, seulement 20% des bénéficiaires de l'encadrement sont des femmes. L'insuffisance du personnel féminin d'encadrement (11%), la priorité aux chefs de ménage hommes, la non pertinence pour les femmes des messages vulgarisés (parce qu'ayant trait à des cultures non pratiquées par les femmes ou parce que touchant des technologies dont elles ne disposent pas) constituent les facteurs explicatifs de cette situation.

Des difficultés de stockage, de transformation et de commercialisation des productions agricoles

Le manque de techniques efficaces de conservation, de technologies accessibles pour la transformation des productions

céréalières, la difficulté d'intégration des circuits commerciaux rentables (comme ceux des cultures de rente) constituent des éléments limitatifs de la rentabilisation des activités agricoles pour les hommes et les femmes. La nécessité de satisfaire les besoins élémentaires urgents amène les paysans, notamment les femmes à vendre leurs productions à des prix non rémunérateurs à la récolte. Ces difficultés d'accès au marché sont un des facteurs les plus importants dans le phénomène de la pauvreté rurale en général et semble encore plus aggravant dans le cas de la pauvreté féminine.

A côté de ces facteurs contraignants liés principalement à l'agriculture, il est important de souligner la place marginale encore occupée par la femme dans d'autres secteurs agricoles, qu'il s'agisse de l'élevage ou de la transformation des produits de cueillette.

Ainsi, par exemple, si les femmes sont fortement présentes dans l'activité pastorale, elles le sont avant tout en tant que main-d'œuvre bon marché sinon gratuite (entretien des animaux, transformation et commercialisation des produits laitiers) qu'en tant que propriétaires ou entrepreneurs. Celles qui sont propriétaires considèrent souvent l'élevage comme une forme d'épargne et non comme une activité économique pouvant générer d'importants revenus, d'où sa non valorisation par certaines femmes. L'activité d'embouche pratiquée par les femmes prend de l'importance seulement à l'approche des fêtes (Tabaski notamment).

Selon les données statistiques du rapport « Femmes rurales au Burkina Faso » de 1995, par rapport aux hommes, elles ne disposent que d'une quantité négligeable du bétail, à savoir : 6,33% de l'ensemble des bovins, 14,2% des ovins et 20,4% des caprins.

Cet état de fait s'explique par le manque de moyens financiers des femmes, par la pesanteur de certaines coutumes qui veulent par exemple que l'élevage des bovins soit uniquement le fait des hommes, ou que la femme, bien qu'ayant acquis les animaux ne s'en arroe pas le droit de propriété. Les difficultés d'alimentation des animaux liées aux longues distances à parcourir, le difficile accès aux services vétérinaires pesant plus sur les femmes parce que faiblement prises

en compte dans les projets d'élevage, leur exclusion des circuits de commercialisation sont autant de contraintes auxquelles sont confrontées les femmes au niveau de l'élevage.

Traditionnellement, les femmes tiraient la grande partie de leurs revenus des produits de la cueillette. Ce sont principalement le karité et le néré. Si l'accès à ces produits ne pose pas de problème, des difficultés liées à leur transformation et à leur commercialisation existent : durée et pénibilité de la transformation exigeant trop de temps et d'énergie aux femmes, utilisation de moyens rudimentaires entraînant une faible productivité et une qualité médiocre pour l'exportation, non maîtrise du circuit de commercialisation (beurre de Karité), concurrence par les produits industriels (le soumbala face aux glutamate/ cubes maggi), récupération du marché par les hommes réduisant de plus en plus les femmes aux fonctions de main-d'œuvre.

L'activité de transformation encore très faible des fruits et légumes constitue un facteur aggravant de la situation. Les produits séchés n'étant pas encore ancrés dans les habitudes alimentaires des populations intéressent peu celles-ci. Si la production et l'exportation des fruits et légumes sont entre les mains des hommes, la commercialisation interne notamment en détail est quasiment le monopole des femmes qui arrivent malgré tout à tirer de bénéfices substantiels. Comme toute activité économique féminine rentable, on note ici également des tentatives de récupération de ces activités par les hommes.

1.1.2. Les activités non agricoles

Les activités non agricoles recouvrent d'une part le commerce et l'artisanat qui constituent selon les enquêtes prioritaires sur les conditions de vie des ménages (INSD 1996) la première source de revenus des ménages à qui elles procurent 37,2% des revenus. Les femmes y tirent 28,5% de leurs revenus contre 37,9% pour les hommes. La grande partie de ces activités se mènent dans le secteur informel, ce qui révèle l'importance de ce secteur dans l'économie Burkinabè. Les femmes du fait de la faiblesse de leurs moyens et de leur fort taux d'analphabétisme évoluent en

grande majorité dans le secteur informel qui n'arrive pas à leur procurer de revenus substantiels leur permettant de franchir le cap de l'entreprenariat de subsistance. En plus ces domaines de prédilection des femmes se trouvent progressivement récupérés par les hommes (restauration, aide familiale).

L'autre grande source de revenus provenant du secteur non agricole concerne essentiellement les salaires, qu'il s'agisse des salaires du secteur public ou privé (moderne et non moderne), des loyers, des rentes ou des dividendes. L'ensemble de ces revenus constitue 13,9% des revenus des ménages.

Les salaires sont caractérisés par leur faiblesse et leur instabilité. Deux principaux facteurs en sont la cause : le faible nombre d'emplois salariés et le faible niveau des salaires.

Dans le secteur rural, les femmes sont peu employées comme main d'œuvre salariées ; leurs prestations sont mal évaluées et souvent non rémunérées ou en nature.

Le difficile accès des femmes à l'emploi en milieu urbain est aussi dû au déficit d'information sur les opportunités d'emploi, à la faible création des entreprises pour cause de crise économique et de difficile accès aux financements, à la faible qualification des chercheurs d'emploi du fait de l'inadéquation du système d'éducation par rapport aux besoins du marché de l'emploi. L'accès à l'emploi est non seulement difficile mais aussi discriminatoire à l'égard de la femme. Les emplois sont occupés à concurrence de 51,5% par les hommes contre 48,5% par les femmes (Enquêtes prioritaires, INSD 1996).

La disparité est surtout grande en milieu urbain où 62,6% des emplois sont occupés par les hommes tandis que seulement 37,4% des emplois le sont par les femmes qui évoluent surtout dans le secteur informel. Le sous-secteur formel utilise peu de femmes, tant dans le privé que dans le public, sauf dans la santé et l'éducation qui leur offrent des postes souvent en relation avec les rôles traditionnels de la femme (Education - Entretien).

Les femmes en 1994 constituaient seulement le tiers des effectifs totaux des agents de l'administration publique. Les femmes représentent respectivement

17% des cadres supérieurs (catégorie A) et 19 % des cadres moyens. La grande majorité des femmes occupent des emplois subalternes. En effet 56,5% du personnel féminin sont de la catégorie C ; et 80% des agents des catégories C, D, E et des agents contractuels sont des femmes.

Les femmes sont aussi fortement sous-représentées dans l'industrie, si ce n'est qu'à des postes subalternes, les confinant souvent à des tâches qui leur sont là aussi, socialement réservées (nettoyage, emballage). Les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) initiés dans le cadre du PAS ne touchent aussi que très peu les femmes. Le plus faible niveau de qualification des femmes, les considérations socioculturelles expliquent ces disparités dans l'accès à l'emploi et parfois dans le traitement.

Le faible niveau des salaires se justifie en grande partie par la non qualification des employés qui occupent pour la plupart des emplois non qualifiés touchant de ce fait des salaires souvent inférieurs au salaire minimum. Ainsi 69,2% des employés sont des aides familiaux, en majorité des femmes, qui reçoivent des rémunérations en nature ou de très faibles salaires.

Les déséquilibres entre les sexes dans la division du travail et dans l'accès aux ressources productives et la maîtrise de celles-ci trouvent leur origine dans l'inégalité des droits et obligations des hommes et des femmes. Le rôle crucial que jouent les femmes dans la production économique de l'Afrique Subsaharienne contraste avec la discrimination systématique dont elles sont victimes dans l'accès à l'éducation, aux opportunités de financement, aux ressources de base et aux technologies qui sont nécessaires pour engager des activités de production d'une manière efficace.

1.1.3. Les transferts

Les données du rapport INSD sur le profil de la pauvreté de 1996 révèlent que les transferts de capitaux constituent une source importante de revenus des populations. Ils représentent 19,4 % du revenu monétaire global des ménages et sont constitués de 50,6% de pensions alimentaires, de retraite, d'allocations familiales

et 42,8% de cadeaux, dons et autres. Les ménages dont les chefs sont des femmes tirent 49,30% de leurs revenus de ces transferts dont 61,4% sont constitués de cadeaux et dons provenant des parents (notamment maris et enfants) immigrés dans les centres urbains ou dans les pays étrangers notamment en Côte d'Ivoire, contre 17 % pour les ménages dirigés par les hommes. La crise économique qui sévit au Burkina et dans les pays d'accueil des migrants, a diminué le volume des sommes envoyées par ceux-ci.

La principale source de revenus des ménages dirigés par les femmes étant les transferts, on comprend l'importance de l'impact de cette baisse sur leur situation financière. Cette importance des transferts dans les revenus des ménages dirigés par les femmes est une donnée importante dont il est essentiel de tenir compte dans l'élaboration de stratégies, de programmes et de projets de lutte contre la pauvreté ciblés vers les populations féminines.

1.2. L'accès aux services sociaux de base

Les « services sociaux » tels que définis dans le cadre de cette analyse de genre comprennent la santé, l'éducation, l'eau potable/assainissement/logement, et la protection sociale. Ils constituent des éléments importants d'appréciation de la pauvreté, en termes de satisfaction des besoins essentiels.

Ces besoins sont ressentis par toutes les populations mais leur niveau de satisfaction et leur priorisation diffèrent de l'homme à la femme et selon les lieux de résidence. Leur niveau de satisfaction est très bas. L'Indicateur de Pénurie de Capacité (IPC) qui donne la proportion d'individus n'ayant pas accès au minimum de potentialités humaines élémentaires (se nourrir convenablement, être à l'abri des maladies, bénéficier d'une infrastructure de base) est de 67,6% selon l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, signifiant l'incapacité des deux tiers des populations à satisfaire leurs besoins minima.

1.2.1. Accès à l'éducation

L'éducation est un facteur déterminant d'épanouissement de l'individu ; elle lui

apporte une ouverture d'esprit, une facilité d'acquisition de connaissances lui permettant d'exercer efficacement ses activités, d'accéder aux structures de prise de décision et de participer ainsi pleinement au développement de son pays. La femme par ses multiples fonctions et responsabilités de production, de reproduction et de gestion de la communauté, doit y être au centre.

Or, en Afrique, comme en Asie de l'Ouest et du Sud, plus de 70% des femmes de 25 ans et plus sont encore analphabètes. Même dans le groupe d'âge des 6-11 ans, la proportion des filles non scolarisées dépasse 25%, sans compter les abandons en cours de formation¹. L'absence de services d'aide à l'enfance exerce à cet égard une contrainte trop souvent négligée sur les filles des familles pauvres. Si leur mère exerce une activité à l'extérieur du foyer, elles sont obligées de manquer l'école pour prendre soin de leurs frères et sœurs, ce qui conduit à reproduire, d'une génération de femmes à l'autre, le cycle qui lie faible éducation et faible niveau de rémunération. Les barrières légales et culturelles qui s'opposent à l'entrée des femmes sur le marché du travail sont souvent considérables.

Alphabétisation

Si le taux d'analphabétisme est élevé au Burkina pour l'ensemble des populations, (77,8) il l'est davantage pour les femmes (85 %) notamment en zone rurale. L'enquête de l'INSD sur le profil de la pauvreté a estimé à 22,2 % le taux global d'alphabétisation en 1994. Le taux d'alphabétisation des hommes est de 30,2% et celui des femmes de 14,6 %, soit à peine la moitié de celui des hommes. L'enquête laisse apparaître une étroite relation entre l'alphabétisation, le genre et la pauvreté.

Partant d'une répartition des populations en quintile allant du plus faible niveau de vie au niveau le plus élevé, on constate que le taux d'alphabétisation des plus pauvres (6,5%) est trois fois inférieur à la moyenne nationale et près de sept fois inférieur à celui des plus riches (43,8%). Cela est plus accentué chez les femmes que chez les hommes. En effet si les hommes les plus pauvres sont 5 fois moins alphabétisés que les moins

pauvres, les femmes les plus pauvres le sont 11 fois moins, soit deux fois moins que les hommes.

Cette grande disparité en défaveur de la femme s'explique par l'éloignement des centres d'alphabétisation, le manque de moyens, la non pertinence des thèmes et surtout par le manque de temps et la surcharge de travail de la femme préoccupée plus à développer des stratégies pour assurer l'entretien et la survie de la famille. A ces contraintes s'ajoute la réticence des maris notamment à l'égard des jeunes femmes, celles-là même qui sont les mieux indiquées pour être des futures formatrices.

Les progrès semblent se dessiner au fil du temps avec l'accroissement des effectifs féminins candidats à l'alphabétisation, grâce à la dynamique insufflée par le gouvernement et ses partenaires au développement. Mais il est enregistré également d'importants taux de déperdition entre les inscrites et les déclarées alphabétisées, expliqués par des abandons ou la faible assimilation des auditrices.

La Scolarisation

Le taux de scolarisation masculine est de 38,6 % contre un taux de scolarisation féminine de 28,3 %, avec un rapport de féminité de 73,4 femmes pour cent hommes. Tout comme l'alphabétisation, le lien entre la scolarisation, le genre et la pauvreté est établi si on se réfère toujours aux données fournies par l'étude sur le profil de la pauvreté : les ménages les plus pauvres scolarisent presque 2 fois moins les filles que les garçons (13,5 % contre 23,6 %) tandis que l'écart se réduit entre garçons et filles dans les ménages les plus riches (57,5 pour les filles contre 62,7 % pour les garçons) et ceci tant au niveau primaire qu'au niveau secondaire. Quant au niveau tertiaire (université) qui compte 4 fois moins de filles que de garçons, on n'enregistre pratiquement pas de filles scolarisées provenant des ménages les plus pauvres.

Les principales raisons de la non fréquentation scolaire sont :

- Le coût très élevé de l'éducation par rapport aux moyens financiers des populations et aux débouchés d'emploi après l'école, exprimé par 28,8% des ménages. (Il constitue 29,4% des cas

¹ PNUD, " Rapport mondial sur le Développement Humain ", 1997.

de non fréquentation pour les garçons, 28,9% pour les filles).

- Le refus des parents, 26,1% dont 24,4% pour les garçons et 27,8% pour les filles.

- L'absence ou éloignement des écoles (13,3% dont 14,1% pour les garçons et 12,6% pour les filles).

- La non perception de la nécessité de l'école par les parents, constitue 10,9% des cas, dont 10,1% pour les garçons et 11,7% pour les filles (source : enquête prioritaire, 1996).

- Le besoin de main d'œuvre pour les travaux domestiques notamment pour les filles, le découragement des parents face aux multiples échecs ou au difficile accès à l'emploi rémunéré et les considérations socioculturelles qui privilégient le garçon à la fille sont des raisons non apparentes qui expliquent cette faible scolarisation féminine.

La Formation Professionnelle

La corrélation entre la pauvreté, le genre et la formation professionnelle est également notée dans l'étude sur le profil de la pauvreté: plus les ménages sont pauvres, moins les filles bénéficient de la formation, et ce souvent au bénéfice des garçons.

En conclusion, il semble que les femmes sont plus sujettes à la pauvreté que les hommes, dans le domaine de l'accès à l'éducation, creusant ainsi davantage l'écart entre l'homme et la femme de manière générale. En effet, cette inaccessibilité contribue à accentuer d'autres inégalités, perpétuant ainsi la pauvreté féminine. Et comme la petite fille non scolarisée d'aujourd'hui est la femme analphabète de demain, il est nécessaire que le combat pour l'éducation soit mené sur le double front de la scolarisation de la petite fille et de l'alphabétisation de la femme en vue du renforcement des capacités de la femme en général.

1.2.2. L'accès à la santé

La santé est une condition essentielle de l'épanouissement d'une population et un des facteurs clés de développement d'un pays. Le non accès à la santé a des conséquences importantes sur la force de travail, entraînant ainsi la faiblesse de la productivité de la main d'œuvre. D'une manière générale, la situation sanitaire

des populations du Burkina Faso est préoccupante et le cas des femmes (surtout rurales) confrontées au surmenage, à la malnutrition chronique, aux grossesses précoces, multiples et rapprochées ou encore exposées au VIH et au SIDA, l'est davantage.

Les indicateurs suivants reflètent bien la situation sanitaire : un taux brut de mortalité de 17,5% en 1995; un taux de mortalité maternelle de 565 pour 100 000 naissances en 1994 et un taux de prévalence contraceptive de 17% en milieu urbain et de 2% en milieu rural.

D'autre part, la fréquentation des structures sanitaires est très faible : 26,5% dans les centres hospitaliers, 48,5% dans les dispensaires ou encore 3,7% dans les structures médicales privées. Il est important de souligner que les hommes consultent plus (40,1%) que les femmes (38,8%), nouvel indice de la pauvreté et de l'inégalité d'accès aux services sociaux entre hommes et femmes.

La pauvreté constitue une cause importante de la non fréquentation (32,0% des populations ne consulte pas à cause du coût élevé des soins) et les ménages les moins pauvres consultent deux fois plus que les ménages les plus pauvres (53,5% contre 27,3%). Le difficile accès aux médicaments (les moins chers à savoir les médicaments génériques n'étant pas souvent disponibles) et la qualité défailante des soins, notamment au niveau de l'accueil, constituent des facteurs de la non fréquentation et donc du mauvais état de santé des populations les plus démunies.

L'incidence de la pauvreté sur la fréquentation des structures sanitaires est plus accentuée chez les femmes. (1 femme pauvre pour 3 femmes moins pauvres) que chez les hommes (1 homme pauvre pour 2 hommes non pauvres). Le manque de pouvoir décisionnel, la pauvreté et le non contrôle de richesses par les femmes expliqueraient cet état de fait, l'autorisation et la prise en charge des maris étant déterminantes dans la décision de consultation des femmes.

1.2.3. L'accès à la protection sociale

Deux circuits coexistent en matière de protection sociale. Il y a d'une part le circuit moderne qui comprend deux formes

de protection : des structures de protection collective (gestion des calamités naturelles, assistance aux groupes sociaux défavorisés) et des structures de protection individuelle dont l'accès aux services est lié à l'affiliation à ces structures (CNSS, CARFO, les compagnies d'assurance, autres sociétés d'assistance telles que les mutuelles...). D'autre part, il faut aussi citer le circuit traditionnel, basé sur les valeurs culturelles (solidarité, entraide) et dont bénéficiaient les défavorisés au sein des grandes familles.

Mais la protection sociale semble se fragiliser d'une manière générale au vu des facteurs suivants :

- . l'insuffisance des infrastructures sanitaires et des infrastructures d'accueil pour les personnes nécessiteuses ;
- . la faiblesse des revenus des populations et le faible niveau de l'emploi qui ne leur permettent pas de bénéficier des prestations des différentes structures en place ;
- . l'effritement de la solidarité dû à la paupérisation et aux mutations sociales en cours allant dans le sens de l'éclatement des grandes familles.

La femme est plus touchée par cette situation. Elle bénéficie peu du circuit moderne, parce que n'ayant pas accès à l'emploi ou par manque d'argent pour y souscrire ; le circuit traditionnel, profite de moins en moins à la femme du fait de l'éclatement des grandes familles, (les personnes âgées sont de plus en plus délaissées et les veuves de plus en plus abandonnées à elles-mêmes). La migration des couples dans les centres urbains prive également les femmes des avantages de la famille élargie.

1.2.4. L'accès au logement, à l'eau potable et à l'assainissement

Le Burkina connaît un développement urbain caractérisé par un accroissement accéléré des villes. Le taux d'urbanisation quoique encore faible s'accroît rapidement : il est passé de 6,4 en 1975 à 14% en 1991, posant ainsi des problèmes cruciaux de logement, d'assainissement, d'approvisionnement en eau et en énergie domestique. Les femmes sont situées au cœur de ces problèmes. Si la contrainte juridique au logement par les femmes est levée

par la Réforme Agricole et Foncière (RAF), les contraintes économiques continuent de leur faire ombrage. Des problèmes liés à la cherté de l'énergie domestique (bois de chauffe, pétrole, gaz), les longues attentes devant les points d'eau, la gestion d'un environnement difficile à assainir du fait de la promiscuité des logements et de l'insuffisance ou du manque de viabilisation, sont les lots quotidiens des femmes urbaines pauvres.

En zone rurale, le problème crucial est celui de l'eau potable : 11% des ménages ruraux s'approvisionnent à partir des cours d'eau ; 93% des ménages ruraux utilisent la nature comme lieu d'aisance.

Les femmes et les enfants sont les plus vulnérables et les plus démunis face à ces problématiques et ils se retrouvent ainsi exposés plus facilement à des problèmes de santé. Les longues distances à la recherche du bois ou de l'eau sont également des difficultés vécues par les femmes rurales qui, de par la répartition stricte des tâches, bénéficient peu de l'aide des autres membres de la famille, notamment des hommes.

1.3 Le niveau de participation des femmes aux prises de décisions

Une analyse de la pauvreté ne peut se satisfaire d'études relatives à la pauvreté monétaire et à la satisfaction des besoins essentiels. Les pénuries de capacités et les opportunités ou l'intensité de la participation des femmes à la vie sociale, économique et politique est un indice important de la profondeur de la pauvreté féminine. L'examen des différents niveaux de prise de décision (macro, meso, micro) fait constater que les populations à la base participent peu aux prises de décisions, que cette participation est discriminatoire et pénalise les femmes, les jeunes et les pauvres.

Dans les structures modernes de prise de décision, (institutions politiques, organisations/associations) où prévaut le système de représentation, il existe une discrimination (de fait) en défaveur des femmes et des pauvres même si les dispositions juridiques accordent les mêmes droits à tous les citoyens. L'accès aux postes de responsabilités politiques est aussi influencé par des considérations

économiques et sociales : le niveau d'instruction, le pouvoir économique, le genre, la notoriété et/ou la capacité d'influence.

Au niveau de l'administration, les femmes sont également défavorisées par leur bas niveau d'instruction, les considérations socioculturelles et accèdent très peu à des postes de responsabilités administratives.

Les femmes se retrouvent ainsi sous représentées dans les instances de prise de décisions. Leurs destinées sont dès lors décidées par les hommes et elles sont tenues de les assumer. Les quelques chiffres suivants sont fort révélateurs de cette relative absence des femmes dans la sphère de décision.

- 3 femmes ministres sur un total de 30 ministres en 1997
- 9 femmes députés sur un total de 111 à l'Assemblée Nationale
- Sur les 20 Ambassadeurs accrédités par le Burkina Faso, on ne compte que 3 femmes.
- Seulement 21 et 17 femmes siègent respectivement à la chambre des représentants qui compte 173 membres et au CES qui réunit 93 membres.
- Une seule femme est présidente d'institution à côté de 4 présidents
- Sur 94 responsables syndicaux, on note une seule femme.

1.4. L'indicateur sexospécifique de développement humain et de l'Indice de participation des femmes

Ces différentes analyses effectuées sur les disparités hommes/femmes dans la perspective d'une problématique de la pauvreté peuvent être synthétisées par le biais de l'indicateur sexospécifique de développement humain et de l'Indice de participation des femmes, tous deux élaborés par le PNUD au sein des rapports mondiaux sur le développement humain.

L'Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH) utilise les mêmes variables que l'IDH, mais à la différence de ce dernier, il prend en compte le niveau de disparités entre hommes et femmes pour chacune des composantes en intégrant un coefficient

d'aversion pour l'inégalité entre sexes (égal à 2). L'estimation de la part du revenu des femmes est issue d'un traitement statistique assez complexe basé sur le rapport entre la moyenne des salaires féminins et celle des salaires masculins ainsi que les proportions respectives d'hommes et de femmes dans la population active âgée de plus de 15 ans.

Bien que l'intégration de la dimension genre dans l'Indicateur de Développement Humain ne semble pas changer fondamentalement la performance et le classement du Burkina Faso, elle indique cependant que le pays a fait des efforts dans le domaine de l'égalité sociologique entre les sexes. Le pays avec un ISDH de 0,206 en 1994, de 0,245 en 1995 demeure néanmoins toujours en deçà de la moyenne des pays des deux régions prises comme point de comparaison (0,374 pour la région Afrique subsaharienne et 0,323 pour les PMA).

Malgré les insuffisances statistiques, l'analyse de l'ISDH montre que c'est dans le domaine de l'éducation que le Burkina Faso doit poursuivre ses efforts (et ce en dépit de la forte progression des dernières années). En effet, les taux d'alphabétisation et de scolarisation des femmes y sont bien inférieurs à ceux de l'Afrique subsaharienne ou des Pays les moins avancés. Par contre, il est important de souligner que la part du revenu du travail des femmes est bien supérieure à la moyenne de l'Afrique ou des PMA.

L'Indicateur de Participation des Femmes (IPF), pour sa part, permet d'avoir une mesure de la position des femmes dans la société et plus particulièrement de leur accès aux ressources économiques et au pouvoir décisionnel politique. L'IPF est en effet basé sur une mesure de la représentation féminine i) au sein du parlement, ii) dans les fonctions d'encadrement et iii) parmi les professions libérales et techniques. Le premier indicateur reflète la participation et le pouvoir décisionnel politique alors que le second et le troisième rendent compte de la participation et du pouvoir décisionnel économique.

Comme l'ISDH, l'IPF prend aussi en compte un indicateur dit « de contrôle des ressources économiques » basé sur les rapports entre revenus féminins et revenus masculins. La valeur de l'IPF et

partant les comparaisons entre pays doivent être interprétées avec beaucoup de prudence.

L'IPF permet de mettre en évidence la relative importance des cadres et des responsables féminins au Burkina Faso. Selon le Rapport Mondial sur le développement humain 1998, le pays arrive en effet en soixante-dix-septième position sur 102 pays classés, avec un IPF de 0,339, soit un indice bien supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés.

Les données de ce rapport montrent qu'au Burkina Faso 13,5% des cadres de direction et 25,8% des techniciens et agents de maîtrise sont des femmes. L'entrée de nombreuses femmes au Parlement qui a caractérisé les dernières législatives de 1997 est de nature à encore améliorer le classement du Burkina Faso selon l'IPF.

L'ensemble des indicateurs publiés dans le rapport 1997 sur le développement humain et les estimations du présent rapport mènent à des analyses convergentes. L'indicateur de développement humain et l'indicateur sexospécifique de développement humain situent le Burkina Faso parmi les pays les plus défavorisés. Ces indicateurs révèlent que les pénuries essentielles du Burkina Faso résident dans l'axe éducation/femme. L'inégal accès à l'éducation limite les opportunités des femmes en matière d'emplois qualifiés, de contrôle des ressources économiques ainsi que leur pouvoir décisionnel tant économique que politique, même si une évidente volonté d'associer les femmes aux grandes décisions politiques, économiques et sociales existe, comme le montre les résultats de l'indicateur de participation des femmes au Burkina Faso. L'analyse des indicateurs de DHD conduit donc à privilégier l'éducation de base, l'alphabétisation des femmes et la santé en milieu rural comme la priorité des priorités en matière de développement humain durable.

2. LE GENRE DANS LES POLITIQUES ET STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La lutte contre la pauvreté s'articule autour de plusieurs acteurs dont principalement l'Etat et la société civile.

2.1. Les autorités et structures étatiques

Un engagement ferme dans la lutte contre la pauvreté dans l'égalité et l'équité

Conscientes que les actions de développement ne sauraient aboutir efficacement que si ces inégalités qui frappent plus de la moitié de la population sont résorbées, les autorités politiques du Burkina ont très tôt témoigné d'une ferme volonté politique de réduire les distorsions subies par la femme et ont pris divers engagements et dispositions en sa faveur dans le sens de lui assurer l'accès aux opportunités de développement au même titre que les hommes. C'est ce même souci d'équité qui les guide dans la lutte contre la pauvreté qui, bien que tant d'une apparition récente dans le langage des autorités du Burkina a toujours sous-tendu les actions de développement menées jusque là, par le biais de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable, par exemple.

Les axes stratégiques de promotion de la femme disposent des mêmes objectifs de développement que ceux de la lutte contre la pauvreté. L'un et l'autre prennent en compte les causes profondes des inégalités de chance de développement des citoyens et des populations démunies. L'analyse des politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté dans l'optique du genre ne peut donc s'effectuer sans se référer aux actions menées en direction des femmes,

Parmi les engagements et dispositions prises par l'Etat au niveau international, il est important de citer la ratification de plusieurs accords internationaux dont :

- La convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard de la femme (CEDAW) qui apparaît comme l'un des instruments les plus complets de promotion et de protection des droits de la femme, car elle organise de façon très précise la participation de la femme à la vie publique, notamment en ses articles 7 et 8 relatifs au droit de vote, d'éligibilité aux mandats politiques et plus largement à sa contribution au sein des ONG et organisations internationales.

- La charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui, en son article 3 affirme la totale égalité de toutes les personnes devant la loi et une égalité de protection par la loi et proclame dans son article 13 le droit de tous les citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques, d'accéder aux fonctions publiques de leur pays.

Au niveau national, sur le plan des stratégies, des politiques et des lois, de nombreuses initiatives ont été prises au cours des années 90, dont, entre autres :

* La constitution du 11 juin 1991 qui, en son article 12, reconnaît à tous les citoyens la liberté, l'égalité, des droits politiques et sociaux sans aucune distinction de sexe;

* La Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable qui fait de la promotion de la femme un objectif prioritaire de développement;

* Les stratégies nationales pour le renforcement du rôle des femmes dans le processus du développement ,

* Le code des personnes et de la famille (C.P.F) jugé l'un des plus favorable à la femme dans la sous-région voire en Afrique notamment en ses dispositions relatives à l'accès à la terre, aux droits conjugaux, à la réglementation des rapports entre l'homme et la femme.

* La loi d'orientation de l'éducation de 1996 qui confère le droit à l'éducation à tout citoyen sans distinction fondée sur le sexe, l'origine sociale, la race ou la religion.

* La Reforme Agraire et Foncière (R.A.F) de 1984, relue en 1991 et actualisée en 1996 qui confère à la femme le statut d'exploitant et de propriétaire au même titre que l'homme.

* La loi relative au code du travail prévoit l'égalité salariale entre l'homme et la femme pour les emplois de même niveau, tout en instituant des conditions de travail adaptées à la situation spécifique des femmes ; le statut général de la fonction publique prévoit l'égalité d'accès aux emplois publics sans discrimination de sexe surtout.

Des dispositions ont aussi été prises en vue de favoriser un ancrage institutionnel des actions à mener et d'en faciliter la mise en œuvre, à travers la mise en place de structures telles que:

* La création des bureaux de promotion des activités féminines au niveau du ministère de l'agriculture en lieu et place des cellules d'animation féminines,

* L'érection du Service de la scolarisation des filles en Direction de l'éducation des filles,

* La création des écoles satellites (ES), des centres d'éducation de base non formelle (CEBNF) afin de faciliter l'accès et la fréquentation des filles.

* La mise en place de nombreux commissions et comités nationaux autour de la question de la femme et impliquant la société civile notamment en sa partie féminine, tels que le comité national lutte contre les discriminations (CONALDIS), la commission nationale de suivi de la mise en œuvre des stratégies nationales pour le renforcement du rôle des femmes dans le processus de développement (CONAPAF) remplacé depuis le début de l'année 1998 par le Conseil National de la Femme (CNF) qui a en charge l'orientation, le suivi et la validation des actions du ministère et de toute autre action en direction de la femme.

Dans le sens de l'opérationnalisation des orientations politiques en faveur de la femme, des plans, des programmes d'actions et des projets ont été mis en œuvre; parmi ces nombreuses initiatives on peut retenir :

- Le plan national pour le renforcement du rôle des femmes dans le processus de développement 1990 - 1995.

- Le plan d'action national d'accès des femmes aux services agricoles qui vise le rapprochement de l'encadrement et des ressources productives à l'égard des femmes rurales.

- Le plan d'action national pour l'éducation des filles qui s'est fixé comme objectif la réduction d'un tiers de l'écart entre les taux bruts de scolarisation des garçons et des filles de 1994 à 2000.

- Le plan d'action 1998-2000 du Ministère de la Promotion de la Femme qui s'est fixé comme objectif de développement de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations féminines, tant rurales qu'urbaines à travers :

* leur autonomisation notamment par

l'élargissement des possibilités de leur accès aux ressources économiques ;

* le développement des ressources humaines féminines par une sensibilisation accrue pour leur accès aux structures et programmes de formation ;

* leur protection grâce surtout à l'application effective et à l'évolution de la législation en matière des droits de la femme ;

* la revalorisation de leurs image et rôle grâce à une mobilisation sociale appropriée.

Ce plan est sous-tendu par cinq programmes dont celui de la lutte contre la pauvreté axé sur trois objectifs prioritaires :

* Contribuer à accroître l'accès des femmes à la terre par la sensibilisation, l'information, la négociation et la contractualisation, la vulgarisation et l'application de la RAF.

* Contribuer à accroître les possibilités d'accès des femmes à un crédit adapté à leurs besoins et à leurs attentes à travers le FAARF et les institutions de mobilisation de l'épargne, la mise en place d'un réseau d'information et de formation ;

* Faciliter l'accès des femmes à un emploi rémunérateur par l'information, la formation et la constitution des femmes en réseaux.

- La mise en place du Fonds d'Appui aux Activités Féminines (FAARF) qui a ouvert une ligne de crédit aux femmes démunies du pays, en collaboration avec le Ministère de l'Action Sociale et de certains organismes partenaires de l'Etat (UNICEF, FNUAP, OMS...) et celle d'un fonds spécial d'appui aux activités génératrices de revenus des agricultrices (FAAGRA) afin de faciliter l'accès des femmes rurales aux financements.

Ces nombreuses dispositions ainsi prises en faveur de la femme témoignent de l'engagement des autorités politiques en vue corriger les multiples inégalités que subissent celles-ci. Des résultats encourageants ont ainsi été enregistrés. Au-delà de la prise de conscience engendrée tant au niveau des populations notamment féminines que des intervenants au développement, on a assisté à une dynamique associative des femmes à travers les groupements/associations, à une

mobilisation de financements pour des projets économiques (multiplication des activités génératrices de revenus avec une amélioration de l'accès des femmes aux financements) et sociaux (éducation, santé, allègement des tâches..).

2.2. La société civile (ONG, mouvements associatifs)

Dans le contexte actuel de démocratisation du Burkina, la société civile occupe une place de plus en plus importante dans le processus de développement du pays. Le Burkina connaît aujourd'hui une dynamique associative très appréciable, notamment au sein des communautés de base qui, face à la détérioration de plus en plus grande de leurs conditions de vie et à l'essoufflement progressif de l'Etat, ont décidé de prendre en main leurs destinées en se regroupant au sein des structures à vocation économique et/ou sociale, (de production, de commercialisation, d'entraide et de solidarité, de défense des droits humains, de défense des intérêts des producteurs, des consommateurs...). On assiste ainsi à une multiplication de groupements et associations, notamment paysannes qui connaissent de plus en plus une organisation hiérarchisée en unions ou fédérations.

A travers les ONG également, des actions concrètes sont initiées à la base avec les communautés, en complément de celles du gouvernement, afin d'accroître les opportunités de développement et de renforcer les capacités d'auto-prise en charge des communautés, notamment des femmes qui constituent des groupes cibles favorisés des ONG, parce que démunies et très vulnérables.

En ce qui concerne le cas spécifique des femmes, il est à mentionner l'immense travail des ONG et association féminines (au nombre de 83) qui occupent une place de premier rang dans la lutte contre la pauvreté à la base et qui jouent un rôle essentiel comme force de proposition et de revendication.

Après Beijing, les ONG/Associations purement féminines ou mixtes, tout en participant à l'élaboration des plans d'action gouvernementaux se sont aussi et parallèlement attelées à l'élaboration de leurs propres plans, néanmoins en recherchant des domaines de spécialisations

(lutte contre la pauvreté matérielle : promotion des droits, etc.). Des efforts manifestes sont faits pour des regroupements en collectifs tant au niveau national, régional, qu'international.

Même si des efforts sont faits pour introduire l'approche genre dans les programmes, la tendance est encore très fortement axée sur des stratégies féministes pas toujours efficaces. En effet, si dans certains programmes la discrimination positive est le meilleur moyen pour atteindre les objectifs fixés (ex : accès à la terre) dans d'autres l'approche genre est incontournable si des résultats durables sont recherchés.

Les ONG disposent donc de nombreuses potentialités : engagement, dynamisme, proximité avec la base donc meilleure connaissance des réalités des populations, plus grandes facilités d'intégration dans le milieu d'intervention, souplesse dans la démarche d'intervention. Mais elles ne présentent pas moins de faiblesses de taille qui limitent leurs capacités d'action : vie associative au ralenti et concentrée entre les mains d'un groupuscule de membres pour certaines d'elles, manque de professionnalisme, faiblesses structurelle et organisationnelle, insuffisance en ressources (financières et humaines), concurrence et dispersion des efforts.

3. PERSPECTIVES ET CONCLUSIONS

Le Burkina Faso s'est résolument engagé à réduire la pauvreté dans les années à venir. Ses orientations politiques de développement humain durable, sa décision de se prêter à l'expérience de l'Initiative 20/20, l'élaboration de son programme triennal de développement des secteurs sociaux témoignent de cet engagement, avec en toile de fonds la volonté affirmée d'établir à l'égard de la femme une justice méritée en décidant de leur faire bénéficier à titre égal que les hommes des opportunités de développement. La question du genre constitue en effet une réelle préoccupation pour le pays et les dispositions adoptées en la matière témoignent de l'engagement politique du Burkina Faso à rendre une justice méritée aux femmes.

Mais il faut souligner, au sein de cette démarche, certaines insuffisances qu'il est important de relever.

Un meilleur ciblage des couches les plus défavorisées notamment les femmes

les mesures prises ou envisagées pour l'accès aux services sociaux de base, semblent tendre plutôt à assurer la disponibilité de ces services que leur accessibilité. Le problème est d'autant plus préoccupant que le secteur privé est sollicité à juste titre comme un des principaux acteurs dans le développement du volet social (écoles, structures sanitaires...). Or qui parle de privé, parle de rentabilité, donc de vérité de prix (les subventions étatiques devenant de plus en plus « prohibées») ouvrant à l'exclusion des femmes.

Il en est de même pour les dispositions d'ordre économique notamment la création des emplois où les principales cibles, à savoir les pauvres et notamment les femmes, ne sont pas toujours bien identifiés.

La réelle participation des populations défavorisées.

Au vu de l'importance des populations pauvres et notamment des femmes, il est important de faire prendre conscience aux groupes les plus défavorisés de l'urgence d'agir et de l'importance de se prendre eux-mêmes en charge. Ce n'est que par le biais de la participation des pauvres eux-mêmes à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de lutte contre la pauvreté que de telles ambitions pourront être réalisées.

La contribution des ONG

Les intervenants de la société civile, et notamment les groupes de femmes devraient renforcer leurs structures représentatives en vue de mieux faire entendre leurs voix et de faire prendre conscience des aspects dramatiques de la pauvreté féminine. Dans ce cadre, il est nécessaire de :

- Travailler à renforcer l'action des ONG sur le terrain (encourager les initiatives de regroupements par filière, le professionnalisme).
- Encourager la décentralisation des actions afin d'assurer une présence plus harmonieuse des ONG sur l'ensemble du territoire pour que le maximum de populations puissent bénéficier des bénéfices de leurs interventions.

La promotion de nouvelles valeurs culturelles en faveur des femmes :

La pauvreté de manière générale et en particulier au niveau de la femme a des racines très profondément ancrées dans notre société. Sans occulter la nécessité de s'inspirer des modèles extérieurs, il serait important de rompre avec les schémas pré-établis et d'explorer des pistes de solutions endogènes à travers une meilleure connaissance des valeurs culturelles nationales devant sous-tendre des initiatives en matière de lutte contre la pauvreté : l'entraide, la solidarité, la valorisation des rôles sociaux des personnes âgées etc...

La lutte contre la pauvreté est résolument engagée au Burkina Faso. De manière générale, en plus de l'importance accordée au volet économique, c'est le processus de développement du volet social qui est le plus avancé à travers le

programme triennal de développement des secteurs sociaux.

Il est à espérer que le processus de développement des politiques sociales dans lequel s'est engagé le pays trouvera le ton juste en répondant aux aspirations profondes des populations, notamment féminines et que la mise en œuvre des politiques projetées sera d'une efficacité réelle. Le ministère de la promotion de la femme doit à cet effet faire preuve de vigilance et de perspicacité pour veiller à assurer l'application effective des dispositions prises pour donner autant de chances aux femmes qu'aux hommes dans la lutte contre la pauvreté.

Cependant la lutte contre la pauvreté ne sera une réussite que si la femme elle-même s'érige en actrice principale et déterminée pour le changement des mentalités et des comportements, la pauvreté ne devant pas être considérée comme une fatalité.



L'INTEGRATION SOCIALE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

La pauvreté ne signifie pas seulement l'insuffisance de moyens monétaires ou l'absence ou le manque des services sociaux de base. Elle signifie aussi l'exclusion des biens, services, droits et activités qui forment la base de la citoyenneté. A l'instar de ce qui se passe dans les autres pays, la société burkinabè comprend des individus, groupes ou catégories de populations plus ou moins importants, qui se retrouvent exclus des services sociaux de base tels la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, et marginalisés de la vie politique, économique et sociale en raison notamment de leur pauvreté.

Certains considèrent que les sources de cette exclusion sociale sont à rechercher au sein même de ces catégories de groupes ou d'individus isolés, privés de la jouissance effective des droits fondamentaux, qui n'ont ni revenus et biens matériels, ni liens avec la famille, la communauté, les organisations de la société civile ni même avec la nation. D'autres insistent au contraire sur le fait que ce sont les sociétés elles-mêmes qui fabriquent l'exclusion sociale et la pauvreté à travers leurs institutions, règles formelles ou informelles, explicites ou implicites qui permettent ou restreignent les interactions entre individus.

En tout état de cause, les liens entre l'exclusion sociale et la pauvreté demeurent étroits si on considère l'exclusion sociale comme une forme de pauvreté dans une acception plus large. Dans cette perspective, l'éradication de la pauvreté est inséparable de la réinsertion des exclus au sein de la société, de la promotion de

l'intégration sociale. Les groupes vulnérables, les enfants en situation difficile, les mères, les personnes handicapées, les personnes du troisième âge, les exclus sociaux, les déflatés doivent bénéficier d'une protection de la société, car leurs moyens de subsistance sont faibles et leurs conditions de vie médiocres.

Quelle qu'en soit la source, l'exclusion de fractions plus ou moins importantes de la population de la vie politique, économique ou sociale constitue un défi majeur qu'il faut relever dans la perspective d'un développement humain dans lequel les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et personnes vulnérables, verraient l'éventail de leurs choix élargi. La réduction de la pauvreté par l'intégration de ces populations dans le processus de développement et leur accès à un minimum de services sociaux de base doit être au centre de la politique de protection sociale, si on veut parvenir à une cohésion de l'ensemble des individus et des groupes qui composent la société autour de normes et de valeurs communes. Dans cette perspective, les acteurs de la gouvernance, l'État, le secteur privé et la société civile doivent conjuguer leurs efforts pour parvenir à une intégration sociale qui instaure une «société pour tous», c'est-à-dire une société «où chaque individu avec ses droits et ses responsabilités, a un rôle actif à jouer ; une telle société est fondée sur le respect des droits humains et des libertés fondamentales, la diversité culturelle et religieuse, la justice sociale et les besoins spécifiques des groupes vulnérables et défavorisés, la participation démocratique et la

*primauté du droit*¹. Un tel enjeu confirme la problématique de l'intégration sociale comme un facteur déterminant de lutte contre la pauvreté. Il requiert donc de la part des autorités burkinabè ainsi que des autres acteurs de la gouvernance, une attention toute particulière.

1. L'INTÉGRATION SOCIALE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1.1 Situation actuelle

Le Burkina Faso connaît un processus d'intégration nationale assez harmonieux. Le pays connaît en effet une situation de paix depuis plus d'une décennie. Sur le plan politique, le processus de transition démocratique a été globalement moins violent, plus rapide, plus stable et mieux maîtrisé que dans certains pays voisins. Certes, il y a eu des phases de fortes tensions entre le pouvoir et l'opposition qui ont conduit à certaines controverses, mais dans l'ensemble, le processus démocratique n'a pas donné lieu aux perturbations observées ailleurs. Le calendrier électoral a été généralement respecté et les élections se sont tenues dans d'assez bonnes conditions. Le pluralisme de la presse est effectif et les libertés publiques sont largement respectées, malgré la persistance d'atteintes aux droits humains. D'ailleurs dans ce domaine, la société civile est particulièrement active. Le Burkina bénéficie ainsi d'une stabilité politique, d'une cohésion sociale et d'une coexistence pacifique entre les différentes communautés ethniques et religieuses, qui semblent résister à toutes les tentatives de manipulation. Or, le pays se caractérise par une grande diversité ethnique (une soixantaine de groupes environ) et culturelle. Chaque communauté a développé son système de valeurs sociales, culturelles et techniques propres, en fonction de son génie, de ses réalités et du milieu physique. A l'intérieur même de l'ethnie majoritaire (plus de 40% de la population), il existe de fortes nuances. Les brassages inter-ethniques y compris sur le plan géographique, le rôle modérateur de certains groupes sociaux, la parenté à plaisanterie sont autant de mécanismes régulateurs et de soupape de sécurité qui permettent de désamorcer les conflits. Tous ces facteurs jouent incontestablement dans le maintien de la cohésion sociale au Burkina Faso.

Par ailleurs, les autorités coutumières et religieuses dont la légitimité demeure encore vivace, notamment dans les campagnes, sont parfaitement intégrées dans l'État moderne et associées dans les instances politiques ou administratives de l'État telles le Conseil Economique et Social, la Chambre des Représentants, la Commission Electorale Nationale Indépendante. Le champ étatique est ainsi constitutif d'un espace de dialogue permanent entre les diverses communautés traditionnelles et religieuses.

De même, les valeurs traditionnelles de solidarité et d'entraide subsistent encore, notamment dans les zones rurales. Même en ville où ces valeurs sont censées dépassées, d'importants transferts se produisent entre les ménages, sous la forme de biens (monnaie, produits alimentaires notamment), de prise en charge de certains coûts (médicaments par exemple), et surtout sous la forme de prise en charge d'enfants et de leur scolarisation éventuelle. Ce sont là quelques facteurs qui cimentent la cohésion des communautés dans les villes et dans les villages. Mais la solidarité en tant que "valeur africaine" comporte des limites, celles que fixent les revenus des ménages, notamment dans les villes, où elle a même tendance à se dégrader face à la cherté de la vie.

Du reste, il ne faut pas idéaliser la société traditionnelle car ces sociétés ont généré et continuent de générer au Burkina comme ailleurs en Afrique, de profondes inégalités. Celles-ci se traduisent non seulement par la domination des hommes sur les femmes, des anciens sur les jeunes, mais aussi par la marginalisation de certains individus et communautés, qui ont aujourd'hui du mal à faire reconnaître effectivement leur statut de citoyen et de citoyenne à part entière. Ces inégalités et discriminations sociales sont transcrites dans le droit et les institutions juridiques traditionnelles dont la persistance génère un dualisme juridique. Cela constitue une entrave à une homogénéité du champ juridique et à une pleine effectivité du droit étatique moderne. D'où les problèmes d'application de la réforme agraire et foncière et du code des personnes et de la famille, censés rationaliser la gestion et l'accès à la terre, et libérer la femme burkinabè des entraves traditionnelles.

¹ Source : Déclaration et programme d'action de Copenhague. Sommet Mondial pour le Développement Social du 6 au 12 mars 1995, New York, 1995

Aux inégalités sociales générées par la société traditionnelle il faut ajouter les conflits ethniques et religieux localisés. Ces conflits se traduisent parfois par des affrontements isolés qui, fort heureusement, n'ont jamais eu une ampleur comparable à celle qui existe dans d'autres pays africains. Bien souvent, ils ont pour enjeux le contrôle des ressources productives telles que les terres cultivables ou les pâturages ou des terrains à usage d'habitation ou pour source l'intolérance religieuse.

Par ailleurs, avec le retour progressif des émigrés installés dans les pays voisins, notamment en Côte d'Ivoire, le pays risque d'affronter un nouveau défi, celui de la réinsertion d'une partie de plus en plus importante de sa diaspora. Certains de ces Burkinabè de l'extérieur ont perdu leurs attaches avec leurs communautés d'origine.

Bien qu'il dispose d'une capacité d'intégration sociale assez remarquable, le système politique burkinabè doit ainsi affronter de nombreux défis. En effet, le Burkina n'est pas définitivement à l'abri de conflits sociaux, d'autant plus qu'on assiste à l'érosion des mécanismes régulateurs traditionnels avec le développement de la vie moderne. C'est pourquoi, il convient d'être vigilant en matière d'intégration nationale afin de prévenir les conflits. Dans ce sens, l'État doit s'efforcer de juguler les déséquilibres et inégalités sur le plan régional, politique, économique et social. Car de telles situations risquent de créer un terreau fertile à toutes les manipulations susceptibles de remettre en cause l'intégration nationale.

1.2. La dimension culturelle du développement

L'échec des politiques de développement qui se caractérisaient par leur approche acculturelle a fait prendre conscience aujourd'hui de la nécessité d'intégrer la dimension culturelle dans le processus de développement. Il est de plus en plus admis que les politiques publiques et les stratégies de développement qui ne prennent pas appui sur le substrat culturel des populations, leurs perceptions, aspirations, expériences et savoir-faire, débouchent sur des échecs ou des impasses. Beaucoup de projets de développement

conçus ailleurs ont en effet échoué pour n'avoir pas pris en compte les perceptions et aspirations des communautés bénéficiaires, leurs réalités culturelles.

Les politiques d'intégration sociale ainsi que les politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté qui doivent prendre appui sur la politique de développement ne sauraient échapper à la règle. Leur efficacité passe nécessairement par la prise en compte des perceptions qu'entretiennent les populations locales vis-à-vis du phénomène d'exclusion sociale, de pauvreté et du bien-être. Sur ce plan, l'organisation d'enquêtes participatives en milieu urbain et rural sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité des services de base, réalisées par le gouvernement burkinabè et appuyées par le PNUD dans le cadre de l'initiative stratégique de lutte contre la pauvreté constitue un exemple à suivre. Les politiques d'intégration sociale et les stratégies de lutte contre la pauvreté qui les accompagnent doivent donc prendre en compte, sinon revêtir une dimension culturelle et sociale. Dans ce sens, leur conception, leur mise en œuvre et leur évaluation doivent se fonder sur la compréhension et la prise en compte des caractéristiques culturelles et sociales du milieu. Ce qui suppose :

- d'abord que les possibilités de participation des populations soient étudiées et mises en œuvre effectivement et que les milieux sociaux dans lesquels vivent les populations pauvres soient l'objet d'une connaissance approfondie ;
- qu'ensuite les savoir-faire locaux, les expériences et institutions locales, les stratégies propres des populations pauvres pour se sortir de la pauvreté soient intégrées dans la stratégie globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- qu'enfin les ressources humaines disponibles dans les milieux pauvres soient évaluées pour la mise en œuvre des projets et programmes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté.

La valorisation des ressources humaines doit constituer un objectif prioritaire, car les pauvres et les exclus ont rarement accès à l'éducation, à la formation, aux méthodes de planning familial, à la science, à la technique et à la culture. Dans ce sens, des actions doivent être entreprises dans ces domaines en faveur des populations

pauvres, que ce soit par l'éducation formelle (enseignements de base, secondaire, supérieur et formation professionnelle) ou par l'éducation non formelle (alphabétisation ou formation professionnelle en dehors du circuit scolaire classique). La valorisation des ressources humaines des populations pauvres pourrait leur conférer les aptitudes de base nécessaires pour élever leur niveau de vie, améliorer leur productivité du travail, leur santé et leur nutrition, et par-là, contribuer grandement à l'intégration à la société.

Plus particulièrement, la prise en compte de la dimension culturelle et sociale dans l'intégration sociale et la lutte contre la pauvreté suppose de s'assurer de l'impact positif et de la contribution des projets et programmes de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, en matière :

- de renforcement des capacités et des structures d'auto-développement, et des ONG locales qui œuvrent plus spécifiquement en faveur des populations pauvres ;
- de satisfaction des besoins essentiels, culturels et matériels des populations ;
- de promotion de l'emploi et de la formation ;
- d'équilibre entre la démographie et les ressources naturelles ;
- de rapports sociaux et interpersonnels ;
- de structures, modes et formes de production et de transformation ;
- d'intégration des jeunes au processus de développement ;
- d'amélioration de la condition et du rôle de la femme.

Les politiques et stratégies de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ne doivent pas heurter les cultures locales. Bien au contraire, elles doivent s'efforcer d'assurer la promotion des identités culturelles et le dialogue interculturel. Sur ce plan, les actions doivent avoir principalement pour objet la sauvegarde et la valorisation du patrimoine culturel des populations locales, la production et la diffusion des biens et services culturels, l'appui aux grandes manifestations culturelles locales, etc.

Sans doute certains facteurs socio-culturels peuvent avoir un impact négatif. Il en va ainsi de ceux qui tendent à marginaliser voire bannir les femmes sur la base de

coutumes rétrogrades, à dévaloriser la position de la femme en particulier, et à entraver sa participation au processus de développement. Il faut veiller à réduire l'impact négatif de ces facteurs et à valoriser le statut de la femme. Dans ce sens, un appui aux structures d'accueil des femmes exclues doit être apporté par l'État et les ONG, la sensibilisation et la responsabilisation doivent être poursuivies en direction des familles et des autorités coutumières, l'application effective du code des personnes et de la famille ainsi que de la réforme agraire et foncière doit faire l'objet d'une mobilisation des pouvoirs publics et des organisations de la société civile. Compte tenu du fait que la pauvreté et l'exclusion en Afrique revêtent un visage féminin, des efforts doivent être accomplis pour améliorer les conditions de vie de la femme, élargir son rôle économique et social et promouvoir sa pleine participation au processus de développement. À cette fin, une attention particulière doit être portée sur l'accès des femmes à l'éducation, à la terre, à l'emploi, au crédit, aux organisations coopératives et aux technologies appropriées susceptibles d'alléger la pénibilité de ses tâches domestiques.

1.3. Les filets de sécurité et la protection sociale

La protection sociale constitue un aspect essentiel de la politique d'intégration sociale. Elle recouvre l'ensemble des services et des mécanismes sociaux qui ont pour objectif de satisfaire les besoins essentiels en matière de sécurité alimentaire et de santé. Aussi, chaque individu pourra bénéficier d'un niveau de sécurité minimum afin d'éviter les situations d'extrême pauvreté et d'exclusion, sources de tensions sociales. Le défi à relever est donc celui d'une plus grande équité dans la répartition de la richesse nationale, en faveur des groupes défavorisés.

Dans les pays développés, une assistance sociale est octroyée à travers un réseau de sécurité sociale aux personnes incapables d'obtenir un revenu décent à travers le marché de l'emploi. Elle couvre notamment leurs risques de maladie et de vieillesse et pourvoit à leurs besoins en cas d'incapacité ou de vulnérabilité et même de chômage. Dans certains pays,

on assiste à des tentatives d'extension du système de sécurité sociale en vue de fournir un revenu de base au plus grand nombre. Ces politiques sont considérées comme un complément voire un substitut aux politiques d'intégration sociale.

Au Burkina Faso le ministère de l'Action sociale et de la famille apparaît comme un dispositif essentiel dans la politique d'intégration sociale. Ses principales missions sont d'assurer, notamment :

- la protection sociale de la famille, de l'enfance, de la jeunesse et des personnes handicapées, inadaptées, et défavorisées ;
- la promotion sociale des individus, des populations, des familles et des groupes ;
- la diffusion d'une éducation préscolaire à caractère social ;
- l'organisation des secours en cas de sinistres et de calamités naturelles ;
- la formulation de mesures sociales en faveur des nécessiteux ;
- l'élaboration et la mise en œuvre, en collaboration avec les ministères techniques concernés, de programmes d'éducation et de formation des femmes en milieu urbain et rural ;
- la formulation de mesures de protection sociale en faveur des femmes ;
- l'organisation de la solidarité nationale.

La mise en œuvre de ces objectifs se heurte à de nombreuses difficultés dont certaines sont d'ordre organisationnel comme le montre le rapport d'audit organisationnel produit par le ministère de la Fonction publique et du développement institutionnel en 1995.

En réalité dans les pays pauvres comme le Burkina Faso, le défi d'une plus grande équité et justice sociales ne pourra être relevé que si les actions s'intègrent dans un cadre plus large, celui du développement humain, surtout si le revenu national du pays est faible. Cependant, la priorité accordée aux mesures de la politique actuelle d'ajustement structurel, est loin de promouvoir cette justice sociale, alors qu'il existe déjà des situations d'inégalités sociales. En effet, il apparaît de plus en plus clairement que ce sont les pauvres qui font le plus les frais de l'ajustement structurel. Sans doute il est difficile de distinguer dans le bilan les effets de la conjoncture économique difficile proprement dite que traversent l'ensemble des

Encadré N° 9.1.

Pauvreté et ajustement structurel

Cependant, estime le Bureau International du Travail, «en dépit de nombreuses complexités analytiques, les données disponibles indiquent que les pauvres sont extrêmement vulnérables durant les périodes d'ajustement structurel parce qu'ils sont fréquemment touchés par le licenciements de travailleurs non qualifiés, les fortes hausses de prix alimentaires, la réduction des dépenses publiques et la baisse des salaires réels» (M. Fromont, Direction de l'information du BIT, les pauvres font les frais de l'ajustement, in *Le Courrier*, septembre-octobre 1998, P. 94). La baisse de l'emploi est la première conséquence visible des PAS. Certes, au Burkina Faso, la politique de compression des effectifs et de la masse salariale dans la Fonction publique et la politique de privatisation des entreprises publiques n'ont pas généré des licenciements massifs. Mais outre qu'on note un tassement de la création de nouveaux emplois dans les secteurs publics et privés, on assiste à l'émergence d'une catégorie de chômeurs dits «travailleurs déflattés», qui sont généralement des travailleurs victimes des licenciements économiques, suite à la mise en œuvre de certains volets du PAS. Mais le chômage n'est qu'un aspect de la dégradation des conditions de vie des populations. La politique de maîtrise de la masse salariale et l'augmentation des prix alimentaires conduisent à une baisse du pouvoir d'achat des travailleurs, les salariés du bas de l'échelle étant les plus touchés. Dans certains pays africains, on enregistre une augmentation de la malnutrition des enfants, une stagnation voire une augmentation du taux de mortalité infantile, et une diminution de la part du budget consacrée aux services sociaux de base. Au Burkina par exemple, entre 1991 et 1995, la part des secteurs sociaux dans les dépenses publiques est passée de 28% à 23% (voir LIPDHD).

Fort heureusement, les derniers PAS adoptés en Afrique comportent une dimension sociale. Sur ce plan, le Document-cadre de politique économique du Burkina pour la période 1997-1999 se fixe pour objectif de réduire le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue par la réorientation des dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux (santé, éducation et infrastructure), l'amélioration de l'accès aux services de l'intermédiation financière en milieu rural, et la facilitation de l'accès des petits paysans aux technologies améliorées, aux intrants et aux marchés. Mais beaucoup reste encore à faire pour qu'une dimension sociale soit véritablement intégrée aux PAS au lieu d'en être un simple appendice. Par ailleurs, l'initiative 20/20 promue conjointement par cinq Fonds et Agences du Système des Nations Unies et validé par le Sommet mondial de Copenhague sur le développement social recommande une réallocation concomitante des budgets nationaux et de l'aide publique au développement en faveur des services sociaux de base, qui devront bénéficier de 20% des montants globaux. En ce qui concerne l'aide publique au développement, l'objectif est atteint puisque de puis 1995 la part des services sociaux essentiels est constamment au-dessus de 20%. En ce qui concerne les allocations budgétaires, l'objectif semble globalement atteint également, puisqu'elles représentaient en moyenne 19% des recettes propres de l'Etat en 1997. Des efforts supplémentaires doivent être accomplis cependant pour dépasser le seuil des 20%, dans la mesure où les montants en valeur absolue sont faibles. Il convient également d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses en vue d'accroître...

pays africains des conséquences des programmes d'ajustement structurel.

Au Burkina Faso, il existe deux formes de couverture sociale mais elles demeurent dans l'ensemble faibles. Il s'agit des mécanismes de protection traditionnels et des mécanismes de protection modernes. Dans le premier cas, il s'agit d'un ensemble de mécanismes qui permettent à l'individu de faire face aux besoins essentiels grâce à la solidarité de l'ensemble de la communauté en cas de malheur ou d'incapacité (invalidité, vieillesse, décès, etc.). Ces mécanismes traditionnels sont étroitement liés à la structure sociale et aux rapports sociaux existants au sein des différents groupes qui composent la société burkinabè. Si l'entraide et la solidarité sont des valeurs cardinales qui régissent les familles, les communautés et groupes ethniques, force est de constater qu'elles ont tendance à s'effriter de nos jours, avec le développement de la vie moderne.

S'agissant des mécanismes de protection modernes, ils ont été institués par des personnes publiques, des personnes privées ou des ONG en vue d'assurer une protection collective ou individuelle. L'Etat par exemple, tout en effectuant des efforts appréciables pour satisfaire les besoins essentiels collectifs des populations dans les domaines de la santé, de l'eau et de l'assainissement, a également mis en place des structures d'accueil et d'encadrement pour les enfants en difficulté. C'est le cas de l'Institut National d'Education et de Production (INEPRO) de Gampèla, de la Maison de l'Enfance d'Orodara, des cours de solidarité créés dans plusieurs secteurs de la ville de Ouagadougou pour accueillir des personnes marginalisées. L'Etat par ailleurs encourage les familles à prendre en charge des enfants en difficulté. Il a aussi créé un Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR), chargé de lutter contre les effets des calamités naturelles, de l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan national de secours d'urgence et de réhabilitation. Une Caisse de Solidarité Nationale a également été instituée en novembre 1983 en vue de mobiliser, coordonner et gérer les ressources provenant de la solidarité en faveur des populations victimes des calamités ou catastrophes naturelles.

S'agissant de la protection individuelle, plusieurs institutions opèrent dans le secteur. Il s'agit de :

- la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui offre des prestations relatives aux pensions (invalidité, vieillesse, décès), à la couverture des risques professionnels de travail (accidents) et de maladies professionnelles, aux prestations familiales ; au profit des travailleurs relevant du code du travail, des contractuels de l'État et de ses démembrés, des apprentis et les élèves professionnels ;
- la Caisse autonome de Retraite des Fonctionnaires (CARFO), qui offre essentiellement des prestations de pension (retraite, invalidité, réversion), au profit des fonctionnaires civils et militaires, des magistrats, et de leurs ayants cause ;
- plusieurs compagnies d'assurances en nombre croissant, qui offrent divers produits aux travailleurs de tous secteurs d'activité en complément ou de substitution des prestations délivrées par la CNSS et la CARFO ;
- mutuelles et sociétés d'assistance intervenant surtout dans le secteur informel. Bien que contribuant à combler les lacunes du système d'assurance classique, elles sont cependant loin de présenter toutes les garanties de solvabilité, de gestion administrative et technique exigées des compagnies d'assurance ;
- plusieurs sociétés d'assurances mutuelles en nombre croissant (mutuelles de la CNSS, de la SONABEL, etc.) et d'organismes privés ou para-publics qui offrent des produits de sécurité sociale (cas de la Caisse Nationale d'Épargne avec la retraite complémentaire).

Les associations et organisations non gouvernementales œuvrent également au profit des groupes vulnérables et canalisent en faveur de ces derniers une bonne partie de l'aide octroyée par les bailleurs de fonds. Une structure de coordination des différentes associations œuvrant pour la promotion sociale des handicapés physiques et mentaux a été mise en place en 1990.

Mais force est de constater que la majorité des populations pauvres est exclue des réseaux et institutions de protection sociale moderne. Il faut donc à terme élargir le système de protection sociale à

l'ensemble de la population en encourageant l'émergence et le développement de sociétés d'assurances mutuelles ainsi que toutes les formes informelles de protection sociale. Il faut également offrir aux catégories vulnérables et aux personnes pauvres des services sociaux appropriés qui leur permettent d'améliorer leurs conditions de vie, d'exercer leurs droits et de participer pleinement à toutes les activités sociales, économiques, politiques et contribuer au développement économique et social. Il convient de faire en sorte que les pauvres aient accès pleinement et dans des conditions d'égalité à la justice, et qu'ils connaissent leurs droits, en leur fournissant le cas échéant une aide juridique ou judiciaire gratuite. Il faudrait rendre le système juridique plus sensible et mieux adapté aux besoins et à la situation particulière des groupes vulnérables et défavorisés, pour faire en sorte que l'administration de la justice soit plus efficace et plus indépendante.

1.4. Les migrations

Au Burkina Faso, le phénomène de migration interne ou externe touche plus d'une famille et apparaît pour les ménages comme l'une des voies de sortie de la pauvreté. Il touche davantage le milieu rural que le milieu urbain, les hommes plutôt que les femmes, et plus les pauvres que les riches. Compte tenu de l'ampleur de ce phénomène et de ses liens avec le phénomène de la pauvreté, toute politique d'intégration sociale doit prendre en compte deux impératifs : parvenir d'une part à une maîtrise des flux migratoires, et d'autre part à une insertion harmonieuse des migrants dans les milieux d'accueil et à leur réinsertion en cas de retour.

Avec plus de 18% de ses ressortissants hors du territoire national, le Burkina Faso demeure le principal pays d'émigration de l'Afrique occidentale. Entre 1988 et 1992 par exemple, on a enregistré un volume de 524 300 migrations vers ou en provenance de l'étranger, pour une population moyenne de 4 492 000 personnes âgées de 15 ans et plus. Le principal pays d'émigration demeure la Côte d'Ivoire où on estime à plus d'un million sept cent cinquante mille (1 750 000) le nombre de Burkinabè résidant dans ce pays². Sans

doute la faculté d'émigration était bien en vigueur dans les sociétés burkinabè précoloniale. Mais ce fait migratoire a été modifié et amplifié dans son volume, dans ses formes, dans ses structures et ses conséquences par le fait colonial. Les principaux vecteurs de cette mutation ont été le statut de réservoir de main-d'œuvre que la puissance coloniale a conféré à la Haute Volta, l'impôt de capitation, les travaux forcés, etc. L'insuffisance des terres cultivables, la sécheresse, le manque d'emplois rémunérateurs et de ressources pour faire face aux obligations fiscales, familiales ou sociales sont autant de facteurs qui favorisent le départ des jeunes vers d'autres horizons plus prometteurs. Ainsi, l'absence d'alternative à l'émigration, l'échec des politiques de développement de l'État post-colonial n'ont pas permis de juguler les flux migratoires externes.

L'attitude des différentes autorités politiques a favorisé la maîtrise des flux migratoires externes. Au lendemain de l'indépendance, les autorités de la Première République, ont paru accompagner le mouvement en signant le 9 mars 1960 une convention de main-d'œuvre avec la Côte d'Ivoire. Cette convention précise notamment les conditions de recrutement, de travail et de rémunération des travailleurs burkinabè. Selon l'article 13 de ladite convention, une somme de 1000 F CFA par travailleur migrant sera transférée mensuellement sur un compte ouvert au Burkina Faso auprès de la caisse nationale d'épargne. C'est ainsi qu'une convention de main-d'œuvre est signée le 13 août 1973 avec le Gabon. Mais face à l'ampleur de l'émigration non contrôlée qui a rendu inefficace la convention de main œuvre, le Burkina Faso va suspendre unilatéralement ladite convention au milieu des années 70. Par ailleurs à partir des années 1980, le Gouvernement ordonne la suspension de l'émigration en instaurant un laissez-passer obligatoire pour toute sortie du territoire national.

L'intégration de ces communautés dans les pays d'accueil ainsi que l'intégration des émigrés de retour constituent des défis majeurs que le Burkina doit affronter dans la perspective du maintien des relations de bon voisinage avec les pays d'accueil et du maintien de la cohésion sociale interne.

² Source : résultats de l'enquête migration et urbanisation au Burkina Faso cités par L'Observateur-Paalga du 10 au 12 octobre 1997, p.6.

En ce qui concerne les flux migratoires internes, ils sont en volume encore plus importants que les migrations externes (71,2% contre 28,8% selon l'étude sur le profil de pauvreté de l'INSD). Entre 1988 et 1992 par exemple, on a enregistré un volume de 186 800 migrants entre régions, pour une population moyenne de 4 492 000 personnes âgées de 15 ans et plus. Ce sont l'Ouest et le Centre qui bénéficient le plus des migrations internes, et constituent l'origine ou la destination de plus de 75% des migrations internes. L'exode rural n'est pas seulement dirigé vers l'étranger, mais aussi vers ces deux régions dont les grandes villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, exercent un attrait sur beaucoup de migrants.

Qu'ils soient internes ou externes les flux migratoires ont un lien privilégié avec la lutte contre la pauvreté. En effet, ces flux sont essentiellement sous-tendus par la quête d'emplois, de revenus, bref, par des motifs économiques. Sur ce point, les enquêtes participatives en milieu urbain et rural sur les perceptions des dimensions du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité des services sociaux de base, organisées par le PNUD avec l'accord du gouvernement.

S'agissant des migrations internes, elles sont dues essentiellement à la surcharge démographique du plateau central et du Nord du pays, où un déséquilibre s'est produit entre la masse démographique et les ressources économiques locales. Cette situation conduit les populations à émigrer vers des régions plus fertiles, notamment de l'Ouest burkinabè. Mais dans ces régions d'accueil, l'émigration cause de nouveaux et nombreux problèmes qui doivent être rapidement résolus, si on veut préserver les potentiels de développement dont elles recèlent. Ce qui serait préjudiciable à l'ensemble du pays. Ces problèmes prennent leur source dans la pression démographique de plus en plus forte qui s'exerce sur l'environnement dans les conflits sociaux et politiques qui éclatent entre autochtones et non autochtones. Les actions de lutte contre la pauvreté dans ces régions doivent viser non seulement l'accroissement de la productivité agricole des migrants à travers l'octroi de crédits, d'intrants, la sécurité foncière, etc. mais également la

promotion de la paix sociale et de la protection de l'environnement, sans lesquelles il ne saurait y avoir de développement durable.

S'agissant des migrations externes, elles génèrent des conséquences ambivalentes pour le Burkina Faso. En effet, l'épargne des travailleurs burkinabè à l'étranger est loin d'être négligeable. Elle a représenté jusqu'aux années 80 environ 60 milliards francs CFA, soit 10% du revenu national³. Cette proportion connaît cependant une baisse depuis le milieu des années 80, et depuis 1991 les transferts se situent à environ 45 milliards par an. Par ailleurs, les migrants burkinabè font preuve parfois d'un dynamisme et d'une capacité d'innovation remarquables, comme c'est le cas dans le domaine des transports. Il est donc clair que le phénomène de l'émigration présente des avantages pour le Burkina Faso. En revanche, on peut se demander si le fait pour le pays d'être privé d'une importante force de travail nécessaire à sa mise en valeur ne crée pas un réel coût d'opportunité même si cela est difficile à mesurer.

1.5. Habitat et pauvreté

La pauvreté a des conséquences négatives sur la qualité de l'habitat humain. Les ménages urbains bénéficient généralement de meilleures conditions de logement et d'assainissement que les ruraux. Dans les habitats, les ratios d'occupation décroissent de façon continue et sont faibles lorsqu'on monte dans l'échelle du niveau de vie. Les plus pauvres ont un ratio de 3,2 personnes et les non pauvres un ratio de 1,9. Ce qui signifie l'existence d'une certaine promiscuité dans les ménages pauvres. C'est pourquoi l'intégration sociale des pauvres et des groupes défavorisés passe aussi par leur accès à un logement décent. Ce droit à un logement convenable est consacré par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1984 à laquelle le Burkina Faso a souscrit. Ce droit doit être reconnu comme constituant un élément de l'intégration sociale, de la protection et de l'assistance particulière auxquelles les personnes en difficulté ont droit.

Dans les villes, le nombre de personnes vivant dans des logements insalubres et dangereux qu'elles ne peuvent entretenir

³ source : LIPDHD

du fait de la pauvreté ne fait que croître. Selon l'enquête démographique de 1991, seulement 18,31% des logements de la ville de Ouagadougou sont susceptibles de durer 20 ans ou plus, compte tenu des conditions locales et d'entretien. Cette proportion passe à 37,83% pour la ville de Bobo-Dioulasso. Si l'urbanisation contribue au développement économique et social, en revanche, une mauvaise gestion urbaine entraîne une détérioration des conditions de vie. Il en résulte un accroissement de la pauvreté urbaine, notamment lorsque l'accroissement de la population n'est ni maîtrisé ni prévu, et lorsque les infrastructures, les services et les emplois nécessaires ne sont pas prévus.

Une autre enquête réalisée en 1992 dans le cadre du projet «Aménagement et gestion des villes moyennes et développement du logement», relevait déjà que 65% des ménages ne pouvaient accéder à un logement minimum acceptable, c'est-à-dire un logement en banco amélioré avec tôle galvanisée, construit dans une zone lotie alimentée en eau potable. Le principal matériau de construction de logement au Burkina demeure le banco, utilisé dans 80% des maisons. D'utilisation facile, ce matériau est cependant de résistance assez faible. Les matériaux solides (ciment, pierre...) ne représentent que 6% des matériaux de construction utilisés. En milieu rural c'est le banco qui prédomine (87,9%), tandis qu'en milieu urbain prédominent les constructions en dur (24,8%) ou semi-dur (27,2%) au détriment du banco (47,2%). Dans les zones rurales le banco ne constitue pas un signe non équivoque de pauvreté contrairement dans les zones urbaines. Son utilisation décroît avec le niveau de vie mais de façon moins sensible en zone rurale. Quel que soit le type d'habitat, la tôle ondulée demeure le matériau de couverture le plus répandu (37,2% des ménages), devant le banco (30,6%) et le chaume (29,2%). Mais l'utilisation de la tôle pour la toiture est davantage le signe d'un niveau de vie élevé en campagne qu'en ville. En zone urbaine prédomine le type bâtiment unique ou villa, cependant qu'en zone rurale les cases et les bâtiments multiples sont l'apanage des ménages pauvres.

Bien souvent, les habitants des quartiers périphériques sont privés d'accès aux infrastructures pour l'eau potable et l'évacuation des déchets. En 1994-1995, seulement 32,37% des ménages de la ville de Ouagadougou ont accès à l'eau courante à domicile, contre 21,67% à Bobo-Dioulasso. La proportion des ménages qui s'approvisionnent en eau à partir des bornes fontaines est de 38,93% à Ouagadougou et 54,10% à Bobo-Dioulasso. Dans les quartiers périphériques des villes très mal desservies par le réseau d'adduction en eau potable, les revendeurs d'eau vendent la barrique d'eau (environ 200 litres) entre 200 et 500F CFA, voire plus durant la saison sèche et en période de mauvaise pluviométrie. S'agissant de l'électricité, 35,37% des ménages y avaient accès à Ouagadougou en 1995. Pour la ville de Bobo-Dioulasso, la proportion est plus élevée, 47,27%. Pour le téléphone, la proportion est respectivement de 13,08% et de 9,77% pour Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Il apparaît donc clairement que la proportion des ménages ayant accès aux services est très faible dans les villes, a fortiori dans les campagnes. De nombreux ménages sont ainsi obligés d'utiliser des eaux impropres à la consommation, les places publiques ou les terrains vagues qui les entourent pour les excréta et détritus faute de latrines et de système d'évacuation des déchets. Ces conditions de vie insalubres sont source de nombreuses maladies chez les populations pauvres. Dans les villages également, la grande majorité des populations vit dans des habitats précaires, exposés aux intempéries et dans des conditions de vie insalubres. Du fait du fort taux de croissance démographique et de l'exode rural, les deux grandes villes du pays, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso connaissent une extension démesurée. Cette situation a notamment pour conséquence la prolifération des zones d'habitat spontané et la réduction des efforts consentis pour l'urbanisation (lotissements, équipements publics, adduction d'eau, d'électricité, de téléphone, construction de logements). Cependant, des opérations d'aménagement menées depuis 1984, ont permis de faire reculer le phénomène de l'habitat spontané dans plusieurs villes du pays.

Matériaux locaux : une alternative pour le futur

“ Conception, suivi et contrôle des ouvrages en blocs de terre comprimée ” est le thème d'un séminaire de formation des formateurs qui regroupe depuis hier 14 juillet des assistants techniques EPCD (Etablissement public et communal de développement) et les techniciens PAB (Programme de promotion des artisans du Burkina Faso) de Fada N'Gourma, de Koudougou et de Ouahigouya au siège du projet “ Locomat ”.

Deuxième du genre, le présent séminaire initié par le ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme, fait partie des activités du projet BKF/97/013 financé par le PNUD et exécuté par le CNUEH (Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains) et le projet Locomat.

Il est en effet, une réalité et même une alternative, pour le futur, l'utilisation des matériaux de construction des produits locaux, et ceci pour des pays comme le Burkina où l'accès des populations à un logement décent est un réel problème. Un problème qui a été accentué par la dévaluation du franc CFA survenue en 1994. Une des conséquences de cette dévaluation ayant été le renchérissement des matériaux de construction importés, rendant de ce fait le coût de construction de logements trop élevé pour la majorité des populations.

Pour juguler cet état de fait, le gouvernement burkinabè, en 1991, a procédé à la création du projet Locomat. L'objectif de la création de ce projet est l'implication du secteur privé dans la construction avec pour leitmotiv la vulgarisation et l'utilisation des matériaux locaux de construction.

Depuis donc sa création, Locomat s'est évertué à remplir ses missions qui sont, entre autres, la promotion des matériaux locaux de construction, la promotion des entreprises privées de production et de mise en œuvre de matériaux locaux, l'information sur les matériaux, les technologies et la recherche - expérimentation. A travers ses multiples chantiers, Locomat a démontré sa capacité à jouer un rôle très important dans la valorisation des matériaux et dans le soutien au secteur privé.

Le projet BKF/97/013 “ appui à la mise en œuvre d'une stratégie de promotion et de vulgarisation des matériaux locaux de construction ”, est venu en renfort au projet Locomat et s'inscrit dans le soutien à l'engagement de l'Etat pour mettre en œuvre le “ plan national d'action pour l'habitat ”. Ce projet qui vise à appuyer le gouvernement à mettre en œuvre une stratégie de promotion et de vulgarisation de matériaux locaux de construction, se donne pour objectifs de contribuer, par l'amélioration des connaissances de production de logements économiques et du fonctionnement des secteurs privés impliqués dans la production des matériaux de construction, à une bonne compréhension des atouts et problèmes pour élaborer une stratégie de développement durable de logements adaptés aux besoins, aux capacités et aux potentialités locaux ; de favoriser l'élargissement de la gamme des matériaux de construction de produits locaux ainsi qu'une meilleure connaissance et une maîtrise de ces matériaux en mettant en place des formations professionnelles et en encourageant les recherches appliquées et l'établissement de recommandations techniques et de normes de construction ; de promouvoir l'utilisation sur une grande échelle des matériaux locaux de construction de qualité à travers la réalisation de bâtiments démonstratifs et par des actions d'information et de sensibilisation des populations cibles, etc... Le présent séminaire rentre dans le cadre de la stratégie générale de formation que compte développer le projet BKF/97/013. Selon le directeur du projet, M. Tiémoko Yamba, cette stratégie de formation portant sur les filières des matériaux produits localement, vise à établir à moyen terme un réseau de compétences à l'échelon national. “ Elle tend davantage à développer les compétences et modes de transmission des savoirs, afin de garantir une bonne maîtrise technique des technologies considérées ainsi que les outils et conseils permettant la sélection adéquate de l'une ou l'autre des technologies selon les données contextuelles à un projet ”, précise-t-il.

Sarah TANOU

Source : Sidwaya n°3557 du 16 juillet 1998 ; P.7

Ainsi, environ 3661 logements ont été construits pour un coût global d'environ 21 milliards de francs CFA (avant dévaluation). Mais ce sont les ménages relativement aisés qui ont accédé aux «cités» construites par l'État et la SOCOGIB. Aussi, l'une des priorités de la politique de l'habitat au Burkina Faso demeure le développement de véritables logements sociaux, conditionné dans le contexte actuel, par une réduction impérative du coût de construction. Jusqu'ici il n'existe pas de structure de financement de l'habitat accessible à tous, les institutions bancaires de la place imposant des conditions draconiennes et sélectives qui écartent les ménages pauvres ou aux revenus moyens. Le problème de l'accessibilité à un logement convenable se pose avec plus d'acuité depuis la dévaluation du franc CFA en janvier 1994. Une des conséquences a été le renchérissement des prix des matériaux de construction importés, rendant de ce fait le coût de construction des logements prohibitif pour la grande majorité de la population. C'est pourquoi il est nécessaire d'encourager la production et la vulgarisation des matériaux locaux de construction, c'est-à-dire des matériaux produits localement et obtenus à partir de ressources locales, sans recours ou très peu, à des matières importées. C'est dans cette perspective que le gouvernement a créé un projet de promotion des matériaux locaux de construction (LOCOMAT), dont les objectifs sont les suivants :

- construction de logements ;
- formation et recherche appliquée ;
- assistance au secteur privé ;
- construction de bâtiments démonstratifs ;
- valorisation et diffusion de la technologie.

Mais la promotion des matériaux locaux ne peut se faire par les seuls efforts de l'État. Le secteur privé, le secteur informel ainsi que les partenaires au développement doivent conjuguer leurs efforts. Les populations elles-mêmes doivent s'investir dans l'amélioration de leur habitat et plus généralement de leur cadre de vie. C'est dans ce sens que le gouvernement a adopté le 3è Projet urbain dénommé «Projet Amélioration des Conditions de Vie Urbaine», qui vise, sur base communautaire et par une approche multisectorielle, à lutter contre la dégradation de

l'environnement et du cadre de vie en milieu urbain, notamment à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso. La composante «participation communautaire» vise à impliquer de façon responsable les communautés dans l'amélioration de leur environnement (prise de décision, contribution financière, exploitation et entretien) et à tester les réactions socio-comportementales des populations vis-à-vis des installations publiques.

Malgré ces efforts, le nombre de sans-abri et de mal logés demeure important dans l'ensemble du pays aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Ce qui compromet les conditions de santé et de sécurité de ces populations. Cependant, la situation est plus préoccupante au niveau des populations pauvres ou vulnérables, marginalisées et exclues du courant général des activités socio-économiques et des processus décisionnels. Ces populations qui ne peuvent lutter sur un pied d'égalité avec les autres catégories sociales pour l'accès aux ressources et aux possibilités économiques sont dans une situation particulièrement précaire en matière de logement. C'est notamment vrai lorsqu'elles n'ont aucune sécurité d'occupation ou n'ont pas accès aux services sociaux de base ou sont confrontées à de graves problèmes en matière d'environnement et de santé ou lorsqu'elles sont exclues du marché du logement et ne peuvent accéder aux services dans ce domaine. Il ne fait guère de doute que ce sont les ménages les plus défavorisés qui constituent la grande majorité des exclus des services sociaux.

Or, la solidarité avec ces groupes défavorisés, désavantagés et vulnérables sont les fondements de la cohésion sociale. Aussi ces personnes doivent-elles faire l'objet d'une attention particulière. Il importe de faciliter et d'assurer leur accès à des logements convenables, aux sources de financement, aux infrastructures, aux services sociaux de base, aux services de protection sociale et aux processus décisionnels.

2. POLITIQUES ET STRATÉGIES

En prélude au Sommet Mondial pour le Développement Social qui s'est tenu à Copenhague en mars 1995, le Burkina Faso a publié un rapport qui identifie,

entre autres, les groupes urbains vulnérables et préconise un certain nombre de mesures. Sur un plan global, un plan national de secours d'urgence et de réhabilitation doit être adopté. De même, les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui œuvrent en faveur des groupes vulnérables doivent bénéficier d'un appui en vue de renforcement de leurs performances.

Les politiques et stratégies à mettre en œuvre par le gouvernement en matière de protection sociale doivent poursuivre les objectifs suivants :

- créer les conditions favorables à la réintégration sociale des groupes défavorisés et à leur insertion économique ;
- créer les conditions nécessaires permettant aux jeunes de/dans la rue de restaurer leur personnalité afin de se réaffirmer dans la société ;
- préparer l'insertion socio-économique des groupes vulnérables ;
- rendre plus opérationnelles et plus performantes les structures d'encadrement publiques et privées des jeunes de/dans la rue.

2.1. Garantir une sécurité humaine minimale

A ces fins, les mesures et activités d'appui préconisées au niveau des principaux groupes cibles sont :

- pour les personnes handicapées, l'institution de tarifs préférentiels pour les soins de santé, le transport public, l'éducation et la formation dans les centres et établissements publics, l'aménagement de structures adaptées dans les lieux publics, l'exonération de taxes et droits de douane du matériel et des prothèses utilisés, la mise en place d'un collectif d'associations, l'instauration d'une journée nationale et de journées sportives comme c'est le cas présentement pour les enfants victimes d'encéphalopathie, l'adoption d'un programme de réadaptation à base communautaire ;
- s'agissant des enfants et jeunes de/dans la rue et détenus, il faut informer et sensibiliser la population sur le phénomène, garantir l'intégrité physique de ces enfants contre les détentions préventives abusives et les sévices corporels, mettre en place des tribunaux pour enfants et des établissements pénitentiaires adaptés,

l'environnement et du cadre de vie en milieu urbain, notamment à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso. La composante «participation communautaire» vise à impliquer de façon responsable les communautés dans l'amélioration de leur environnement (prise de décision, contribution financière, exploitation et entretien) et à tester les réactions socio-comportementales des populations vis-à-vis des installations publiques.

Malgré ces efforts, le nombre de sans-abri et de mal logés demeure important dans l'ensemble du pays aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Ce qui compromet les conditions de santé et de sécurité de ces populations. Cependant, la situation est plus préoccupante au niveau des populations pauvres ou vulnérables, marginalisées et exclues du courant général des activités socio-économiques et des processus décisionnels. Ces populations qui ne peuvent lutter sur un pied d'égalité avec les autres catégories sociales pour l'accès aux ressources et aux possibilités économiques sont dans une situation particulièrement précaire en matière de logement. C'est notamment vrai lorsqu'elles n'ont aucune sécurité d'occupation ou n'ont pas accès aux services sociaux de base ou sont confrontées à de graves problèmes en matière d'environnement et de santé ou lorsqu'elles sont exclues du marché du logement et ne peuvent accéder aux services dans ce domaine. Il ne fait guère de doute que ce sont les ménages les plus défavorisés qui constituent la grande majorité des exclus des services sociaux. Or, la solidarité avec ces groupes défavorisés, désavantagés et vulnérables sont les fondements de la cohésion sociale. Aussi ces personnes doivent-elles faire l'objet d'une attention particulière. Il importe de faciliter et d'assurer leur accès à des logements convenables, aux sources de financement, aux infrastructures, aux services sociaux de base, aux services de protection sociale et aux processus décisionnels.

2. POLITIQUES ET STRATÉGIES

En prélude au Sommet Mondial pour le Développement Social qui s'est tenu à Copenhague en mars 1995, le Burkina Faso a publié un rapport qui identifie,

entre autres, les groupes urbains vulnérables et préconise un certain nombre de mesures. Sur un plan global, un plan national de secours d'urgence et de réhabilitation doit être adopté. De même, les organisations gouvernementales et non gouvernementales qui œuvrent en faveur des groupes vulnérables doivent bénéficier d'un appui en vue de renforcement de leurs performances.

Les politiques et stratégies à mettre en œuvre par le gouvernement en matière de protection sociale doivent poursuivre les objectifs suivants :

- créer les conditions favorables à la réintégration sociale des groupes défavorisés et à leur insertion économique ;
- créer les conditions nécessaires permettant aux jeunes de/dans la rue de restaurer leur personnalité afin de se réaffirmer dans la société ;
- préparer l'insertion socio-économique des groupes vulnérables ;
- rendre plus opérationnelles et plus performantes les structures d'encadrement publiques et privées des jeunes de/dans la rue.

2.1. Garantir une sécurité humaine minimale

A ces fins, les mesures et activités d'appui préconisées au niveau des principaux groupes cibles sont :

- pour les personnes handicapées, l'institution de tarifs préférentiels pour les soins de santé, le transport public, l'éducation et la formation dans les centres et établissements publics, l'aménagement de structures adaptées dans les lieux publics, l'exonération de taxes et droits de douane du matériel et des prothèses utilisés, la mise en place d'un collectif d'associations, l'instauration d'une journée nationale et de journées sportives comme c'est le cas présentement pour les enfants victimes d'encéphalopathie, l'adoption d'un programme de réadaptation à base communautaire ;
- s'agissant des enfants et jeunes de/dans la rue et détenus, il faut informer et sensibiliser la population sur le phénomène, garantir l'intégrité physique de ces enfants contre les détentions préventives abusives et les sévices corporels, mettre en place des tribunaux pour enfants et des établissements pénitentiaires adaptés,

favorisant la réintégration sociale, et adopter une politique de réintégration sociale des enfants et jeunes en situation difficile ;

- pour les personnes du troisième âge, il convient de mettre en place un système adéquat et adapté de soins de santé et de mobilisation de leur potentiel d'expériences professionnelles et de participation active au processus de développement du pays ;

- pour les exclus sociaux il convient d'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'appui à la réinsertion ;

- pour l'enfance, il reste à poursuivre l'exécution du plan d'action national pour la survie, la protection, le développement de l'enfant, ainsi que pour la sauvegarde de l'enfant en danger et la promotion d'activités extra-scolaires ; un mécanisme de prise en charge psychomédico-social des enfants malades doit être également élaboré ; de même, une stratégie de lutte contre le travail des enfants doit être déployée ;

- pour les travailleurs déflatés, une pension de retraite doit être automatiquement servie aux plus âgés d'entre eux ; les autres doivent bénéficier de mesures spécifiques incitatives favorisant leur réinsertion économique et sociale ;

- pour les travailleurs du secteur informel et rural, il convient de prendre des mesures d'incitation favorisant l'accès au crédit, à la formation professionnelle et aux marchés publics, de mettre en place des systèmes novateurs et non conventionnels de protection sociale (instruments juridiques propices à l'émergence et au développement des mutuelles) et d'améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail. En effet, le système actuel de sécurité sociale assurée par la CNSS et la CARFO doit être complété par d'autres systèmes de protection sociale puisant leurs racines dans le système communautaire de solidarité et la dynamique du mouvement associatif. Cette extension, accompagnée d'un renforcement de l'efficacité du système actuel, devra être orientée vers le développement de la prise en charge des accidents et risques professionnels, d'un système autonome d'assurances maladies et vers un régime contractuel de sécurité sociale basé sur les mutuelles. Par ailleurs, on peut se demander si la

CNSS et la CARFO, grâce à une gestion plus rationnelle de leurs ressources, ne pourraient pas jouer un rôle plus important dans la lutte contre la pauvreté en appuyant ou en prêtant des ressources financières aux institutions qui promeuvent les activités rémunératrices des pauvres.

Mais pour accroître l'efficacité de la politique de protection sociale des groupes vulnérables, certaines contraintes doivent être levées, notamment :

- l'insuffisance de concertation entre les différents ministères sociaux ;

- l'insuffisance des infrastructures d'accueil pour les groupes vulnérables ;

- les coûts élevés qu'implique leur éducation et leur formation.

Il est important de noter que la protection des groupes vulnérables ne peut être réellement efficace que si elle s'intègre dans une approche globale de lutte contre la pauvreté. La LIPDHD est la manifestation de la volonté politique nationale d'œuvrer dans cette voie.

2.2. Mettre en œuvre une politique d'insertion/réinsertion harmonieuse des populations.

S'agissant des flux migratoires, le gouvernement burkinabè est conscient de leur importance et de leurs conséquences dommageables pour le pays tant sur le plan économique que sur le plan social. C'est pourquoi il a adopté une politique dont les objectifs sont de parvenir à la maîtrise de ces flux, à la réinsertion des migrants de retour, à leur canalisation vers les zones peu peuplées à forte potentialité de développement, à l'instauration d'un équilibre entre les villes et les campagnes. Pour y parvenir, les actions suivantes sont à mettre en œuvre :

- l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire et un plan intégré relatif aux migrations ;

- la promotion d'une politique urbaine équilibrée visant à responsabiliser et à équiper les centres urbains secondaires ;

- le renforcement des liens de coopération et de bon voisinage pour une meilleure évaluation et une application correcte des conventions bilatérales et multilatérales sur la protection des personnes et des biens des ressortissants burkinabè à l'étranger ;

- la restauration et la régénération des zones de départ souvent surexploitées, appauvries et impropres à l'agriculture ;
- la mise en place de structures d'accueil des migrants de retour et de collecte de l'épargne des émigrés.

Mais la maîtrise des flux migratoires internes et externes est inséparable de la maîtrise de la croissance démographique. A cette fin, la stratégie doit viser un élargissement du niveau de couverture des services sanitaires, le renforcement du rôle du planning familial dans les structures sanitaires et la mise en œuvre d'une politique d'alphabétisation pour les femmes en milieu rural. La généralisation des services de santé de la reproduction dans les formations sanitaires de base et l'augmentation du travail d'information et de sensibilisation des populations rurales doivent constituer un objectif prioritaire. Il faut parvenir à une augmentation sensible de la proportion des populations rurales touchées par les campagnes d'information sur les méthodes contraceptives et utilisant effectivement les contraceptifs, non seulement en milieu urbain mais aussi et surtout en milieu rural.

Dans la mesure où les populations pauvres, exclues ou les groupes défavorisés n'ont pas accès à un logement décent, leur intégration sociale passe également par l'effectivité de ce droit. Pour cela, le gouvernement doit :

- fournir une protection légale et adéquate et des recours efficaces contre toute discrimination en matière de logement ;
- assurer une sécurité légale d'occupation et une égalité d'accès à la terre, notamment aux femmes et aux personnes pauvres et une protection efficace contre les évictions forcées illégales ;
- surveiller et évaluer efficacement la situation du logement, y compris l'ampleur du problème des sans-abri et des logements inadéquats, et en consultation avec les populations concernées, formuler et adopter des politiques de logement appropriées pour remédier à ces problèmes, promouvoir un environnement favorable à l'intervention du secteur privé et des ONG dans la construction de logements décents et accessibles à tous.

3. PERSPECTIVES

La pauvreté constitue un état dans lequel les personnes qui en souffrent sont dans l'impossibilité d'exercer pleinement leurs droits et d'assumer leurs responsabilités. Une telle situation entraîne leur marginalisation sociale. Comme le reconnaît le fondateur du Mouvement International ATD Quart Monde, le Père Joseph Wresinski, "la précarité dans laquelle vivent les personnes et les familles les prive de la possibilité d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité humaine dans laquelle elles vivent et qui prend notamment sa source dans le fait qu'elles n'ont pas accès à des emplois productifs, peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle peut déboucher ainsi sur la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, quand elle devient persistante, quand elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible". D'où la nécessité d'assurer la sécurité humaine à l'ensemble de la population, notamment aux populations les plus défavorisées, à celles qui vivent dans la précarité. Le Gouvernement burkinabè s'y est déjà engagé dans sa LIPDHD.

Compte tenu effectivement du caractère multidimensionnel de la pauvreté, il convient de développer une approche globale et intégrée de la lutte contre la pauvreté qui prendrait en compte non seulement les aspects économiques mais aussi les aspects de la gouvernance, les aspects sociaux, culturels et religieux. Il faut donc rompre avec les stratégies qui s'attaquent isolément à une seule précarité en ignorant l'interdépendance des différents aspects de la vie des populations pauvres. Mieux, la lutte contre la pauvreté passe par une plus grande écoute des populations pauvres, une plus grande participation de ces populations dans le système de la gouvernance et la construction d'un véritable partenariat avec elles.

Il convient d'aider les exclus qui, le plus souvent, n'ont plus de liens avec la famille, la communauté et les organisations de la société civile, à rebâtir des liens sociaux qui leur permettrait de participer à la vie

⁴ D. Duranbleau, La culture comme réponse, in Le Courrier N° 151, mai-juin 1995, p 59 et ss.

économique, politique, associative et culturelle. La famille en particulier en tant que cellule de base de la société doit recevoir protection et appui en vue d'éviter que certains de ses membres ne deviennent des exclus. De même, l'État burkinabè doit responsabiliser et encourager les familles à récupérer les exclus, plutôt que de s'ériger en État-providence dont il n'a pas les moyens. La mise à la disposition des populations pauvres de biens matériels et des services sociaux de base est une dimension essentielle de lutte contre la pauvreté. A ce titre, l'État doit veiller à l'efficacité des services publics qui les délivrent. Mais cela ne suffit pas pour lutter efficacement contre la pauvreté. Il y a aussi une dimension humaine et participative qu'il faut prendre en considération. En effet, il importe de créer ou de renforcer les liens d'expression de la solidarité entre les hommes et les femmes, d'instaurer la confiance entre les exclus et les hommes et femmes de bonne volonté qui, à travers les organisations étatiques ou de la société civile combattent le phénomène

de l'exclusion sociale, assurer la non-discrimination, la tolérance, le respect mutuel et l'appréciation de la diversité. Sans la confiance des pauvres, le partenariat indispensable à l'élimination de la pauvreté et l'exclusion sociale ne pourra être durable. Ce partenariat suppose que les programmes de développement soient conçus, mis en œuvre et évalués par les populations. Il suppose au contraire que les partenaires des populations se mettent à leur écoute, que ces dernières puissent exprimer leurs propres projets, que ces projets soient conçus, mis en œuvre et évalués ensemble.

L'élimination de la pauvreté suppose également l'accès des populations pauvres à des emplois productifs, au savoir et à la culture, si on veut qu'elles deviennent des partenaires à part entière. Ces populations doivent pouvoir valoriser leurs propres savoirs, l'enrichir par l'accès à d'autres savoirs, et bénéficier elles aussi des richesses culturelles de leur société et du monde. Sans partage de la créativité culturelle, il ne saurait y avoir de créativité économique.



ENVIRONNEMENT, SECURITE ALIMENTAIRE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

L'importance de la gestion durable des ressources naturelles au Burkina Faso, dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, n'est plus à démontrer au regard de la raréfaction desdites ressources.

En effet, l'exploitation des ressources naturelles, dont les forêts ou des minerais tel que l'or connaît une expansion due à l'état de pauvreté des individus aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. L'exploitation de ces richesses entraîne en même temps un phénomène migratoire très important dans le sens Nord-Sud. Ces déplacements de populations difficilement contrôlables ont eu parfois pour conséquences fâcheuses des conflits entre migrants et autochtones ou entre éleveurs et agriculteurs pour l'occupation des terres et l'exploitation de ressources naturelles.

Par ailleurs, il faut souligner que l'objectif d'accroissement des productions agricoles et de l'élevage burkinabè dans le cadre de la réalisation de la sécurité alimentaire n'est pas toujours compatible avec l'état de l'environnement qui subit une dégradation importante depuis près de trois décennies (ex: 50.000 hectares défrichés chaque année en moyenne pour des besoins de terres cultivables).

A cet égard, la conservation et la gestion durable des ressources naturelles, la fertilisation des sols, la lutte contre la désertification et la sécurisation foncière, dans un pays sahélien comme le Burkina Faso doivent être pris en compte dans toute stratégie de lutte contre la pauvreté.

I. DIAGNOSTICS ENVIRONNEMENTAUX ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Si la pauvreté est à la fois cause et effet d'un accroissement rapide de la population, elle est également cause et effet de nombreuses dimensions de la dégradation de l'environnement. La gestion durable des ressources naturelles est une condition essentielle si l'on veut assurer la croissance à long terme et faire reculer la pauvreté au Burkina Faso. Inversement, la pauvreté y est l'une des principales causes de la dégradation des ressources naturelles. Il existe des liens importants entre les méthodes traditionnelles de culture et d'élevage, l'accès à l'eau et aux ressources naturelles plus généralement et les méthodes d'utilisation des ressources des zones boisées.

Les méthodes traditionnelles d'utilisation de la terre et d'exploitation de la forêt ont réduit la productivité des systèmes naturels. Les populations rurales pauvres, de plus en plus nombreuses, dégradent et épuisent de plus en plus vite les ressources de l'environnement rural pour assurer leur propre survie. Ainsi, la dégradation des terres fragiles s'accélère presque partout au Burkina Faso, en raison entre autres du surpâturage, de la surexploitation des terres et du déboisement, en plus des effets conjugués des périodes de sécheresse.

Le Code de l'Environnement en vigueur au Burkina Faso depuis le 30 janvier 1997, définit l'environnement comme suit : « l'environnement est l'ensemble des éléments physiques, chimiques et biologiques naturels ou artificiels et des facteurs écono-

miques, sociaux, politiques et culturels, qui ont un effet sur le processus de maintien de la vie, la transformation et le développement du milieu, les ressources naturelles ou non et les activités humaines». Poser la problématique de l'environnement, c'est donc poser la question de savoir comment satisfaire les besoins fondamentaux et les aspirations du peuple burkinabè sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures.

Le Burkina Faso fait partie du groupe de pays sahéliens où la majorité de la population continue de vivre dans une pauvreté presque absolue parce que privée de conditions de vie décentes et ne disposant pas en quantité et en qualité suffisante de nécessités aussi vitales que la nourriture, l'eau, les soins de santé primaires, le logement, l'habillement, l'éducation et l'emploi. Une telle pauvreté matérielle engendre des types de comportements humains préjudiciables à la durabilité des ressources naturelles, d'où l'importance d'établir des liens entre les problématiques de l'environnement, de la sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté.

Par exemple, au Burkina Faso, les forêts naturelles sont constituées de savanes arbustives et arborées caractéristiques des domaines soudaniens et sahéliens aux conditions pédologiques et pluviométriques peu favorables ; les formations relativement riches se trouvent dans les régions à faible densité de population (Sud-Ouest et Est). 14 % de ces forêts, soit 3,8 millions d'hectares sont actuellement classés et se répartissent comme suit :

- parcs nationaux : 390.000 ha (10 %)
- réserves de faune : 2.545.000 ha (67 %)
- forêts classées : 880.000 ha (23 %).

La régression des superficies forestières résulte principalement des défrichements liés à la pratique de l'agriculture itinérante, l'accroissement démographique, les feux de brousse et l'utilisation du bois comme source d'énergie. De 1980 à 1993, les superficies des formations forestières ont régressé de 1,26 millions d'hectares, passant de 15,42 millions d'hectares en 1980 à 15,18 millions d'hectares en 1983, puis 14,16 millions d'hectares en 1992 soit un taux de régression de 8 % durant la période.

Si l'on prend à titre d'exemple la seule

problématique du bois/énergie, il ressort que les besoins énergétiques sur l'ensemble du pays sont estimés annuellement à environ cinq (5) millions de tonnes de bois entraînant ainsi la destruction de 140.000 ha de forêts par an.

Or, cette ponction dépasse largement la production annuelle de bois qui est estimée en moyenne à 1 m³ par hectare de végétation naturelle. Pour permettre l'établissement d'une exploitation équilibrée des ressources forestières du pays, dans l'optique d'un développement durable le Burkina Faso s'est doté en mars 1996 d'un Programme National d'Aménagement des Forêts (PNAF) qui prend en compte l'organisation et la distribution des produits forestiers, notamment les combustibles ligneux. En application des principes directeurs contenus dans ledit programme, l'organisation de la filière bois/énergie a fait l'objet de réflexion au cours d'un atelier organisé en juin 1995 à Bobo Dioulasso sur l'exploitation forestière. Il s'est dégagé de cet atelier que l'organisation adoptée depuis 1985 qui prévoit des débiteurs, des grossistes-transporteurs, des détaillants et des consommateurs peut être maintenue. Cependant, la chaîne de ravitaillement mise en place a connu de sérieux problèmes au fil des ans et ce, jusqu'à une date récente.

Malheureusement, l'inadéquation du niveau et de la structure du prix de bois en vigueur, 1610 F/stère au producteur depuis 1985 malgré la libéralisation des prix et la dévaluation intervenue en janvier 1994 avait laissé apparaître des indices de démotivation auprès des débiteurs. Cela s'expliquant par le fait que le bois acheté à 1610 F/stère aux producteurs ruraux est vendu sur le marché de desserte à Ouagadougou en moyenne à 6.250 F/stère par les grossistes-transporteurs qui ont saisi l'occasion de la dévaluation pour décider d'une augmentation du prix du stère qui était à l'origine en 1985 de 3.500 F/stère.

Après plusieurs années d'attente, les Unions des Groupements Villageois de Gestion Forestière décidèrent d'appliquer à compter du 27 avril 1998, une nouvelle structure de prix, à 2.200 F.CFA le stère de bois. Avec l'application de ce nouveau taux, en lieu et place des 1610 F pour les zones aménagées qui desservent

la ville de Ouagadougou, les chantiers de gestion et d'exploitation forestière connaîtront un bilan financier tendant vers un meilleur équilibre. Une meilleure rémunération des producteurs avec la nouvelle structure des prix du bois de chauffe va ainsi pérenniser l'activité en vue de la sauvegarde des forêts et contribuer en partie à la lutte contre la pauvreté.

Pour renforcer une meilleure gestion des forêts et permettre une participation effective des populations aux efforts de lutte contre la déforestation, il a été introduit récemment dans les programmes de reboisement, la notion «d'espèces utilitaires» (espèces présentant un intérêt économique). Ainsi, pour la campagne 1997, une priorité a été accordée aux espèces suivantes : *Acacia senegal* (gommier), *Parkia biglobosa* (nééré) et *Anacardium occidentale* (pomme d'acajou) en fonction des zones agrosocio-écologiques.

La saison de reforestation 1997 a enregistré une production de 7.032.100 plants dont 2.500.000 plants d'espèces locales dites utilitaires (gommier blanc, anacardier, nééré principalement). Le bilan des réalisations physiques pour la même année 1997 fait ressortir un total de 5.462.018 plants mis en terre, soit environ 78 % de la production totale. Cela est évalué à une superficie totale de plus de 14.000 ha de plantations classiques dont près de 3.100 ha d'*Acacia senegal*, 452 ha de nééré et 5748 ha d'anacardier.

Au vu de ces résultats satisfaisants, afin de consolider et de renforcer les actions de reforestation, il a été adopté en janvier 1998 un programme quinquennal de reforestation (1998-2002) qui doit permettre la consolidation des acquis techniques des projets de reforestation qui ont été réalisés de 1970 à nos jours. Il vise à la mise en œuvre du programme national de foresterie villageoise dont la stratégie d'approche est sous-tendue par la responsabilisation des populations dans la gestion des ressources naturelles pour la satisfaction de leurs besoins.

2. PAUVRETÉ MONÉTAIRE, PAUVRETÉ NON MONÉTAIRE ET ZONES AGRO-ÉCOLOGIQUES

Selon l'approche du PNUD de la pauvreté humaine, la pauvreté revêt tant un

caractère monétaire (insuffisance de revenus et de consommation), que des aspects liés à l'accessibilité aux besoins essentiels et à la pénurie des capacités. La pauvreté est en général abordée en fonction de trois grandes préoccupations :

- la pauvreté monétaire et croissance économique ;
- la capacité et l'accessibilité aux besoins essentiels ;
- la participation aux prises de décisions.

Dans ce cadre, quel est le niveau d'accès des pauvres aux ressources naturelles au Burkina Faso, en fonction des zones agro-écologiques ? Dans un pays sahélien comme le Burkina Faso, les ressources naturelles concernent en priorité l'accès à la terre, aux eaux et aux forêts. L'absence d'inventaires donnant périodiquement l'état de ces ressources ne permet pas de fixer avec précision les zones agro-écologiques et les éléments tels que, la densité de la population et le seuil de pauvreté dans une zone donnée. Une analyse globale de la situation par zone agro-écologique donne les résultats suivants :

la zone Sud-soudanienne

Elle présente les plus grandes potentialités en matière de ressources naturelles (forêts, eaux, meilleure qualité des terres), ce qui lui confère en matière de lutte contre la pauvreté les atouts nécessaires à la réalisation de la sécurité alimentaire.

Elle est caractérisée par une moyenne pluviométrique comprise entre 900 à 1000 mm/an et des sols profonds. Cependant, avec le phénomène migratoire des trois dernières décennies et l'installation de populations venues de la partie Nord du pays qui importe des pratiques culturelles destructrices (feux de brousse, coupe anarchique du bois...), on assiste à une dégradation accélérée du milieu et l'apparition de poches de désertification par endroit. Pour juguler en partie les effets néfastes du phénomène migratoire, le Gouvernement a initié à travers le pays, avec l'appui des bailleurs de fonds des projets et programmes de gestion de terroirs dont le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT).

La zone Nord soudanienne

Elle est constituée en majeure partie par

le plateau central mossi, avec une forte densité de populations (régions du Centre-Ouest et du Centre-Est). Elle enregistre une pluviométrie moyenne comprise entre 700 à 800 mm/an et connaît un déficit important en matière de ressources forestières, provoquant ainsi une migration des populations vers la zone Sud-soudanienne si ce n'est en dehors des frontières du pays (Côte d'Ivoire, Ghana).

Les zones sahélienne et sub-sahélienne

Les zones sahélienne et sub-sahélienne se caractérisent par une pluviométrie comprise entre 500 à 700 mm/an, connaissant ainsi des contraintes climatiques majeures. Elles englobent des provinces telles que le Séno, le Soum et l'Oudalan dites moyennement déficitaires en ressources forestières et ayant une faible densité de population au km². Ce sont des zones d'élevage par excellence. Celui-ci y constitue la première ressource d'exploitation et permet d'améliorer les revenus des populations de cette zone.

En conclusion de cette analyse globale des zones agro-écologiques du pays, il y a lieu de retenir que la dégradation

accélérée du milieu ne peut qu'accroître l'état de pauvreté des individus en milieu rural. Pour freiner cette tendance, le Gouvernement développe, à travers l'approche de gestion des terroirs, des programmes à même de contribuer à la restauration et à la conservation du milieu dans le cadre d'une politique où les communautés de base sont fortement responsabilisées (ex. : Programme National de Gestion des Terroirs, Projet d'Aménagement des Formations naturelles, Projet Forêts et Sécurité alimentaire...).

3. PRODUCTION VIVRIÈRE, SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET POTENTIEL DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Le lien entre pauvreté, faim et malnutrition est évident ; les gens souffrent habituellement de la faim et de la malnutrition parce qu'ils sont pauvres. L'état nutritionnel est donc un indicateur particulièrement sensible de la pauvreté présente et passée. Pauvreté et malnutrition forment aussi un cercle vicieux : non seulement la pauvreté engendre la malnutrition, mais la malnutrition, spécialement chez les jeunes enfants, contribue à réduire la productivité future puisqu'elle

Tableau 10.1 : Evolution de la production des cultures de 1993 à 1997 (en tonnes)

Cultures	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Sorgho	1 310 431	1 232 431	1 266 156	1 253 819	948 885
Mil	899 197	831 422	733 704	811 497	603 932
Maïs	270 721	350 315	212 493	293 274	366 467
Riz	53 809	61 009	84 026	11 807	89 516
Fonio	25 555	16 379	11 610	10 839	10 752
Total céréale	2 556 713	2 491 556	2 307 989	2 481 236	2 013 552
Arachide	206 320	202 974	180 530	219 668	152 128
Sésame	8 253	1 676	7 761	12 849	7 523
Coton	114 764	177 127	150 453	201 371	343 106
Igname	41 734	36 346	64 041	49 298	36 438
Patate	16 154	11 264	12 605	2 989	16 100
Soja	4 015	1 137	3 321	1 065	3 777
Niébé	245 993	79 797	195 442	254 097	183 077
Voandzou	46 165	40 415	33 712	34 879	25 100

Source : DEP/Agriculture.

entrave gravement le développement des individus et par la même, celui des sociétés.

Dans le contexte de la présente analyse, il faut entendre par sécurité alimentaire : « l'ensemble des conditions d'offre et de demande, c'est-à-dire la disponibilité de nourriture et la capacité d'y accéder, qui forme le seuil à partir duquel les ménages peuvent commencer à faire des réserves, à améliorer leur production et à augmenter leurs revenus, ce qui réduit leur vulnérabilité en cas de crise alimentaire ».

L'économie burkinabè est basée essentiellement sur les secteurs de l'agriculture et de l'élevage qui fournissent à eux seuls plus de 30 % du Produit Intérieur Brut et assurent 80 % des exportations totales. La population active est occupée à 86 % dans l'agriculture et l'élevage, à 5,8 % dans d'autres activités rurales, à 4 % dans l'industrie et l'artisanat urbain et à 4,2 % dans les services. Le constat général est que la performance de l'agriculture et de l'élevage burkinabè est fortement tributaire d'un environnement qui subit une dégradation accélérée. A cet égard, la conservation et la gestion des ressources naturelles, la recapitalisation de la fertilité des sols, la lutte contre la désertification et la sécurisation foncière sont les axes d'orientation de la stratégie définie pour une gestion durable des ressources naturelles.

Dans ce cadre, le Burkina Faso a retenu l'accroissement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme l'un des six grands axes d'orientations stratégiques de développement des secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Pour assurer la réalisation de la sécurité alimentaire, il a été procédé à un bilan de l'offre et de la demande alimentaire. En outre, on a procédé à un recensement et une analyse des contraintes liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les mesures à prendre pour lever ces contraintes ont été identifiées dans un document d'orientation stratégique à l'horizon 2010.

Au Burkina Faso, l'offre alimentaire provient essentiellement de la production intérieure à laquelle viennent s'ajouter les importations sous forme commerciale ou d'aide alimentaire. L'offre alimentaire présente les caractéristiques suivantes pour la campagne agricole 97/98 :

- une production alimentaire variable

d'une année à l'autre avec une tendance à la baisse durant les cinq (5) dernières années (voir tableau 10.1 : Evolution de la production des cultures de 1993 à 1997) ;

- La production définitive de la campagne agricole 1997/1998 accuse une baisse importante de 19 % (2.013.552 tonnes de production globale contre 2.274.400 tonnes pour les résultats prévisionnels) liée à la défaillance pluviométrique caractérisée par l'insuffisance et l'irrégularité des pluies en début et fin de saison.

Par rapport aux besoins globaux de la population, la production définitive dégage ainsi au titre de la campagne 1997/1998 un déficit net de 159 804 tonnes.

Tableau 10. 2 : Bilan de la campagne 1997/1998

Postes	Volumes
Production nationale disponible	1 684 664 tonnes
Stocks initiaux.....	102 283 tonnes
Importations commerciales et aides alimentaires.....	158 367 tonnes
Total disponible	1 945 304 tonnes
Consommation humaine	2 059 580 tonnes
Stocks finaux.....	45 528 tonnes
Total besoin	2 105 108 tonnes
Déficit net	159 804 tonnes

Source : DEP/MA - Cellule Technique du Comité de Coordination de l'Information.

Paradoxalement, par rapport à cette situation déficitaire de la production céréalière ci-dessus décrite, les cultures de rente telles que le coton ont connu quant à elles un accroissement continu durant les deux dernières campagnes, passant de 202 630 tonnes en 1996 à 343.103 tonnes en 1997, soit une augmentation de 69,3 %. Cette situation peut s'expliquer notamment par l'augmentation des superficies et l'accroissement des rendements.

En ce qui concerne la demande alimentaire au Burkina Faso, elle se caractérise par les éléments suivants :

- un niveau de satisfaction des besoins alimentaires encore trop bas. Le faible

Le cri d'alarme du Haut-Commissaire

Sidwaya : *Le Burkina Faso a connu pendant la campagne écoulée un déficit pluviométrique qui a entraîné de facto un déficit céréalier dont la conséquence est la famine ; comment se présente actuellement la situation au Namentenga ?*

Etienne Yanogo : Actuellement, la famine a atteint presque tous les ménages. A l'exception des familles de certains responsables de service et de personnel de certaines entreprises et organisations... qui sont assez nantis, la quasi-totalité des ménages souffre atrocement du déficit alimentaire. En ce qui concerne la situation des populations locales, le problème de famine constitue à l'heure actuelle un véritable casse-tête. Les gens ne mangent qu'une seule fois par jour et quand il y en a. Il m'est revenu que dans certains endroits, les gens sont obligés d'aller à la recherche de feuilles qui entrent dans leur habitude alimentaire pour parer à la situation alimentaire. Il faut donc dire cela honnêtement et sans exagérer. Mais nous avons quand même reçu un secours de la part du gouvernement et par le biais du CONASUR (Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation). Ce geste a été beaucoup salué et nous avons pu vendre une importante quantité du stock reçu avec beaucoup de facilités d'achat aux populations. Le secours a été accueilli au niveau des populations locales avec beaucoup d'engouement. Dans un premier temps, il faut souligner qu'au départ de cette opération de vente avantagée de céréales, les populations disposaient toujours de quelques maigres ressources financières qu'elles ont d'ailleurs toutes utilisées, et de bétail qu'elles ont " bradé " en un temps record. Elles n'ont pas vendu leurs animaux ou produits d'élevage ; elles les ont bradés, ils les ont cédés à vil prix pour pouvoir se procurer des graines de sorgho nécessaire à la préparation du tô qui constitue leur aliment de base. Actuellement, nous sommes confrontés à une difficulté et à une réalité choquante compte tenu du fait que les gens n'ont absolument plus rien à vendre pour s'acheter de quoi se nourrir pour survivre. Les vivres qui sont stockés aux niveaux des hauts-commissariats et des départements, coûtent quatorze mille (14 000) francs CFA le sac de cent (100) kilogrammes. Nous ne disons pas que c'est cher parce que nul part ailleurs, on ne peut obtenir une telle quantité de mil, de sorgho ou de maïs à un prix égal ou moins cher. A l'heure actuelle, 14 000 F ne sont pas à la portée de la bourse d'un quelconque paysan du Namentenga.

Sidwaya : *Après la fermeture des magasins OFNACER (Office national des céréales), nombre de provinces ne disposent plus de points précis de vente de vivres où les paysans peuvent aller s'approvisionner ; conséquence, les prix des céréales augmentent exagérément sur les marchés de la place . Comment se présente la situation au Namentenga?*

Etienne Yanogo : En ce qui nous concerne, il y a des stocks de vivres envoyés par le CONASUR qui sont disponibles, et même à l'heure actuelle. Les ventes de ces vivres ne se font pas aux niveaux des marchés mais plutôt aux niveaux des préfectures. Nous avons six préfectures fonctionnelles et la vente des céréales CONASUR a été décentralisée, pour prendre en compte les six départements. Au niveau de chaque préfecture, les paysans peuvent y aller individuellement ou collectivement acheter leurs vivres. Les stocks sont nettement suffisants mais c'est le prix des céréales qui n'est plus à la portée des bourses des paysans.

Source : Sidwaya N° 3547 du 1er juillet 1998

niveau des disponibilités alimentaires ne couvrant pas les besoins calorifiques journaliers estimés à 2500 kcal/pers/jour ;

- l'importance des céréales dans les modèles de consommation : la consommation nationale moyenne de céréales est estimée à 190 kg par an et par personne avec une forte disparité entre milieu urbain (141 kg) et le milieu rural (185,5 kg) ;

- une évolution croissante de la consommation des céréales importées (riz et blé). En zone urbaine, les céréales locales ne représentent que 50 % environ de la consommation totale céréalière, le reste étant couvert par le riz, le blé et autres céréales.

Les contraintes liées à la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso sont quant à elles les suivantes :

- les aléas climatiques pour couvrir les besoins alimentaires par la production interne ;

- le changement des habitudes alimentaires qui se traduit par une demande croissante de riz qui à défaut de production locale suffisante, doit être satisfaite par les importations ;

- les difficultés d'accès aux produits alimentaires de première nécessité. En effet, l'accès des ménages et des individus à l'alimentation se pose de plus en plus en terme de répartition de revenu et de quantité et qualité des approvisionnements.

Même si la croissance de la production agricole est certes un facteur essentiel pour assurer la sécurité alimentaire des populations, elle n'est pas suffisante. C'est pourquoi, il y a lieu de mettre en place des programmes visant à améliorer le niveau de revenus des pauvres. Pour lever les contraintes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il est prévu un certain nombre de dispositions :

- soutenir la réalisation d'études visant à actualiser la norme officielle de consommation de 190 kg par personne et par an et le niveau des besoins calorifiques estimé aujourd'hui à 2300 kcal/jour/personne ;

- réorienter l'emploi des ressources publiques vers des programmes destinés à l'amélioration de la sécurité alimentaire ;

- élaborer des politiques et programmes adaptés aux groupes et/ou aux zones particulièrement défavorisées ;

- soutenir le développement d'activités génératrices de revenus dans les zones à risque.

4. LES ENJEUX DES POLITIQUES DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Le Ministère de l'Environnement et de l'Eau, depuis sa création en juin 1995, a orienté son action sur quatre (4) grands axes, à savoir, i) la réforme de la politique nationale de l'eau, ii) la réforme de la politique d'hydraulique agricole, iii) l'accélération de l'exécution du programme d'investissement et iv) l'organisation du sous-secteur de l'assainissement.

4.1. La réforme de la politique nationale de l'eau

Le Gouvernement du Burkina Faso a adopté en 1992 dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel la lettre de Politique Sectorielle de l'Eau. Cette politique de l'eau conformément à la stratégie globale du département ministériel de l'Environnement et de l'Eau, s'appuie sur une meilleure connaissance des ressources en eau, dont l'exploitation tient compte des priorités et actions suivantes :

- destiner l'eau à la boisson et aux besoins domestiques ;
 - développer l'hydraulique agricole et pastorale ;
 - assurer une meilleure couverture des besoins en eau de tous les secteurs de l'économie (ressources énergétiques, pêche, industrie, etc.).
- Cependant, la lettre de Politique Sectorielle de l'Eau n'a pas pris en compte certains aspects importants de la gestion des ressources en eau. Ces aspects sont :
- la diversité des domaines d'utilisation de l'eau ;
 - la nécessité de promouvoir la gestion et la protection des ressources en eau en prenant comme unité de planification et de gestion le bassin-versant hydraulique ;
 - la nécessité d'une gestion concertée de la ressource en eau avec tous les utilisateurs ;
 - la création d'un cadre juridique et réglementaire cohérent d'accès à l'eau ;
- la prise en compte des conventions internationales et des recommandations de la

Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement.

La réforme a abouti, à l'heure actuelle, à la formulation d'un document de politique et stratégies en la matière qui vient d'être adopté le 1er 1998 par le Gouvernement. Ce document est le point de départ d'une réflexion à mener avec la participation de l'ensemble des acteurs nationaux. Son ambition est aussi de favoriser plus de cohérence dans les interventions des différents acteurs et partenaires au développement.

4.2. La réforme de la politique d'hydraulique agricole

Les orientations spécifiques retenues en matière d'hydraulique agricole comprennent les priorités et actions suivantes :

- élargir le domaine productif et créer des emplois agricoles afin de limiter l'exode rurale ;
 - conquérir de nouveaux espaces ruraux, en créant des pôles d'activités agricoles intensives susceptibles d'entraîner des effets bénéfiques pour les autres activités agricoles et d'élevage ;
 - acquérir la maîtrise technique, économique et socio-économique des types d'aménagement les plus adaptés au Burkina Faso.
- Au-delà de ces orientations spécifiques dans le domaine de l'hydraulique agricole, la réforme en cours vise les résultats suivants :
- réduire de manière significative le coût unitaire d'aménagement ;
 - accroître le rendement des périmètres aménagés par l'introduction de personnes physiques ou morales de droit privé dans la mise en valeur des aménagements et dans certains travaux y relatifs ;
 - promouvoir la création d'emplois à travers l'utilisation de la haute intensité de main d'œuvre.

Pour l'instant, le Gouvernement a adopté le 3 décembre 1997 un cahier de charges sur l'exploitation des grands périmètres. Au terme de cette décision, désormais, l'exploitation des grands périmètres de l'Etat ne sera plus uniquement familiale du type paysannat. Des opérateurs économiques auront accès et pourront être attributaires de parcelles à partir de dix hectares sur lesquelles ils pourront exercer l'activité économique de leur choix.

4.3. L'accélération de l'exécution du programme d'investissement

La mise en œuvre du programme d'investissement se fait suivant quatre composantes principales :

4.3.1. Alimentation en eau des collectivités rurales

Cette composante est mise en œuvre à travers l'opération «Eau Potable pour tous en 1997» et permettra d'assurer la couverture totale des besoins des populations rurales sur la base de 20 litres/jour/habitant. Elle comporte la réalisation de 2.861 nouveaux points d'eau et la réhabilitation de 1.900 anciens points d'eau. A la date du 31 octobre 1997, les réalisations sont les suivantes :

- physiques : 2420 nouveaux points d'eau et 770 anciens forages réhabilités ;
- financières : 17,6 milliards de F CFA, dont 17 milliards pour les nouveaux investissements.

Les prévisions de réalisations pour le 31 décembre 1997 au terme de l'opération sont de 2.620 nouveaux points d'eau et de 780 anciens forages réhabilités. Plus de (3.000) villages seront touchés par l'opération. Les besoins en eau calculés sur la base de 20 l/jour/habitant, soit un point d'eau pour 500 habitants seront couverts et même ramenés à un point d'eau pour 330 habitants.

4.3.2 Alimentation en eau des villes et centres secondaires gérés par l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA)

Ce volet comporte les principales composantes suivantes :

- le Projet d'Approvisionnement de la ville de Ouagadougou à partir de Ziga : le financement de ce projet est bouclé et le coût actuel de ce programme est de 116 milliards de F CFA. Le lancement des travaux a eu lieu le 26 février 1998;
- le projet d'approvisionnement en eau de la ville de Bobo-Dioulasso d'un montant de 14 milliards de F CFA sur financement KFW. Ce projet permettra de résoudre définitivement d'ici à l'an 2007, les besoins en eau des populations de la ville par une couverture totale de ces besoins ;
- l'approvisionnement en eau des villes

de Ouahigouya, Dori, Gorom Gorom, Pouytenga, Fada N'Gourma, Yako, Gourcy, Kongoussi, Kaya, Niangoloko : la composante comprend le renforcement des centres à travers une extension du réseau, la mobilisation des ressources en eau et le renforcement du traitement. Le coût global de la composante est de 6,620 milliards de F CFA.

Au titre des dix centres secondaires identifiés pour les années 1996 à 1998, les niveaux d'exécution sont les suivants :

- Houndé : réseau mis en œuvre ;
- Bérégadougou.: en instance de terrasseage (FED) ;
- Diébougou : travaux en cours (FED) ;
- Boulsa, Boussé, Saponé, Toma, Diapaga, Zorgho, : fiches de projet élaborées.

4.3.3. Pénurie d'eau en 1998 et gestion intégrée des ressources en eau

Malgré les efforts développés au niveau national pour satisfaire les besoins en eau des villes et centres secondaires, l'année 1998 a été marquée par une pénurie d'eau au Burkina Faso et dans la sous région ouest-africaine. (Mali, Ghana, Togo, Bénin, etc.) avec des conséquences importantes au plan du ravitaillement en eau potable et en énergie.

Le bassin versant du Nakambé (Burkina Faso) a enregistré au cours de la saison pluvieuse 1997 un déficit important ; de 750 mm en année normale on a enregistré qu'environ 450 mm pour l'année 1997. Les trois (3) barrages qui approvisionnent la ville de Ouagadougou en eau et le barrage de Loumbila (localité située à une vingtaine de kilomètres de Ouagadougou) ont connu au cours de la même saison pluvieuse 1997 un taux de remplissage avoisinant les 45 %.

La pénurie d'eau qu'a connue la ville de Ouagadougou a été gérée de manière efficace grâce à diverses mesures et initiatives prises à cette occasion : non ravitaillement en eau des grands chantiers de construction, arrosages limités, interdiction de lavage des véhicules à grande eau, opérations de déstasse, création de forages supplémentaires, alimentation en eau du barrage n° 3 à partir de ceux de Koubri et de Nagbangré et mise en place en mai 1998, avec l'assistance d'experts

marocains d'un système de traitement des nuages pour garantir une meilleure saison pluvieuse 1998 dans le cadre d'une opération dénommée «Saaga».

En liaison avec la gestion intégrée des ressources en eau, les pays de l'Afrique de l'Ouest au cours d'une conférence tenue à Ouagadougou du 3 au 5 mars 1998 ont fait un diagnostic sur les problèmes liés à l'eau et qui ont conduit à des situations préjudiciables à leur développement économique et social : pénurie d'eau, maladies hydriques, inondations, etc...

La rencontre de Ouagadougou a permis de mettre en évidence un ensemble de problèmes liés à l'eau et à dégager des causes multiples dont les plus importantes sont :

- les contraintes physiques et climatiques dues à un environnement peu favorable à la reconstitution et à la mobilisation des ressources en eau ;
- les facteurs humains contribuant à la surexploitation et à la dégradation des ressources en eau : croissance démographique, pauvreté, urbanisation industrialisation, développement de l'agriculture, etc...

Pour faire face à une telle situation et afin de garantir une meilleure gestion des ressources en eau à l'avenir, les pays de l'Afrique de l'Ouest ayant pris part à la conférence de Ouagadougou ont décidé d'une gestion intégrée de leurs ressources en eau s'appuyant sur un Plan d'Action National de l'Eau selon les principes directeurs consignés dans le document «Action 21» issu de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en juin 1992.

Les pays concernés se sont ainsi engagés à créer un cadre de coopération régionale pour la gestion intégrée des ressources en eau à travers l'harmonisation des politiques et des législations en matière d'eau et par une intensification des échanges d'expériences.

Pour rendre opérationnels les différents engagements issus de la rencontre de Ouagadougou, il a été créé un Comité de Suivi Ministériel qui veillera à la mise en œuvre dans les pays respectifs d'un processus de gestion intégrée des ressources

en eau. En effet, les délégations présentes lors de la réunion de Ouagadougou ont confirmé que seul un système de gestion intégrée pourrait aider la région de l'Afrique de l'Ouest à garantir une meilleure maîtrise de ses ressources en eau.

4.4. L'organisation du sous-secteur de l'assainissement

Les réalisations en matière d'assainissement au Burkina Faso ont connu une évolution réelle et importante à partir des années 90, principalement en milieu urbain, à travers les actions suivantes :

- l'introduction et la mise en œuvre de la méthode de planification stratégique de l'assainissement des eaux usées et des excréta ;
- la mise en œuvre des deuxième et troisième projets de développement urbain ;
- la décentralisation de l'administration autour d'une gestion communale adéquate.

Le développement de plus en plus important des villes, la mise en œuvre des programmes d'hydraulique agricole autour des lacs artificiels, la relance de la culture du coton avec une intense utilisation d'engrais de toute sorte, entraînent en effet une dégradation importante des conditions de vie et de l'environnement.

Face à une telle situation, le Gouvernement a défini un cadre organisationnel et institutionnel de l'environnement par l'adoption d'une stratégie nationale du sous-secteur de l'assainissement au Burkina Faso. La stratégie nationale d'assainissement se fonde sur les principes suivants :

- sur le plan institutionnel, il s'agit de différencier les cinq fonctions fondamentales que sont : l'évaluation des besoins, la planification et la programmation, la gestion des programmes à exécuter, l'appui à l'exécution et le contrôle de la mise en œuvre des programmes et des résultats ;
- sur le plan du financement, il s'agit, pour l'essentiel d'augmenter l'amélioration de l'assainissement avec la participation des usagers ;
- sur le plan technologique, il s'agit de proposer une palette variée d'options technologiques adaptées au contexte local ;

- sur le plan de la participation des communautés, il est important d'impliquer les communautés dès le démarrage des programmes d'assainissement et de les considérer comme des interlocuteurs à part entière à toutes les étapes du programme.

Malgré ces efforts, le sous-secteur de l'assainissement est caractérisé par une insuffisance chronique de financements et n'est que faiblement pris en compte pour les activités des projets de développement urbain (2e et 3e). Il y a lieu de citer les actions directes menées par l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement au titre de l'assainissement individuel et collectif à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso pour un coût estimé à environ 3,4 milliards de F. CFA.

5. STRATÉGIE ET PLANS D'ACTION DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT

5.1. Stratégie globale en matière d'Environnement et d'Eau

Avec la création en juin 1995 d'un ministère chargé de l'Environnement et de l'Eau, l'action de ce nouveau département ministériel est désormais guidée par un document dit de stratégie globale. A travers les orientations proposées, l'objectif principal de la politique environnementale est la recherche d'un équilibre socio-écologique et socio-économique susceptible de contribuer à l'autosuffisance et à la sécurité alimentaire et d'offrir les meilleures conditions de vie aux populations.

De façon spécifique, la politique environnementale est menée à travers les trois grands axes suivants :

- la lutte contre la désertification et le suivi de toutes les actions de développement rural ayant une incidence négative sur l'environnement ;
- la lutte contre les pollutions et nuisances diverses ;
- les aménagements urbains (création d'espaces verts pour l'embellissement et/ou l'amélioration du cadre de vie).

Au regard de l'objectif principal de la politique environnementale qui ambi-

tionne d'instaurer des pratiques de gestion rationnelle des ressources naturelles pour arriver à un développement durable, les éléments suivants ont été retenus en guise de principes directeurs :

- adéquation des activités aux spécificités de l'environnement écologique ;
- adéquation du processus de réalisation des paquets technologiques aux données du milieu physique et aux capacités de gestion des utilisateurs des ressources ;
- établissement de la concertation comme base d'arbitrage dans la gestion des intérêts pour l'utilisation des ressources naturelles.

En matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques, la stratégie globale a intégré les éléments issus du document de politique nationale forestière. Ainsi, l'objectif essentiel de la politique forestière (forêts, faune, pêche) est de contribuer à la lutte contre la désertification et de contribuer à la sécurité alimentaire et à la satisfaction des besoins nationaux en bois/énergie, bois de service et bois d'œuvre, toutes actions contribuant à lutter contre la pauvreté. Cet objectif essentiel est structuré par les trois grands axes suivants :

- l'augmentation de la production forestière (bois, produits cynégétiques et halieutiques) ;
 - la rationalisation de la consommation des produits forestiers (bois, produits cynégétiques et halieutiques) ;
 - la protection du patrimoine forestier (végétation, faune, potentiel halieutique).
- Au titre des activités prioritaires, cinq options communes aux sous-secteurs des forêts, de la faune et des pêches ont été retenues :
- la valorisation des ressources forestières par une exploitation rationnelle ;
 - la génération d'emplois et de revenus stables en milieu rural ;
 - la réhabilitation des ressources forestières, fauniques et halieutiques dégradées ;
 - la contribution à l'organisation de l'exploitation de l'espace rural ;
 - la conservation de la diversité biologique.

5.2. Le Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) et la mise en œuvre des accords de Rio de 1992

5.2.1. Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE)

Suite à la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) tenue à Rio en 1992 qui a mis en relief les questions environnementales dans la planification du développement durable, le Burkina Faso se devait de relire sa politique environnementale bâtie autour du Plan d'Action National pour l'Environnement qui avait été adopté en 1991.

Ainsi, le PANE a été revu et actualisé en 1994. Il met en exergue outre les aspects techniques, la nécessité de lutter contre la pauvreté en impliquant davantage de manière responsable le secteur public, privé, les groupes socio-professionnels (femmes, jeunes, industriels, syndicats, etc.). Le PANE dans sa nouvelle version permet de mieux renforcer les capacités institutionnelles, la recherche, les arrangements institutionnels, internationaux, les instruments et mécanismes juridiques internationaux et sous-régionaux dans le domaine du transfert de technologies propres et appropriées, etc...

Le PANE relu constitue l'Agenda 21 national et comprend dans sa conception actuelle, trois (3) programmes cadres et deux (2) programmes d'appui qui sont :

- le Programme Cadre de Gestion des Patrimoines Nationaux ;
- le Programme Cadre pour la Gestion des Terroirs ;
- le Programme Cadre pour l'Amélioration du cadre de Vie
- le Programme National de Gestion de l'Information sur le Milieu ;
- le Programme de Développement des Compétences en environnement.

Une telle conception du contenu du PANE correspond bien à la volonté et à la logique d'embrasser tous les aspects relatifs à la préservation de l'environnement mais s'est avérée inefficace dans le suivi de la mise en œuvre. En effet, l'exécution pratique de chacun des cinq (5) programmes du PANE incombe à la fois à plusieurs départements ministériels qui sont plus préoccupés par la mise en œuvre de leurs stratégies sectorielles que par celles des programmes du PANE.

C'est ainsi qu'il a été décidé de relire une nouvelle fois le PANE. La relecture en cours prendra en compte, non plus des programmes cadres et des programmes d'appui, mais l'ensemble des stratégies sectorielles des différents ministères et structures concernées. Le PANE sera conçu comme une sorte de guide d'orientation résumant les différentes stratégies en matière de préservation de l'environnement en cours dans le pays.

5.2.2. La mise en œuvre des conventions de Rio

La Convention Cadre sur les changements climatiques

cette convention a pour objectif principal de stabiliser les concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau acceptable pour l'environnement (et d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse).

Le Burkina Faso a ratifié la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques le 2 septembre 1993 qui est entrée en vigueur le 21 mars 1994 et qui compte 165 Etats parties. Suite à cet acte de ratification, un comité interministériel de mise en œuvre des actions de la convention (CIMAC) a été créé et est fonctionnel depuis 1995.

La convention sur la diversité biologique

La diversité biologique (la variété des espèces animales et végétales qui existent) est absolument indispensable pour le développement économique et social, en terme de qualité de vie, mais surtout pour la survivance même de l'humanité toute entière. Les produits dont l'homme se nourrit, les maisons qu'il habite, les médicaments avec lesquels il se soigne, les vêtements qu'il porte, et toutes sortes d'autres éléments dont il use ont en effet une source biologique. Malheureusement, il est regrettable de constater que cette diversité biologique se réduit à un rythme important, notamment à cause des activités économiques de l'homme.

La convention sur la diversité biologique est un instrument juridique sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. Elle a été ratifiée par le Burkina Faso le 2 septembre 1993.

Un comité national a été mis en place en 1994 pour suivre son application. Ainsi, il a été procédé à une étude sur la monographie nationale en matière de diversité biologique. Une stratégie nationale de gestion de la diversité biologique est en cours d'élaboration.

La Convention Internationale de Lutte contre la Désertification

Le principe d'élaboration de cette convention a été exigé et obtenu par les pays africains qui estimaient qu'au-delà des problèmes de changements climatiques et de la destruction de la diversité biologique, leur continent était soumis à un autre type de problème qu'est la désertification.

Cette convention qui est entrée en vigueur depuis le 26 décembre 1996, a été ratifiée par le Burkina Faso le 26 janvier 1994. Pour sa mise en œuvre, le Burkina Faso est en train d'élaborer son Programme d'Action National (PAN) de lutte contre la désertification. Le PAN qui s'élabore conformément aux recommandations et orientations du forum national qui s'est tenu en juillet 1997, prend en compte les principes de partenariat, de participation et de concertation prônés par la Convention. L'idée est de pouvoir créer les conditions nécessaires permettant aux communautés locales à tous les niveaux de :

- pouvoir élaborer leurs programmes locaux de développement (PLD) ;
- prévoir le financement de ces PLD dans le cadre du Fonds National de Lutte contre la Désertification qui sera mis en place ;
- pouvoir mettre en œuvre et suivre ces PLD avec l'appui des services techniques.

6. STRATÉGIES ET PLAN D'ACTION DANS LES DOMAINES DE L'AGRICULTURE ET DES RESSOURCES ANIMALES.

Le Burkina Faso est engagé depuis janvier 1997 dans le processus d'élaboration d'une stratégie opérationnelle de croissance durable des secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Ce processus comporte 6 étapes :

- le diagnostic approfondi des secteurs de l'agriculture et de l'élevage ;
- l'élaboration de fiches de synthèse par filière et par thème ;
- l'élaboration de la note d'orientation du plan d'actions de la politique de développement de l'élevage ;

- l'élaboration du document d'orientation stratégique à l'horizon 2010 (DOS) ;
- l'élaboration du plan stratégique opérationnel (Plans d'actions détaillés) ;
- l'élaboration du programme d'investissement dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage.

La phase diagnostic

Celle-ci est achevée et a permis de faire une analyse approfondie des secteurs de l'agriculture et de l'élevage, d'en dégager les contraintes et potentialités au niveau national et régional et d'identifier les filières et thèmes principaux de relance de la production agro-pastorale.

La note d'orientation du plan d'action de la politique de développement de l'élevage.

Disponible depuis novembre 1997 elle a retenu les cinq axes stratégiques suivants :

- des actions sur les animaux ;
- des actions pour l'alimentation des animaux ;
- la stratification de l'élevage par zone éco-climatique et la maîtrise de la problématique foncière ;
- des industries de soutien à l'élevage ;
- l'élaboration d'une carte épidémiologique du territoire national.

Le document d'orientations stratégiques.

Il est disponible depuis décembre 1997. Il fixe les grands axes d'orientations politiques assignés aux secteurs de l'agriculture et de l'élevage pour les dix prochaines années. Il s'agira au cours de cette période, pour le Gouvernement de :

- favoriser le développement de l'économie de marché en milieu rural ;
- moderniser les exploitations agricoles et d'élevage ;
- favoriser la professionnalisation des différents acteurs et renforcer leur rôle ;
- accroître la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- améliorer sensiblement le statut économique de la femme rurale ;
- recentrer le rôle de l'état et favoriser l'initiative privée dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage.

7. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Les différentes réformes engagées depuis juin 1995 se poursuivront encore au cours des années 1998 et 1999. Elles concerneront entre autres les aspects suivants :

- l'adoption et la mise en œuvre des textes d'application du code forestier et du code de l'environnement ;
- l'élaboration des stratégies sectorielles et leur prise en compte dans le cadre de la relecture du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) ;
- l'adoption du Programme d'Action National dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention Internationale de Lutte contre la Désertification ;
- la mise en œuvre du programme quinquennal de reforestation 1998-2002.

Dans le secteur de l'eau, les perspectives concerneront les actions suivantes :

- l'adoption du code de l'eau ;
- l'élaboration du schéma directeur de gestion des ressources en eau par bassin hydrographique ;
- la finalisation de l'étude sur la réforme du système de maintenance des infrastructures hydrauliques d'AEP en milieu rural et semi-urbain.

La résolution des questions institutionnelles, organisationnelles et législatives à court terme ouvre la voie à une meilleure participation des secteurs de l'environnement et de l'eau à la lutte contre la pauvreté par une responsabilisation accrue des communautés de base à travers une politique conséquente de décentralisation.

Pour le moyen et long termes dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement doit faire de la lutte contre la désertification une de ses priorités et renforcer davantage sa politique de développement participatif à travers l'approche de gestion des terroirs. Une nouvelle génération de projets évaluée en mai 1998 à plus de 360 milliards de F CFA s'attachent actuellement à la mise en œuvre de la nouvelle politique de développement participatif par la mise au point d'instruments d'analyse devant permettre :

- de mieux responsabiliser les communautés de base et d'établir un dialogue plus direct avec elles ;

- d'aider les populations locales à diagnostiquer leurs problèmes et élaborer des programmes d'action à moyen et long termes ;
- de mobiliser les ressources financières ;
- de faciliter le suivi décentralisé de l'exécution de ces programmes.

Enfin, dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, l'achèvement prochain de l'élaboration des plans d'actions et des programmes d'investissement devrait permettre au Gouvernement de dialoguer avec ses partenaires, d'assurer une meilleure coordination des activités dans les deux domaines et de renforcer les capacités de mobilisation de ressources financières et humaines.

Ainsi, la préservation de l'environnement signifie souvent, dans la pratique, qu'il faut aider les pauvres à rétablir une relation stable avec des ressources fragiles. Les processus suivis dans de nombreuses régions entraînent l'épuisement progressif, et parfois même rapide, des ressources naturelles. La solution passe en partie par la préservation et la régénération des ressources. Elle réside en partie aussi dans la mise à la disposition des pauvres de solutions de rechange économiquement viables, ce qui devrait avoir pour effet de réduire leur dépendance à l'égard de pratiques culturelles et d'élevage favorisant l'érosion ou tout autre destruction irrémédiable des ressources de la nature.

Etant donné que les solutions de rechange d'ordre économique sont parfois extrêmement limitées, le problème ne consiste pas à interdire aux pauvres l'usage des ressources écologiquement fragiles, mais à modifier les conditions de cette utilisation. La maîtrise des techniques de l'observation et de prévention des sinistres est importante mais la sécurité de l'occupation des terres et le volume des ressources d'investissement disponibles revêtent une importance plus grande encore. La lutte contre la pauvreté suppose non seulement qu'on accroisse la capacité des pauvres à la production, mais aussi qu'on préserve et qu'on augmente la valeur à longue échéance des ressources qu'ils utilisent.



CHAPITRE 11

COOPERATION INTERNATIONALE ET AIDE PROVINCIALISEE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

I. PRISE DE CONSCIENCE DE LA PROBLÉMATIQUE DE LA PAUVRETÉ AU NIVEAU INTERNATIONAL ET BURKINABÈ.

La prise de conscience de l'importance de la problématique de la pauvreté trouve son origine à la fin des années 80 et au début des années 90. D'une part, les options de développement mises en pratique durant trois décennies et axées sur les grandes infrastructures et la promotion des exportations et du commerce, ont montré leurs limites évidentes. D'autre part, les retombées sociales négatives des programmes d'ajustement structurel, notamment sur les groupes défavorisés, ont abouti à considérer les années 80 comme des années perdues pour les pauvres. Face à ces échecs, la communauté internationale a commencé à remettre en cause les paradigmes traditionnels du développement et à prendre en compte la thématique de la pauvreté.

Dès la fin des années 80, des ONG et des organisations de la société civile mettent en avant la thématique de la pauvreté dans leur appréhension du développement. En outre, en 1990, le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque Mondiale est consacré à la pauvreté. Il faudra cependant attendre la tenue du Sommet social de Copenhague en 1995 où les organisations de la société civile joueront un rôle considérable, pour que la communauté internationale reconnaisse publiquement l'importance de la problématique de la pauvreté.

Ainsi, lors du Sommet Mondial pour le Développement Humain, communément appelé le Sommet Social, qui s'est

déroulé à Copenhague, au Danemark, en mars 1995, les Chefs d'Etat et les principaux dirigeants de plus de 180 pays ont reconnu l'importance grandissante de la problématique de la pauvreté et se sont engagés à la combattre. La déclaration de Copenhague sur le développement social stipule ainsi :

" Nous sommes réunis ici pour nous engager, nous, nos gouvernements et nos nations, à oeuvrer au développement social dans le monde entier, de telle sorte que tous, hommes et femmes, en particulier ceux et celles qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer les droits, utiliser les ressources et partager les responsabilités qui leur permettent de vivre une vie satisfaisante et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité. Ce doit être un objectif primordial pour la communauté internationale que de soutenir et d'encourager ces efforts, s'agissant spécialement des personnes qui souffrent de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion sociale¹ ".

Dans ce cadre, la tenue de ce Sommet ainsi que la déclaration et le programme d'action qui en ont découlé sont des étapes essentielles dans la prise de conscience de la part de la communauté internationale du phénomène et de la problématique de la pauvreté. Les Gouvernements s'y sont engagés à poursuivre l'objectif de l'élimination de la pauvreté par la formulation et la mise en oeuvre de plans nationaux d'élimination de la pauvreté qui se focalisent sur ses causes structurelles, y compris aux niveaux locaux, nationaux et internationaux.

¹ " Déclaration de Copenhague sur le Développement Social ". Sommet mondial pour le Développement Social, 1995.

Dans cette perspective, toute une série de mesures destinées à contribuer à l'élimination de la pauvreté ont été préconisées lors de cette Conférence. Même si celles-ci doivent être mises en oeuvre prioritairement par les Gouvernements nationaux, la Conférence recommande toutefois que la communauté internationale puisse appuyer les pays dans ces démarches, et plus particulièrement les pays africains, les pays les moins avancés et les pays en crise.

Parmi les mesures préconisées, l'appui de la communauté internationale à la partie nationale est souhaité dans le cadre des activités suivantes :

- Formulation de stratégies intégrées d'élimination de la pauvreté;
- Accès des pauvres aux ressources productives et aux infrastructures;
- Satisfaction des besoins fondamentaux de tous;
- Amélioration de la protection sociale et réduction de la vulnérabilité.

Les déclarations et les engagements pris lors du Sommet ont été acceptés par plus de 180 Etats. D'autres part, des centaines d'ONG et d'organisations de la société civile ont participé à la confection des résolutions et aux travaux de Copenhague. Ainsi, l'impact du Sommet Social de Copenhague dans la prise de conscience de l'importance de la lutte contre la pauvreté, dans l'élaboration de nouvelles stratégies et politiques de développement ainsi que dans les grands axes d'intervention des bailleurs de fonds a été déterminant.

Dans le cadre de la préparation de ce sommet, le gouvernement burkinabè a préparé, dès février 1995, un " Rapport national sur le sommet mondial pour le développement social ". S'intéressant aux thèmes de l'élimination de la pauvreté, à la croissance de l'emploi productif et à l'intégration sociale, on peut considérer ce document comme la première étape dans la prise de conscience et l'appréhension de la problématique de la pauvreté au Burkina Faso. Au-delà d'une analyse diagnostic de la situation burkinabè, le document préconise certains objectifs généraux et stratégies de lutte contre la pauvreté, plus particulièrement dans les domaines de l'emploi, des secteurs sociaux, des femmes et des enfants.

Cette même année 1995 va consacrer le thème de la lutte contre la pauvreté comme prioritaire aux yeux de la partie nationale et des partenaires extérieures au développement suite à l'adoption de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable lors de la Troisième Conférence Générale de Table Ronde, tenue à Genève en octobre 1995. Ce document de stratégie devait permettre au Gouvernement d'inscrire ses actions de développement dans une perspective de long terme couvrant la période 1995-2005. La finalité de cette politique est de centrer le développement du pays sur le concept de sécurité humaine permettant l'accès de chaque burkinabè à un emploi rémunérateur, aux soins médicaux préventifs et curatifs, à la sécurité alimentaire, à la sécurité environnementale et à la sécurité individuelle et politique.

Ainsi, dès 1995, par le biais du rapport national sur le développement social et la Lettre d'Intention de développement humain durable, le Gouvernement burkinabè marquait clairement son intention de se concentrer sur la problématique du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté. Ces deux engagements, l'un pris lors d'une Conférence internationale et l'autre lors d'une conférence de table ronde, prennent donc une ampleur internationale et incluent ainsi la communauté des bailleurs de fonds du Burkina Faso dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

Au niveau des principes, l'ensemble des bailleurs de fonds et la communauté internationale ont reconnu l'importance de la lutte contre la pauvreté dans le processus du développement. Ainsi, dans la foulée du sommet de Copenhague, l'importance de l'élimination de la pauvreté dans le cadre d'un développement humain durable a aussi été reconnue par l'Assemblée générale des Nations Unies qui a proclamé l'année 1996 " Année Internationale de l'Eradication de la Pauvreté² ". Cette année n'est en fait que le point de départ d'une décennie des Nations Unies consacrée à cette problématique.

Au niveau des agences du Système des Nations Unies, grâce à la préparation du Sommet social de Copenhague et à la mise en oeuvre de l'Initiative 20/20, cette

² Cf. à ce sujet : " Elimination de la pauvreté : 1996 année internationale pour l'éradication de la pauvreté ", PNUD, 1996.

prise de conscience de la problématique de la pauvreté est déjà bien internalisée et les engagements en voie de réalisation.

Il en va de même au niveau des bailleurs de fonds bilatéraux, dans leurs déclarations d'intention. Ainsi, en 1996, lors de la 34^{ème} réunion de haut niveau du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, le rapport du Président, relatif au rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle, insiste sur la thématique de la pauvreté³. Parmi les objectifs recensés, la réduction de la pauvreté est considérée comme l'objectif principal du développement : la proportion de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté devra ainsi être réduite de moitié d'ici à l'année 2015.

Cet engagement ferme de réduction de la pauvreté a été renouvelé en 1997 à l'occasion d'une nouvelle réunion de haut niveau de l'OCDE où un document relatif aux perspectives de développement pour 2020 établit les relations existantes entre globalisation et pauvreté. A nouveau, l'attention se focalise sur la lutte contre la pauvreté, que ce soit au niveau des individus ou des ménages pauvres⁴.

Ainsi, au niveau de l'engagement politique, la communauté internationale et tous les partenaires au développement expriment leur appui et leur soutien aux objectifs d'éradication de la pauvreté tels que formulés lors du Sommet Social de Copenhague. Au-delà de ces déclarations d'intention, il est nécessaire d'analyser les flux d'aide en la matière ainsi que les appuis aux politiques et actions mises en oeuvre par les bailleurs en ce domaine au Burkina Faso, afin de mieux cerner la manière dont ces engagements politiques se sont traduits dans la réalité.

2. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU BURKINA FASO.

2. 1. Tendances générales de l'APD envers les pays les plus pauvres.

Les pressions budgétaires qui s'exercent sur l'enveloppe globale de l'aide, à

l'échelle mondiale, a continué à se faire ressentir de manière extrêmement forte sur l'Aide Publique au Développement au cours de ces dernières années. Ainsi, l'Aide publique au Développement (APD) totale, bilatérale et multilatérale, a encore baissé, passant de 66 milliards en 1994 à 59 milliards en 1995 et à seulement 55 milliards de dollars en 1996⁵. En termes réels, en 1996, l'aide a fléchi de 4% par rapport à 1995; de 16% par rapport à 1992 ou encore de 8% entre 1990 et 1995. En 1996, cette aide globale n'a représenté que 0,25% du PNB combiné des membres du CAD, soit le niveau le plus faible jamais enregistré depuis 30 ans, bien loin de l'objectif de 0,7% du PIB.

Si l'on se concentre plus explicitement sur l'aide consacrée à l'Afrique, celle-ci a reçu 20 milliards de dollars en 1996 contre plus de 21 milliards en 1993, par exemple. Quant à l'Afrique au sud du Sahara, alors qu'elle recevait 17,3 milliards de dollars en 1993, elle ne se voit plus octroyé que 16,7 milliards en 1996. On constate donc une lente dégradation des flux d'aide à destination de l'Afrique.

On retrouve les mêmes tendances en concentrant l'analyse sur les pays les moins avancés (PMA). Si les sommes globales des ressources affectées aux PMA représentent bien un quart de l'aide totale alors que ce groupe ne représente qu'un huitième de la population du monde en développement, on assiste cependant à une érosion constante de ces flux. La part de l'APD consacrée aux PMA dans le PNB des pays donateurs membre du CAD a chuté de 0,09% en 1990 à 0,07% en 1995, soit moins de la moitié par rapport aux objectifs et engagements pris par ces pays lors de la Conférence de Paris de 1990.

Ainsi, cette première analyse des flux globaux de l'aide à destination des PMA ou des pays d'Afrique subsaharienne ne semble pas corroborer les discours et engagements politiques relatifs à la réduction de la pauvreté ; c'est plutôt à une réduction des flux d'aide à destination des pays les plus pauvres que l'on assiste.

Cependant, il n'existe pas de statistiques directement disponibles concernant les

³ " Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle ", in " Coopération pour le développement, Rapport 1996 ", CAD, OCDE, 1997.

⁴ " Globalisation and Linkages to 2020 : Can Poor Countries and Poor People Prosper in the New Global Age? ", CAD, OCDE, 1997.

⁵ Cf. à ce sujet : " Coopération pour le Développement. Rapports 1996 et 1997 ", CAD, OCDE, 1997 & 1998.

sommes affectées spécifiquement à la lutte contre la pauvreté. La mobilisation de l'aide contre la pauvreté et ses retombées effectives pour les populations pauvres continuent donc de susciter des interrogations. En effet, au-delà des statistiques générales sur les revenus au niveau de tout un pays, les outils statistiques actuels ne permettent pas d'évaluer de façon précise les proportions de l'aide dont peuvent bénéficier les groupes de populations considérés comme pauvres. Il en va de même des secteurs de l'aide qui ne recouvrent jamais un secteur " lutte contre la pauvreté ". Il faut donc tenter de déterminer les types et les volumes d'aide qui ont le plus de chance d'avoir des effets bénéfiques sur la situation de misère et de marginalisation des pauvres.

Dans ce cadre, les données relatives à l'aide consacrée aux secteurs sociaux en général ou aux services sociaux de base inclus dans l'Initiative 20/20, devraient permettre de mieux apprécier le niveau, le volume et la qualité d'une partie de l'aide consacrée à la réduction de la pauvreté.

Ainsi, au cours des années 90, il semble que l'aide à destination de l'éducation, de l'approvisionnement en eau potable et de la santé ait fait l'objet d'une attention accrue de la part des bailleurs de fonds. L'éducation représente 16 à 18% de l'aide totale bilatérale, l'eau quelques 8% contre 2% dans les années 70 et la santé entre 5 et 7%⁶. Néanmoins, l'analyse des dépenses sociales de 66 pays en développement montre que la progression entre 1986 et 1996 des dépenses de santé et d'éducation en pourcentage du PIB s'élève à peine à 0,1% pour l'éducation et à 0,3% en ce qui concerne la santé. Bien plus, on a assisté à une diminution des dépenses d'éducation par habitant au sein des pays de l'Afrique subsaharienne de l'ordre de 0,5%⁷. L'effort à faire vis-à-vis des pays les plus pauvres semble donc encore important.

D'autre part, si l'on se concentre sur les secteurs sociaux de base, selon les termes de l'Initiative 20/20; c'est à dire sur les flux d'aide affectés à l'éducation de base, aux soins de santé primaire, à la santé de la reproduction, à l'eau potable et à l'assainissement, ces dépenses ne représentent plus que 10 à 11% de l'APD totale des bailleurs de fonds alors que les gouvernements

consacrent en moyenne 13% de leur budget à ce type de dépenses⁸. Le chemin à parcourir pour atteindre l'objectif des 20% semble donc encore bien long.

Ainsi, tant au niveau des pays ciblés (les pays les plus pauvres), que des secteurs ayant le plus d'impact sur la pauvreté (secteurs sociaux de base de l'Initiative 20/20), les données relatives aux flux d'aide ne semblent pas en totale concordance avec les engagements et la volonté politique affichée de contribuer à l'éradication de la pauvreté.

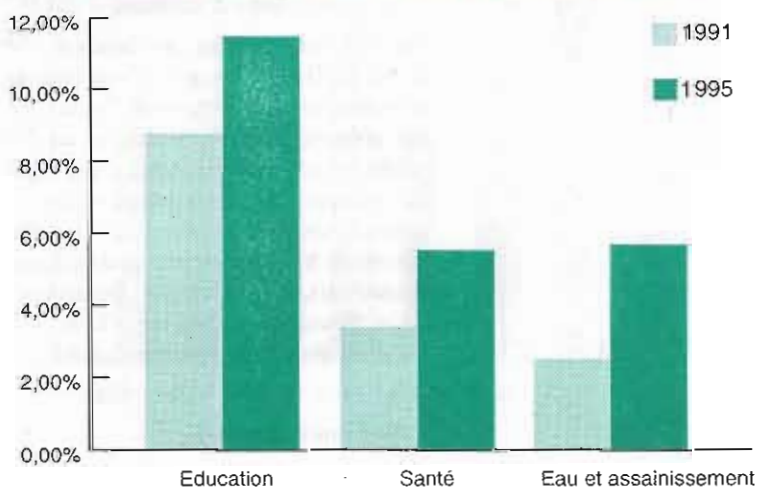
2. 2. L'Aide Publique au Développement en faveur du Burkina Faso.

2. 2. 1. Planification et coordination de l'aide

Stratégie de développement du pays

A l'instar des autres pays de la sous-région, le Burkina Faso a opté, dès son indépendance, pour une gestion planifiée de son développement économique et social. C'est ainsi que dès 1959, il a été mis en place un service de planification appuyé par un bureau statistique. Après des tentatives infructueuses, qui se sont soldées notamment par l'élaboration de six projets de plans non approuvés et non exécutés, la formulation du premier plan quinquennal du pays n'intervient qu'en 1983. La mise en oeuvre de ce plan sera interrompue et remplacée en 1984 par un Programme Populaire de Développement (PPD) couvrant la période 1984-1995.

Graphique 11.1 Evolution de l'aide consacrée aux secteurs sociaux en % de l'APD, 1991 & 1995



⁶ " Coopération pour la développement, Rapport 1996 ", CAD, OCDE, 1997.

⁷ " Dépenses et indicateurs sociaux ", in " Bulletin du FMI ", mars 1998.

⁸ " Suivi de l'Initiative 20/20 ", UNICEF, New York, 1997.

Le premier plan quinquennal, adopté et exécuté jusqu'à son terme, est le Plan Quinquennal de Développement Populaire (1986-1990). Celui-ci a été suivi d'un deuxième Plan Quinquennal de Développement Populaire (1991-1995), parallèlement exécuté avec le premier Programme d'Ajustement Structurel dont le démarrage, intervenu en 1991, a concouru à réaliser une bonne partie de ce plan.

Le Gouvernement du Burkina a élaboré en 1995 une Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable lui permettant d'inscrire ses actions de développement dans une perspective de long terme couvrant la période 1995-2005. La finalité de cette politique est de centrer le développement du pays sur le concept de sécurité humaine permettant l'accès de chaque burkinabé à un emploi rémunérateur, aux soins médicaux préventifs et curatifs, à la sécurité alimentaire, à la sécurité environnementale et à la sécurité individuelle et politique. S'inscrivant pleinement dans l'optique du Développement Humain Durable, cette lettre d'intention marque la volonté du gouvernement du Burkina Faso de s'engager dans les actions de réduction de la pauvreté.

Ainsi, après la première phase de mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel, le Gouvernement a indiqué lors de la Troisième Conférence de Table Ronde de Genève ainsi que dans la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable que son principal objectif de développement pour la prochaine décennie était la lutte contre la pauvreté à travers les cinq sécurités inscrites dans la lettre d'intention.

Au total, les stratégies, politiques et objectifs du Gouvernement retenus pour la période considérée englobent l'ensemble des préoccupations transversales du développement humain durable et prennent en compte les recommandations et conclusions des grandes conférences mondiales tels les sommets de Rio (Environnement), de Copenhague (Développement Social), de Beijing (Rôle des femmes) et de Rome (Alimentation).

Coordination de l'Aide

La coordination de l'aide relève de la responsabilité du Gouvernement, et

plus spécifiquement du Ministère de l'Economie et des Finances à travers la Direction Générale de la Coopération qui est l'interlocuteur des sources de financements extérieurs en matière de coopération économique, technique ou financière.

Pour sensibiliser les partenaires extérieurs du pays, les informer sur sa stratégie globale de développement et ses composantes macro-économiques et sectorielles, et surtout pour obtenir leur appui en termes de ressources additionnelles et parvenir à une harmonisation de leurs interventions, le Burkina Faso a opté pour le mécanisme de Table Ronde des Bailleurs des fonds. De par ses objectifs, ce mécanisme vise à coordonner l'aide extérieure et à renforcer la capacité du Gouvernement dans la coordination.

Le mécanisme de Table Ronde est un processus dont le dialogue noué à l'occasion de la conférence de Table Ronde proprement dite n'est qu'une étape. Ce dialogue doit être entretenu, actualisé dans le pays à l'occasion des réunions de suivi, des consultations sectorielles ou thématiques, et des réunions d'information ad hoc organisées à cet effet.

2. 2. 2. Les tendances des courants d'aide pour 1996.

En 1996, la communauté internationale a fourni au Burkina Faso une assistance globale estimée à quelque 410 millions de dollars EU. Ce montant représente un peu plus de 22% du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays, soit environ 40 \$US par habitant et par an. Après la croissance importante des volumes de l'aide en 1994 et 1995, on assiste à une stabilisation des déboursments de l'assistance aux alentours de 400 millions de dollars annuels. Ce point d'équilibre semble correspondre à la clôture de la période post-dévaluation et, aussi indiquer le début d'une phase d'après ajustement où l'investissement prend le pas sur l'aide budgétaire. Cette tendance semble confirmée par les premiers chiffres disponibles relatifs à l'année 1997 où l'on observe une baisse importante des appuis liés à l'ajustement structurel, dont l'arrêt des crédits à l'ajustement structurel (CAS) de la Banque Mondiale qui avaient pourtant représentés en moyenne annuelle 20 millions de dollars entre 1993 et 1996.

Tableau 11.1 : Evolution des dépenses d'investissements (en milliards de F.CFA)

Sources de Financement	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Financement extérieur :	49,4	59	54,7	62,5	87,4	109
(dons, subventions et prêts)	(88,2%)	(83,3%)	(86,1%)	(87,1%)	(89%)	(86,2%)
Financement intérieur	6,6	11,8	8,8	9,2	10,4	17,3
Total	56	70,8	63,5	71,7	97,8	126,4

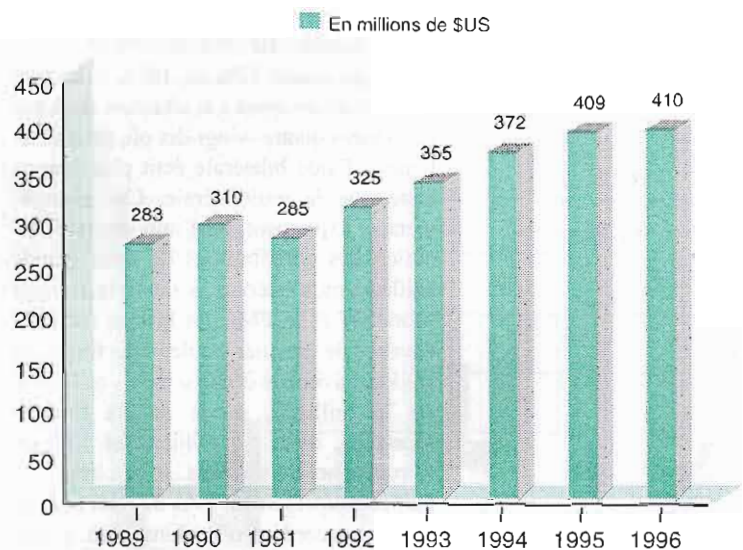
(Source : STP/PAS, Revue des Dépenses Publiques)

En terme de pourcentage du PIB exprimé en francs CFA de 1985, l'aide publique au développement représentait 10,5% du PIB en 1992 contre plus de 23% en 1995, selon les chiffres du Ministère de l'Economie et des Finances. Cette évolution spectaculaire, rencontrée à partir de 1994, est en partie due à la modification intervenue dans les taux de change entre le franc CFA et le dollar suite à la dévaluation de 50% du F.CFA. En 1996, la part de l'APD dans le PIB du pays représente quelque 22,5%, en légère diminution par rapport à 1995. Cette baisse s'explique par une relative stagnation de l'aide extérieure contre une hausse de l'ordre de 5% du PIB.

L'évolution des dépenses d'investissements montre la prépondérance quasi-permanente des ressources extérieures. De 1991 à 1996, elles ont représenté entre 83,3% et 88% du financement des investissements, avec une tendance prononcée à la hausse depuis 1993 et un certain tassement observé en 1996 et 1997.

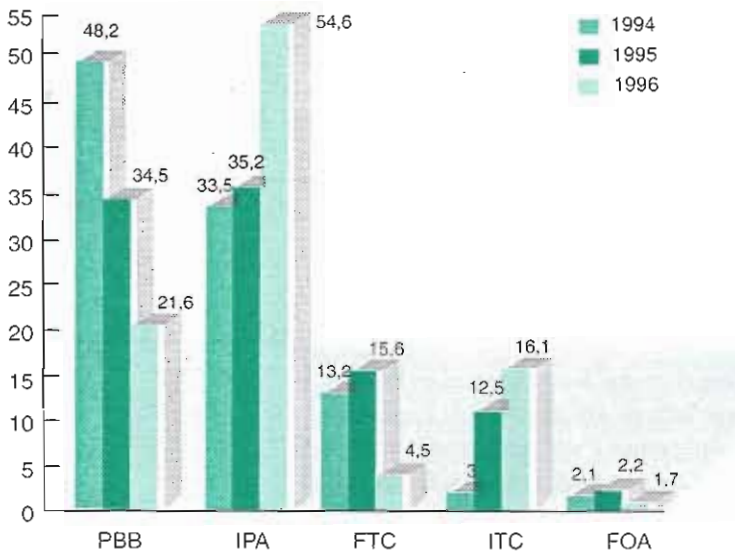
La répartition par type d'assistance reflète parfaitement ces prémices de changements après la phase d'ajustement structurel intervenue depuis 1990. L'aide aux projets d'investissement y représente à elle seule plus de 50% du total de l'aide, contre 21% à l'aide budgétaire et 16% à l'assistance technique autonome. On constate la diminution importante de l'aide budgétaire, liée à l'application du programme d'ajustement structurel depuis 1991, avec une baisse de 36% entre 1995 et 1996. Ce tassement a surtout profité à l'aide aux projets d'investissement qui est devenue le premier type d'assistance au Burkina

Faso alors que la coopération technique, avec 16% du volume total de l'assistance fait preuve d'une remarquable stabilité par rapport à 1994 et 1995. Enfin, tant l'aide alimentaire que l'assistance et les secours d'urgence continuent à ne jouer qu'un rôle marginal dans les volumes d'aide, représentant à elles deux moins de 3% du volume global, pour un montant légèrement supérieur à 11 millions de dollars. Il semble que l'on sorte progressivement de la structure conjoncturelle de l'aide identifiée en 1994 et 1995 pour entrer définitivement dans la période de l'après-dévaluation.

Graphique 11.2 : Volume de l'aide publique au développement au Burkina Faso de 1989 à 1996, en millions de \$US.

Source : Rapport sur la coopération au Développement, PNUD, 1997.

Graphique 11.3 : L'aide publique au développement par type d'aide, en % du total, 1994-1996.



D'autre part, en 1996, seulement 29% de l'aide reçue par le Burkina Faso revêtaient la forme de prêts contre 71% la forme de dons. Il est important de souligner la part de plus en plus prépondérante prise actuellement par les dons alors qu'ils représentaient 45% du volume total de l'aide en 1988, 54% en 1990 et 64% en 1995.

Les sources de financement ont aussi connu des changements importants entre 1995 et 1996. En 1996, l'aide bilatérale représente 51% du volume totale de l'assistance contre 42% en 1995. Par contre, l'aide multilatérale est estimée à 48,5% du total reçu contre 57% en 1995. Il semble que l'on en revienne à la situation du début des années quatre-vingt-dix où, structurellement, l'aide bilatérale était plus importante que la multilatérale. Ces changements s'expliquent par l'importante diminution des contributions de deux grands bailleurs multilatéraux, à savoir la Banque Mondiale et le FMI. La France est ainsi devenue le premier bailleur de fonds du Burkina, avec des décaissements de l'ordre de 76 millions, suivie par la Banque Mondiale, avec 63 millions et l'Union Européenne, 62 millions. A eux trois, ces bailleurs représentent 49% du total de l'assistance accordée au Burkina Faso. Il faut toutefois préciser que dans ce trio de tête, seule l'Union Européenne continue à connaître un accroissement de ses

dépenses, de l'ordre de 5%, contre une diminution de 28% pour la Banque Mondiale et de 15% pour la France.

D'une manière générale, on assiste à une consolidation du paysage de l'aide bilatérale, avec l'affirmation de quelques grands bailleurs traditionnels du Burkina Faso, tels la France, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suisse, ainsi qu'à l'émergence de nouveaux bailleurs parmi lesquels la République de Chine, la Belgique et le Japon.

Enfin, la répartition par secteur, permet de mieux cerner le recul des décaissements lié au programme d'ajustement structurel et une certaine augmentation des secteurs sociaux et de ceux liés aux infrastructures et à l'environnement. En effet, si la poursuite, en 1996, du programme d'ajustement structurel explique que le secteur " Gestion de l'Economie " absorbe encore 19% de l'aide totale, il est cependant en net recul par rapport aux années 1994 et 1995 où il représentait respectivement 42% et 31% de l'aide totale. Cette baisse tendancielle confirme la baisse observée de l'aide budgétaire au profit des projets d'investissement. En second lieu, se situe le secteur " Développement Régional " avec 11% de l'assistance globale. Le secteur des transports vient en troisième position avec 10% de l'aide totale reçue, suivi des secteurs " Agriculture " et " Développement social ", avec chacun 9% du total de l'aide.

On assiste donc en 1996 à une recomposition du paysage des secteurs, avec l'émergence du développement social et en particulier des projets liés à l'eau potable et à l'urbanisme, une croissance importante et continue de l'appui aux transports et au développement régional (concernant principalement les projets ruraux intégrés) et une baisse importante de l'appui aux secteurs de la gestion de l'économie et de l'agriculture proprement dite. Au total, pas moins de huit secteurs bénéficient de déboursements compris entre 8 et 11% du volume total de l'aide.

Cette " homogénéisation " de l'assistance rend difficile l'identification des priorités nationales de développement telles qu'exprimées dans la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable ou perceptibles dans la faiblesse

des indicateurs sociaux repris dans l'indice de Développement Humain du Burkina Faso. Il en est ainsi, par exemple, pour les secteurs de l'éducation et de la santé qui n'occupent que le sixième et le septième rang des secteurs bénéficiaire de l'assistance extérieure. Néanmoins, en se focalisant sur les secteurs sociaux de base, tels que repris dans l'initiative 20/20, à savoir l'éducation de base, les soins de santé primaire, les soins maternels et infantiles, l'accès à l'eau potable et la nutrition, on obtient une somme légèrement inférieure à 18% du volume global de l'assistance.

Enfin, il est important de souligner l'absence d'indicateurs ou de données permettant de mesurer l'impact et l'efficacité de l'assistance extérieure dans le développement du pays. Face aux nouvelles tendances structurelles qui semblent se dégager, à savoir un tassement des volumes de l'aide et une sortie progressive de la période d'ajustement, il serait important de pouvoir disposer de tels instruments en appui à l'élaboration des grandes politiques nationales et des accords de coopération.

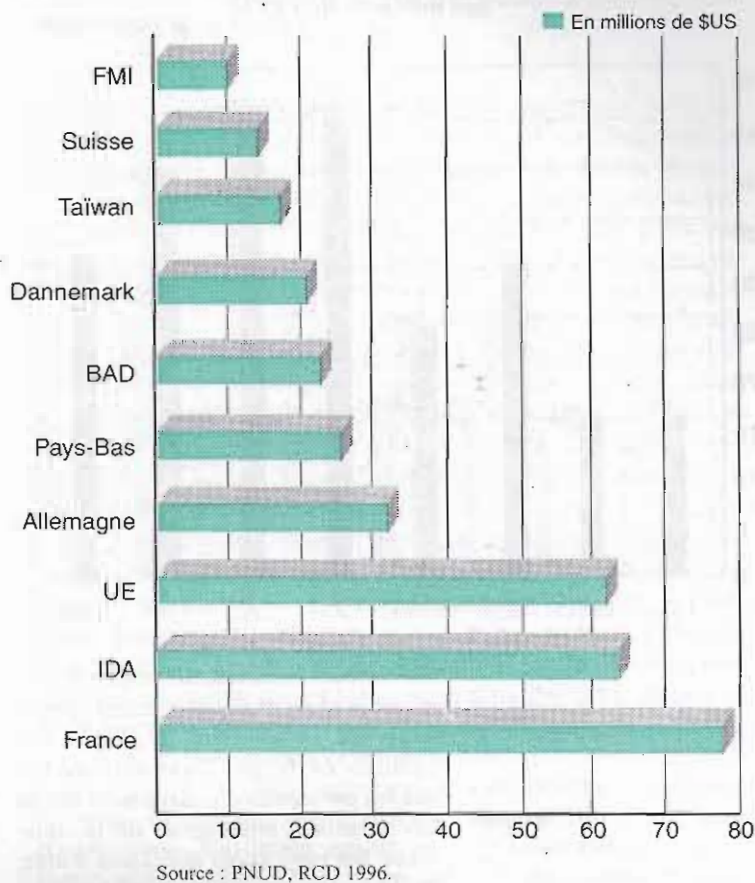
2. 3. L'Aide Publique au Développement et la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso.

La lutte contre la pauvreté ne constitue ni un secteur d'intervention ni un type d'aide particulier. Si la communauté internationale, depuis le sommet de Copenhague, insiste sur cette thématique dans la conception et la mise en oeuvre de l'aide au développement, il est quasi impossible d'identifier une politique particulière en la matière ou de cerner les contours précis de sa mise en application. Néanmoins, plusieurs initiatives concernant le Burkina Faso permettent d'entrevoir les grands axes généraux relatifs à la mobilisation des ressources et à l'implication des partenaires extérieurs du pays en matière de réduction de la pauvreté.

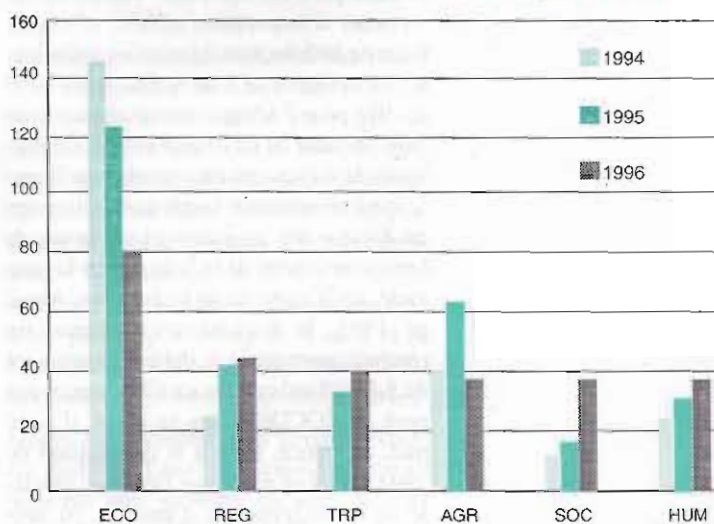
2. 3. 1. Les initiatives d'allègement de la dette.

La dette des pays africains au sud du Sahara constitue un lourd handicap, que ce soit dans le domaine de la croissance économique ou dans la mise en oeuvre de programmes, souvent coûteux, relatifs à la lutte contre la pauvreté.

Graphique 11.4 : Les dix premiers bailleurs du Burkina Faso en 1996 (en millions de \$US)

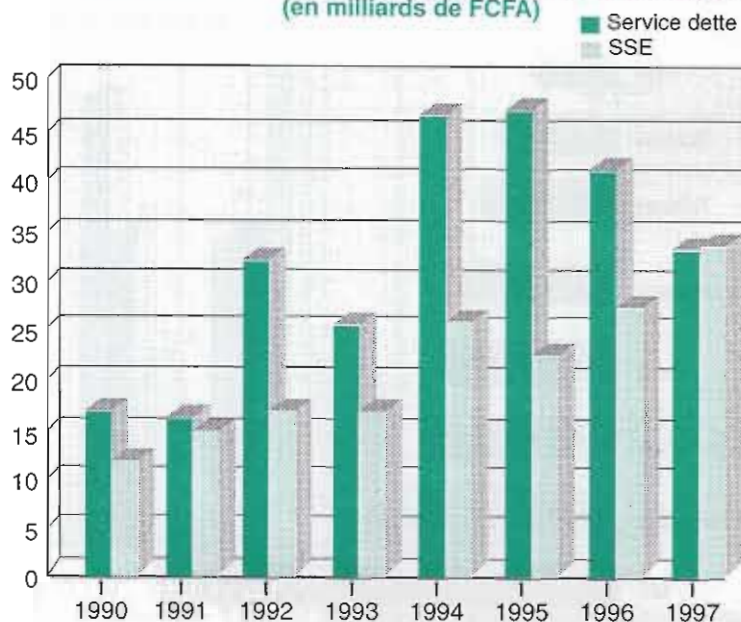


Graphique 11.5 : Evolution des principaux secteurs de l'assistance extérieure en 1994-1996, en millions de \$US



Source : PNUD, RCD 1996.

Graphique 11.6 : Dépenses budgétaires en faveur du service de la dette et des services sociaux essentiels (en milliards de FCFA)



Ces dernières années, au niveau bilatéral, on a observé des réductions importantes de dettes chez la plupart des bailleurs de fonds. Conscients du fait que les problèmes d'endettement ont eu des retombées importantes sur la croissance des pays et les politiques d'aide, de nombreux bailleurs bilatéraux ont renoncé à l'APD sous forme de prêt. D'autres réduisent rapidement ce genre d'opération ou ne l'applique plus dans les pays les plus pauvres, telle l'Allemagne. De plus en plus l'aide bilatérale passe ainsi par des dons.

D'autre part, les donateurs bilatéraux ont consenti d'importants efforts d'effacement de la dette, soit de manière unilatérale (18 milliards de \$ de remise entre 1990 et 1995 pour l'Afrique subsaharienne) soit dans le cadre du Club de Paris où 4.5 milliards de dollars ont été convertis en financement en monnaie locale pour alimenter en Afrique des programmes en faveur de l'environnement, de la lutte contre la pauvreté, de la santé ou de l'éducation. Ainsi, en 1993, le Burkina a-t-il obtenu un rééchelonnement de sa dette d'un montant de 9,5 milliards de francs CFA auprès des pays de l'OCDE. Dans ce cadre, d'autre part, la France, suite à la dévaluation de 1994, a mis en place une initiative spéciale de désendettement d'environ 70 milliards de francs CFA. Ces initiatives d'allègement ou d'effacement de la dette

devraient avoir des retombées très favorables pour le développement. Encore faudrait-il s'assurer de l'efficacité de cette aide et intégrer la problématique de la lutte contre la pauvreté aux initiatives d'allègement de la dette.

Jusqu'à récemment néanmoins, la problématique des dettes multilatérales n'avait toujours pas trouvé de solution; les initiatives portant toujours sur les dettes bilatérales. Ainsi, au Burkina Faso, suite aux différentes actions bilatérales, la dette était à 75% d'origine multilatérale. Cette problématique n'a fait l'objet d'attentions de la part de la communauté internationale que très récemment. Ainsi, en 1997, l'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) devrait permettre d'envisager des réponses cohérentes à cette problématique.

Un accord s'est désormais dégagé dans le cadre du Comité du développement et du Comité intérimaire sur " l'Initiative d'allègement de la dette des PPTE ", financé conjointement par les créanciers multilatéraux et bilatéraux. Le coût total en est estimé à un chiffre compris entre 5,6 et 7,7 milliards de dollars. Il est prévu que les remises progressives de dettes consenties par les créanciers bilatéraux et du secteur privé seront complétées par des remises de dettes multilatérales d'un montant suffisant pour permettre aux pays considérés de revenir à un niveau d'endettement tenable. Il est important de constater que cette initiative vise avant tout à favoriser l'insertion de ces pays au processus de mondialisation plutôt que de les appuyer dans leurs efforts de réduction de la pauvreté.

C'est ainsi qu'en 1997, le Burkina Faso, avec une dette extérieure estimée à plus de 200% des recettes d'exportation, a été repris dans le groupe des pays éligibles au titre de l'initiative de réduction de la dette multilatérale afin de faire baisser le ratio endettement/valeur des exportations à 200% ou moins. Cependant, il faut souligner à la fois la lenteur et l'exigence du processus ainsi que le petit nombre de pays africains susceptibles de bénéficier de cette initiative.

2. 3. 2. Accessibilité et disponibilité des services sociaux et l'Initiative 20/20.

A côté des volets relatifs à la croissance économique, à l'emploi et au renforce-

ment des capacités, l'accès aux services sociaux est considéré comme un élément primordial dans toutes les stratégies des bailleurs visant à lutter contre la pauvreté.

Face à ces constats, plusieurs bailleurs de fonds, dont les bailleurs nordiques, les Pays-Bas et certaines agences du système de Nations Unies comme l'UNICEF et le PNUD ont insisté sur un recentrage de ces programmes sur les services sociaux de base, à savoir l'éducation de base, les soins de santé primaire et la santé de la reproduction, la nutrition et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. En effet, un appui aux services sociaux en général ne cible pas obligatoirement les couches les plus défavorisées de la population puisqu'il privilégie souvent à la fois le milieu urbain et les infrastructures lourdes liées aux universités, aux hôpitaux centraux ou aux adductions d'eau en milieu urbain.

C'est dans ce cadre que les pays nordiques, rejoints par la Belgique et les Pays-Bas ont soutenu l'activité conjointe du PNUD et de l'UNICEF relative à l'Initiative 20/20. Un ciblage de l'accès aux services sociaux sur les services essentiels devraient ainsi permettre de mieux atteindre les populations pauvres et répondre aux besoins fondamentaux de ceux-ci.

L'initiative 20/20 se présente donc comme un cadre pragmatique de mobilisation des ressources tant nationales qu'extérieures pour faciliter aux populations l'accès à une éducation et à un système de santé de base de qualité, à une meilleure nutrition et une bonne santé reproductive, à de l'eau potable et à un environnement sain amené par un assainissement adéquat de leur milieu de vie. La finalité de tous ces efforts n'est autre que l'opérationnalisation du Développement Humain Durable.

Dans le cadre du suivi du sommet mondial sur le développement social de Copenhague, lors de la réunion d'Oslo en 1996 consacrée à l'initiative 20/20, le Burkina Faso s'est porté candidat pour une expérience pilote de mise en oeuvre de l'initiative 20/20. Les bailleurs de fonds intéressés à l'appuyer dans cette expérience ont alors souhaité que le point actuel soit fait pour situer les uns et les autres par rapport à l'objectif de l'initiative 20/20.

Encadré N° 11.1.

Possibilités d'allégement de la dette s'offrant aux créanciers des PPTE

La dette totale des PPTE se répartit à peu également entre les créanciers du Club de Paris, les institutions multilatérales et des pays non membre de l'OCDE. La part respective de ces diverses catégories de créanciers diffère toutefois grandement d'un pays à l'autre. Si le niveau de libéralité des prêts est déterminant pour l'ampleur du service de la dette à l'égard de chaque catégorie de créanciers, c'est cependant en fonction de la part de chacune dans la dette totale qu'il faut décider de l'orientation de l'action à entreprendre. Or, de ce point de vue, les institutions multilatérales figurent en bonne place, avec plus de 50 pour cent de l'encours de la dette de 17 PPTE ; de leur côté, les créanciers bilatéraux Membres et non membres de l'OCDE s'adjugent aussi chacun une Part élevée de la dette de cinq PPTE.

Bien que 41 PPTE soient en définitive susceptibles de bénéficier de l'Initiative d'allégement de la dette des PPTE, onze pays ont été portés sur la liste des candidats probables à court terme compte tenu du profil de leur dette, de leurs perspectives économiques et de leur calendrier de remboursement. On peut se demander si les allègements de dette consentis dans ce cadre répondront aux besoins particuliers de ces pays au vu de la portée des opérations précédemment réalisées dans le cadre du Club de Paris et des restrictions concernant l'éventail des dettes susceptibles de donner lieu à ce genre d'opérations (les dettes issues de l'APD, les dettes à court terme et les dettes contractées après la date limite, notamment, ne peuvent en bénéficier). D'un autre côté, une réduction des obligations au titre du service de la dette multilatérale apportera à ces pays un soulagement bienvenu.

Source: CAD, OCDE, " Coopération pour le développement, Rapport 1996 ".

Selon les résultats disponibles, l'Etat burkinabé a consacré en moyenne, pour les années 1995 à 1997, 17% de son budget aux secteurs sociaux essentiels de base. Sur plus de 23 milliards de francs CFA consacrés aux secteurs de l'initiative 20/20 en 1995, l'éducation de base a reçu plus de 13 milliards, soit 57 % du total contre 39 % à la santé et 4 % à l'eau potable et l'assainissement. Cette part prépondérante de la santé et de l'éducation se retrouve en 1996 et 1997 selon des proportions relativement stables.

Quant aux partenaires au développement du Burkina Faso, les ressources qu'ils allouent aux secteurs sociaux de base représentent en moyenne 17 % de l'aide totale pour les années 1995-1996. La

Encadré N° 11.2.

Les objectifs de l'initiative 20/20

Proposée pour la première fois dans le Rapport mondial sur le développement humain 1992, l'initiative 20/20 a été reprise par le Sommet mondial pour le développement social, en 1995. Elle fixe des principes directeurs en vue de mobiliser les ressources nécessaires pour permettre à tous d'accéder aux services sociaux élémentaires. L'idée générale est que les pays devraient réserver à ces services environ 20 % de leur budget - et les donateurs 20 % de leur aide financière - ce qui serait suffisant pour assurer une couverture universelle par ces services.

En avril 1996, à l'invitation de la Norvège et des Pays-Bas, les représentants de 40 pays se sont réunis à Oslo avec des ONG, les organisations des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, afin de discuter de l'application de l'initiative 20/20. Ils ont exploré des solutions permettant l'élaboration d'accords entre pouvoirs publics et donateurs en vue d'améliorer le financement des services sociaux élémentaires. Le Consensus d'Oslo qui en a résulté a encouragé les actions de soutien et arrêté une définition commune de ces services de manière à englober " l'éducation de base, les soins de santé primaires, notamment les soins de gynécologie et d'obstétrique et les programmes axés sur la population, les programmes de nutrition, l'accès à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires, ainsi que les moyens institutionnels de fourniture de ces services ".

Comment la situation a-t-elle évolué depuis lors ? Selon les données incomplètes dont on dispose, 13 % des budgets nationaux et 10 % de l'aide financière apportée par les donateurs sont actuellement consacrés aux services de base. Depuis quelques années, on constate toutefois une certaine progression dans ce sens. Dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les pays donateurs discutent actuellement des moyens d'améliorer le contrôle de l'aide bilatérale concernant les services de base.

À Oslo, certains pays en développement ont manifesté leur intérêt à l'égard de la poursuite des accords de développement de type 20/20 passés avec la communauté des donateurs. L'UNICEF aide ces pays à examiner les dépenses budgétisées et les possibilités de réorganisation des dépenses publiques au profit des services sociaux élémentaires. Pour sa part, le PNUD aide les pays à intégrer leurs services sociaux dans des efforts plus larges de réduction de la pauvreté.

Le Consensus d'Oslo a appelé l'organisation de groupes consultatifs et de tables rondes pour dresser le bilan des sommes consacrées aux services sociaux élémentaires, à la lumière des principes directeurs de l'initiative 20/20. L'Éthiopie fait de la réforme et du financement de l'éducation l'un des premiers points de l'ordre du jour de la prochaine réunion de son groupe consultatif. Toutes ces évolutions sont le signe que les pays en développement et la communauté des donateurs consacrent de plus en plus d'attention - et de moyens financiers - à garantir l'accès de tous aux services sociaux élémentaires.

Source : Rapport Mondial sur le Développement Humain, 1997, PNUD, 1997.

Tableau 11.2 : Le financement des secteurs sociaux de base par les partenaires extérieurs du Burkina Faso (en milliers de dollars US)

Secteurs Sociaux Initiative 20/20	Décaissements 1995		Décaissements 1996		Décaissements cumulés 1995 et 1996	Moyenne sur la période
	Montants	%	Montants	%		
Santé de base et Nutrition	18.347	24,1 %	18.327	24,9 %	36.675	24,5 %
Éducation de base	25.809	33,9 %	20.274	27,6 %	46.085	30,8 %
Eau et Assainissement	26.250	34,5 %	28.544	38,9 %	54.796	36,6 %
Santé de la reproduction et population	5.647	7,4 %	6.168	8,4 %	11.876	7,9 %
Total	76.054	100 %	73.315	100 %	149.434	100 %

répartition entre secteurs y est quelque peu différente de celle de l'Etat. Ainsi, en prenant en compte les décaissements cumulés des années 1995 et 1996, soit 149 millions de dollars US, le secteur de l'eau et de l'assainissement y représente 36,6 %, contre 30,8 % pour l'éducation de base, 24,5 % pour la santé et 7,9 % pour la santé de la reproduction.

Des étapes additionnelles d'approfondissement des diagnostics relatifs à l'analyse des dépenses sociales tant du point de vue de l'efficacité que l'effectivité des investissements en faveur des secteurs sociaux essentiels ont été engagés. En effet, au vu des sommes relativement importantes consacrées aux secteurs sociaux de l'Initiative 20/20 et des résultats mitigés ressortant des indicateurs sociaux, il est important de se pencher sur l'effectivité de ces dépenses et sur l'efficacité des sommes et projets en ces domaines. L'analyse fait ressortir la possibilité d'efforts complémentaires dans l'utilisation des sommes, la réduction des coûts unitaires en matière de santé et d'éducation et, surtout, un effort important à entreprendre au niveau de la qualité des prestations offertes. Enfin, une réflexion sur les modalités de mobilisation de ressources additionnelles en faveur des secteurs sociaux de base et de suivi-évaluation de l'initiative 20/20 sera prochainement engagée par le Gouvernement et ses principaux partenaires de développement, notamment à l'occasion d'un atelier national sur cette initiative et de la Conférence de Table Ronde sur le développement des secteurs sociaux prévue à Ouagadougou.

2. 3. 3. L'aide régionalisée au Burkina Faso.

La répartition provinciale de l'Aide Publique au Développement (APD) de l'année 1996 incorpore deux données fondamentales et complémentaires qu'il convient de préciser afin de lever tout équivoque quant à l'interprétation pouvant découler des résultats obtenus. D'abord et de façon fondamentale, les donateurs aussi bien bilatéraux que multilatéraux dans l'appui qu'ils fournissent aux projets ne discriminent pas les provinces. Ensuite et de façon complémentaire, ils ne spécifient ni les provinces concernées et subséquemment donc ni

les sommes allouées à chacune d'elles. Ces caractéristiques sont générales à tous les pays bénéficiant de l'APD. Pour pallier et harmoniser cet inconvénient, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a élaboré le Système d'Analyse de la Coopération au Développement (DCAS) pour tous les pays de son champ d'action. Celui-ci est l'instrument de base des différents Rapports Nationaux sur la Coopération.

L'exercice de la répartition provinciale de l'aide publique - ne disposant pas du côté des bailleurs de fonds d'outils discriminatoires des provinces - s'est donc basé sur le principe uniformisé du DCAS. Ainsi, pour un projet bénéficiant d'une APD de cinq millions de dollars et qui couvre une région de cinq provinces, il est affecté à chacune d'elles un montant d'un million de dollars. De ce point de vue, il ressort que les résultats obtenus sont à considérer comme la moyenne d'aide à la province pour l'ensemble des projets touchant la région à laquelle elle appartient. La répartition ainsi faite n'est pas un outil de réallocation de l'aide, et n'a pas non plus pour souci de privilégier une province par rapport à une autre. Elle permet par contre d'opérer des comparaisons avec les indicateurs de développement humain provincialisés et à la carte de pauvreté.

La répartition de l'Aide aux projets provinciaux qui représente pour l'année 1996 quarante pour cent (40%) de l'aide publique totale (410 millions de dollars US), reçue par le Burkina Faso, s'est faite sur la base des données fournies par le DCAS et conformément à la méthodologie de décomposition qui est la sienne. Elle s'est beaucoup et surtout appesantie sur les déboursements de l'aide de l'année 1996. D'une part, une analyse globale a été faite. Elle a eu pour souci de faire ressortir la part de chaque région dans l'ensemble des déboursements et ceci en tenant compte de leur caractéristique. D'autre part, elle s'est attachée à analyser l'aide aux provinces et les secteurs couverts qui ne sont en réalité que les objectifs visés par les projets. Elle a aussi mis en relation les déboursements provinciaux de l'aide avec les indicateurs de développement humain durable (IDH) et la carte de pauvreté de l'INSD (1996).

Aperçu général

L'analyse de l'aide aux projets touchant une ou plusieurs provinces fait ressortir les objectifs prioritaires des autorités que les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux viennent appuyer. Les projets à caractère sociaux - ressources humaines (HUM), santé (HLT) et développement social (SOC) dont les composants essentiels sont l'eau potable et l'assainissement en milieu urbain ont reçu 32% des ressources contre 18% pour le développement communautaire et villageois (ARE), 13% pour la valorisation des ressources naturelles (NAT) et 9% pour la promotion du secteur agricole (AGR), principale source de revenu pour plus de 80% de la population Burkinabé

Les différentes régions⁹ ne bénéficient pas de la même répartition du flux d'aide. Le Centre Sud est la plus aidée (30,8% des déboursements provinciaux). Sa place de leader est due à l'importance du Kadiogo (15,7%). Ensuite vient l'Ouest avec 27,2% de l'aide dont 13% revient au Houet. La région du Sud-Est et du Nord sont les moins aidées avec 5,6% de l'ensemble des déboursements.

Les provinces du Kadiogo, du Houet et de la Comoé qui logent les grands centres urbains - Ouagadougou, Bobo et Banfora - et celles qui logent les villes moyennes - Boulougou, Gourma, Boulkiemdé et Yatenga - engrangent 48,1% de l'aide (Tableau 11.3). Il semble exis-

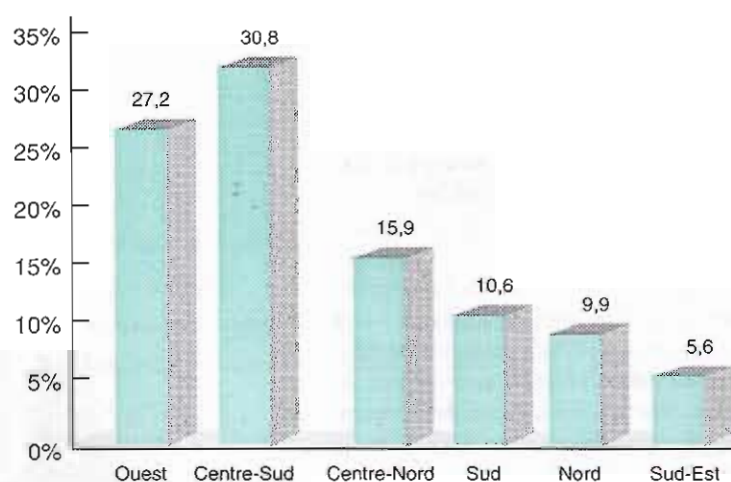
ter une relation directe entre le potentiel économique et l'affectation de l'aide. Les provinces qui abritent les sites industriels comme la Comoé avec l'industrie du sucre, le Houet avec l'industrie de l'huile, le Kadiogo, le Boulkiemdé avec l'industrie du textile sont plus aidées. A celles-ci s'ajoute le Sourou qui est une des provinces au potentiel agricole le plus élevé du Burkina Faso. En effet, il bénéficie de projets spécifiques d'aménagement hydro-agricole qui mobilisent 4 millions de dollars de déboursement.

Les provinces les moins aidées sont localisées dans le Sud-Est et le Centre-Nord. Dans le Sud Est, et fondamentalement dans tout le Burkina Faso, la Tapoa reçoit le volume de déboursement le plus bas (0,2%). Puis viennent la Kompienga (0,7%) et le Komandjari (1%). Le Gourma se détache des autres en collectant un volume d'aide de 3,7% qui le situe au cinquième rang des provinces les mieux aidées. Dans le Centre-Nord, les provinces de la Gnagna, du Zandoma, du Lorum sont relativement les moins aidées. Elles reçoivent chacune 0,5% des déboursements provinciaux; puis viennent les provinces du Passoré (1,1%) et de Nayala (1,1%) et celles de Sanmatenga, et du Namentenga (1,3%).

Le Centre -Nord et le Sud - Est qui abritent les provinces faiblement aidées sont aussi celles qui sont les plus limitées du point de vue des ressources capables d'enclencher une dynamique ou processus d'élargissement des choix individuels et collectifs. Elles présentent en effet et de façon globale un indicateur¹⁰ de développement humain durable faible (0,182 - 0,201) et extrêmement faible (0,151- 0,175). Elles sont également logées dans les strates régionales les plus pauvres (INSD, 1996).

Bien que les bailleurs de fonds ne soient pas globalement influencés par la densité de population dans leur décision d'affectation de l'aide, il a été effectué un calcul de l'aide provinciale par tête. Les données ainsi collectées ne bousculent pas fondamentalement la hiérarchie régionale dans la redistribution des ressources financières. Il apparaît de ce point de vue que les provinces situées dans l'Ouest reçoivent une aide par tête supérieure à toutes les autres régions. Ceci confirmant la première analyse.

Graphique 11.7 : Répartition régionale de l'aide au développement, année 1996



⁹ Le découpage régional adopté est celui de l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages., INSD 1996

¹⁰ Voir Rapport sur le Développement Humain durable du Burkina Faso; PNUD 1997.

Tableau 11.3 : Part des provinces dans le déboursement de l'Aide

15,7	Kadiogo	2,39	Mouhoun	1,36	Sanguié	0,93	Kossi	0,50	Gnagna
13,7	Houet	2,22	Soum	1,35	Namentenga	0,87	Bale	0,49	Oubritenga
5,0	Comoé	2,17	Seno	1,34	Ioba	0,84	Leraba	0,41	Ganzourgou
4,8	Sourou	2,11	Bazega	1,33	Ziro	0,77	Nahouri	0,24	Koulweogo
3,7	Boulkiemdé	1,98	Zoundweogo	1,33	Sanmatenga	0,73	Kompienga	0,23	Tapoa
3,7	Gourma	1,98	Yagha	1,32	Tui	0,70	Banwa		
3,5	Boulougou	1,96	Bam	1,08	Passoré	0,68	Kouritenga		
3,5	Oudalan	1,94	Sissili	1,05	Nayala	0,65	koulpelogo		
2,8	Yatenga	1,68	Bougouriba	1,00	Noumbiel	0,51	Zandoma		
2,6	Poni	1,46	Kéné Dougou	0,98	Komandjari	0,50	Lorum		

Sources: DCAS, 1996.

Les remarques précédentes et relatives aux provinces qui logent les grands centres urbains sont corroborées par l'analyse de l'aide par tête. En effet, dans le peloton des dix premiers (Tableau 11.4), sont rencontrées les provinces du Kadiogo et du Houet. Par contre, celles qui logent les villes moyennes, bien que recevant une aide globale relativement importante (tableau 11.3), ne figurent pas dans le peloton des dix meilleurs selon l'analyse de l'aide per capita, exception faite de la province du Gourma. Ceci indique une prédominance de l'effet population par rapport à celui du volume des déboursements qui leur revient. La logique de la création des villes moyennes est, en effet, de détourner l'émigration rurale autre fois dirigées vers les villes de Ouagadougou et de Bobo. La place de choix du Gourma tient non seulement à l'importance du volume d'aide qu'il reçoit (3.7%) mais aussi à l'émigration qu'il subit du fait des conditions climatiques défavorables de la région du Sud Est qui l'abrite. De surcroît, le secteur qui intervient le plus dans le Gourma est celui du Transport (TRP), réputé être celui qui consomme beaucoup de ressources.

La répartition de l'aide per capita met l'Oudalan en première position (Tableau 11.4). Cette province collecte en effet une aide par tête de 46 dollars par habitant. A l'image du Gourma, l'Oudalan est aux avant postes des problèmes environnementaux du Burkina Faso. La région du Nord qui l'abrite, est soumise à une désertification poussée: 58% de taux de réduction entre 1980 et 1995, moins de 600 mm de pluies par an. C'est donc une zone aride où la répartition spatiale de la population est de 2%. Le problème de mobilité de la population (nomadisme poussé) y est fort accentué. Ces caractéristiques de faible peuplement combinées à un volume d'aide de 3,5% des déboursements provinciaux dû aux problèmes particuliers de la région expliquent la place de leader de l'Oudalan.

En incorporant la dimension population dans l'analyse, il ressort que les provinces qui reçoivent moins d'aide par tête sont situées dans les régions du Centre-Nord et du Centre Sud. Ce sont des zones de fort

En incorporant la dimension population dans l'analyse, il ressort que les provinces qui reçoivent moins d'aide par tête sont situées dans les régions du Centre-Nord et du Centre Sud. Ce sont des zones de fort

Tableau 11.4. Les dix premières provinces recevant une aide par tête supérieure à 30 dollars

1.	Oudalan	46.9
2.	Sourou	40.8
3.	Bougouriba	40.8
4.	Comoé	38.4
5.	Houet	37.4
6.	Komandjar	36.2
7.	Noumbiel	35.2
8.	Yagha	31.3
9.	Gourma	31.1
10.	Kadiogo	30.6

Sources: PNUD, 1997.

peuplement et la combinaison de cette caractéristique avec un faible volume d'aide ne peut que les placer dans cette zone critique. Seule la Tapoa reste faiblement aidée dans la région du Sud-Est. Par contre, la Kompienga et le Noubiel qui reçoivent une aide globale faible se placent dans les dix provinces qui ont une aide par tête élevée. Ceci est essentiellement expliqué par la faiblesse relative de leur population.

Aspect sectoriel.

Pour ce qui est de l'aide provinciale, les secteurs du développement social (SOC) et régional (ARE) bénéficient d'une plus grande attention des bailleurs de fonds. Ils s'octroient chacun 18% de l'ensemble des déboursements, puis viennent les secteurs de la promotion des ressources naturelles (NAT) avec 13% et des transports (TRP) 12,2%. Le complément à l'unité est utilisé dans les projets énergétiques (ENY), industriels (IND), économiques (ECO), administratifs (ADM), humanitaires (AID) et commerciaux DIS (Tableau 11.3)

Les déboursements de l'aide provinciale pour la promotion du secteur du développement social touchent 15 provinces sur 45. Il a bénéficié de 18,6% des déboursements essentiellement orientés vers les provinces du Kadiogo (27%) et du Houet (31%). Il est à préciser que c'est un secteur qui couvre les domaines relatifs au développement urbain ainsi qu'à l'eau potable et à l'assainissement. Ce n'est donc pas étonnant que les provinces du Kadiogo et du Houet bénéficient de 58% des déboursements de l'aide provinciale alloués à ce secteur.

Contrairement au secteur du développement social (soc), le secteur du développement régional (ARE) couvre les domaines relatifs au développement rural et communautaire, au développement rural intégré, à la mise en valeur des bassins fluviaux et enfin au développement des régions. C'est pourquoi les activités de ce secteur sont implantées dans un plus vaste ensemble de provinces (29 provinces sur 45). Les déboursements d'aide dont il bénéficie est accaparé par le Gourma (11%), le Zoundweogo (10%) le Sissili (7%) et le Sanmatenga (6%). Les provinces qui abritent les grands

centres urbains et les villes moyennes sortent de son centre d'intérêt exception faite du Houet qui bénéficie de 5% contre 1% pour le Kadiogo.

Nul doute que la désertification du Burkina Faso est très inquiétant. Pour juguler un tel phénomène aux conséquences écologiques néfastes et porteur de pauvreté, une attention particulière doit être portée sur la lutte contre la désertification par le biais d'activités de préservation et de restauration de l'environnement. Les bailleurs de fonds apparaissent être sensibilisés à cet effet. En effet, ils ont mobilisé 25,8% des déboursements de leur aide au développement pour le Nord (9,9) et le Centre-Nord (15,9) qui abritent les provinces les plus touchées par le phénomène de désertification. La région du Sahel formée par l'Oudalan, le Seno et la Yagha a bénéficié de 28% des déboursements de l'aide publique au développement pour la promotion du secteur des Ressources Naturelles (NAT)

Le secteur Transport (TRP) intervient dans 27% des provinces du Burkina Faso. C'est une faible couverture provinciale qui est dû au fait qu'il nécessite de lourds investissements mais aussi parce qu'il semble privilégier le désenclavement des régions et leur connexion avec les pays limitrophes du Burkina Faso. Il est omniprésent dans les provinces qui ont un tissu économique relativement important comme le Houet avec 22% des ressources puis le Sourou 13% et ensuite les provinces du Kéné Dougou 10% et du Mouhoun 12% qui sont des zones cotonnières importantes. Les bailleurs de fonds semblent alors insister sur la nécessité de créer un réseau routier pour faciliter les échanges.

Les projets du secteur Agriculture - foresterie et pêche (AGR) sont implantés dans 28 provinces. Le Sourou collecte 27% des déboursements effectués pour le dit secteur car les potentialités économiques et principalement agricoles dont il est doté sont considérables. Les interventions dans ce secteur sont essentiellement orientées vers l'agriculture.

Pour ce qui est du secteur Energie (ENY), 70% des déboursements qui lui est alloué est utilisé pour les provinces du Boulougou (32%) et de la Comoé

39%. Les projets de ce secteur sont relatifs à la construction de centrales hydrauliques et la réalisation d'interconnexions électriques entre les villes de Bobo et de Banfora et entre celles de Bobo, de Tenkodogo et Koupéla.

Les projets du secteur Santé (HLT) sont implantés dans 83% des provinces. La province du Kadiogo est leur lieu d'implantation privilégié car 33,4% des déboursements du secteur lui est destiné. Il existe un paradoxe dans la politique sanitaire des bailleurs de fonds qui est en fait celle des autorités publiques. En effet, la large implantation du dit secteur indique une volonté prononcée des bailleurs de fonds pour vulgariser l'action sanitaire dans toutes les provinces. Par contre la concentration des ressources dans le Kadiogo (33,4%) le Houet (4%) et le Boulkiemdé 5,5% indique un biais dans la politique sanitaire en faveur du monde urbain.

Les déboursements au bénéfice des projets

du secteur Ressource Humaine (HUM) sont mobilisés principalement pour le Houet (27%) et le Kadiogo (46%). C'est un secteur qui occupe une place de choix dans les priorités des programmes d'ajustement structurel pour ce qui concerne surtout ses sous secteurs de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Malheureusement, force est de constater que les provinces aux forts taux de scolarisation et d'alphabétisation reçoivent plus de déboursement des projets du dit secteur. Incontestablement, la politique de développement du capital Humain dont la santé et l'éducation en sont les constituants fondamentaux présente un biais en défaveur des provinces très peu urbanisées qui logent un peu plus de 80% de la population. Il semble donc difficile d'enclencher ou d'initialiser dans ces conditions discriminantes un développement humain durable qui par essence se veut équitable, durable, productif et habilitant.

Tableau 11.5 : Niveau de développement et déboursement d'APD

Provinces à APD et IDH élevés				Provinces à APD et IDH faibles			
Provinces	APD	Province	IDH	Provinces	APD	Provinces	IDH
Kadiogo	15,5	Kadiogo	0,388	Kossi	0,93	Oudalan	0,182
Houet	13,7	Houet	0,292	Balé	0,87	Banwa	0,175
Comoé	5	Tui	0,255	Leraba	0,84	Ganzourgou	0,175
Sourou	4,8	Lorum	0,229	Nahouri	0,77	Kossi	0,175
Boulkiemdé	3,7	Yatenga	0,229	Kompienga	0,73	Komandjari	0,175
Gourma	3,7	Zandoma	0,229	Banwa	0,70	Koulpelogo	0,173
Boulougou	3,5	Boulkiemdé	0,227	Kouritenga	0,68	Tapoa	0,172
Oudalan	3,5	Nahouri	0,222	Koulpelogo	0,65	Sissili	0,172
Yatenga	2,8	Comoé	0,221	Zandoma	0,51	Ziro	0,172
Poni	2,6	Leraba	0,217	Lorum	0,50	Soum	0,172
Mouhoun	2,39	Nayala	0,217	Gnagna	0,50	Seno	0,171
Soum	2,22	Sourou	0,217	Oubritenga	0,49	Yagha	0,171
Seno	2,17	Sanguié	0,216	Ganzourgou	0,41	Sanmatenga	0,166
Bazéga	2,11	Kouritenga	0,209	Koulweogo	0,24	Gnagna	0,159
Zoundweogo	1,98	Passoré	0,209	Tapoa	0,23	Namentenga	0,151

Aide provincialisée et indicateurs de développement humain durable. (IDH) provincialisés

Le Développement Humain Durable est un processus d'élargissement des choix des individus. Pour mesurer l'approfondissement de cette dynamique, le PNUD a élaboré un indicateur synthétique appelé indicateur de développement humain (IDH). Dans le premier rapport national de développement humain, un classement des provinces selon leur niveau de développement a été établi pour l'année 1991.

La mise en parallèle de ce classement avec celui des déboursements de l'aide publique au développement pour les projets touchant une ou plusieurs régions indiquent que les provinces à faible potentiel de développement humain sont ceux qui bénéficient d'un faible appui des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Il s'agit par exemple des provinces du Sanmatenga, de la Gnagna et du Namentenga. A contrario, les provinces les mieux placées dans le classement des IDH sont celles qui bénéficient plus de l'APD. Il apparaît de ce point de vue une vision en contradiction avec le principe d'équité que défend le PNUD dans la promotion du développement humain. Il va aussi de soit que face à des apports financiers en nette décroissance, les autorités publiques sont contraintes à opérer des choix qui forment sont discriminatoires.

Aide provincialisée et carte de pauvreté

La comparaison de la carte des déboursements provinciaux de l'aide avec celle de la pauvreté fait ressortir les mêmes caractéristiques de l'aide obtenues après sa comparaison avec les IDH. Les provinces fortement aidées sont localisées dans les régions qui présentent des indices de pauvreté absolue et d'extrême pauvreté faible. Autrement dit, l'incidence de la pauvreté y est relativement faible. Il s'agit à titre d'exemple des provinces du Houet, de la Comoé dans la région de l'Ouest qui a un indice de pauvreté absolue compris entre 40 et 46, du Kadiogo, du Boulkiemdé et du Boulougou dans le Centre-Sud avec un indice de pauvreté absolue compris entre 46 et 52.

Les provinces du Centre Nord et du Sud Est sont celles où l'indice de pauvreté est le plus élevé du Burkina Faso. C'est aussi

dans ces régions que sont logées les provinces faiblement et très faiblement aidées. Bien que ne possédant pas un potentiel économique important, la région du Nord est relativement bien aidée. L'Oudalan, le Soum, le Seno figurent parmi les 15 provinces recevant chacune plus de 2% des déboursements provinciaux. Cette région est aussi, selon les résultats de l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, une strate de faible indice de pauvreté aussi bien absolue qu'extrême.

Les déboursements de l'aide au développement pour les projets touchant une ou plusieurs provinces représentent 40% de l'aide publique octroyée en 1996 par les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Une discrimination régionale est opérée dans la répartition des sommes déboursées. Le Centre-Sud est la plus aidée. Ceci est dû à la place de choix occupée par la province du Kadiogo qui bénéficie de 15.7% des déboursements provinciaux. Puis vient la région de l'Ouest avec 27.2% des déboursements. Dans l'Ouest, la province du Houet joue aussi un rôle de premier plan. Elle bénéficie de 13.7% des déboursements.

Il existe une relation directe entre le potentiel de développement et le déboursement provincial de l'aide. Les provinces de l'Ouest qui sont propices à l'agriculture et qui abritent des sites industriels sont plus aidées que celles des régions du Centre- Nord, du Nord et du Sud -Est. Ces dernières sont en effet soumises aux affres de la pauvreté et de l'extrême pauvreté. Elles sont aussi celles qui ont été identifiées comme la zone au potentiel de développement humain durable très faible du Burkina Faso.

Au Burkina Faso et pour l'année 1996, la répartition provinciale des déboursements de l'APD fait donc ressortir un biais en défaveur du monde rural. Autrement dit, il ressort que plus une province a un fort potentiel de développement économique, plus elle est aidée. La province du Kadiogo qui abrite Ouagadougou la capitale Politique et celle du Houet qui loge Bobo Dioulasso la capitale économique collecte près de 40% des déboursements d'aide publique aux projets régionaux. Les déboursements priorisent les projets de développement social (urbanisation, eaux

potables, assainissement) et de développement régional (mise en valeur des bassins fluviaux, développement communautaire) auxquels sont affectés 37,2% des déboursments. Les secteurs des ressources humaines et de la santé, composants essentiels des indicateurs de développement humain ne reçoivent que 37,2% des ressources affectées.

3. CONCLUSION

Au regard des priorités de l'action gouvernementale, telles qu'exprimées par exemple dans la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable ou dans le document cadre de politique économique, la répartition de l'aide semble correspondre dans ses grandes lignes aux objectifs gouvernementaux. Néanmoins, comme l'a démontré l'analyse de l'aide par secteurs, il est difficile de dégager des priorités nationales absolues puisque pas moins de huit secteurs connaissent des déboursments relativement semblables. En effet, les secteurs liés à la gestion de l'économie, à l'environnement, à l'agriculture et aux dimensions sociales et humaines du développement - à savoir la mise en valeur des ressources humaines, la santé ou le développement social - représentent la grande majorité du volume global de l'aide. Bien plus, en se focalisant sur les secteurs sociaux de base, tels que repris dans l'initiative 20/20, à savoir l'éducation de base, les soins de santé primaire, les soins maternels et infantiles, l'accès à l'eau potable et la nutrition, on obtient une somme légèrement inférieure à 18 % du volume global de l'assistance. L'assistance accordée à ces secteurs semble donc importante et connaît une tendance à l'augmentation constante, au contraire de l'appui à l'ajustement structurel pour lequel on observe une baisse importante par rapport aux années précédentes. Les secteurs sociaux sont devenus les objectifs prioritaires du Gouvernement burkinabè et de ses partenaires au développement. D'autre part, l'agriculture et les questions liées à l'environnement semblent prendre une place de plus en plus importante, puisqu'elles représentent en 1996 près de 30 % du total de l'aide. Si ces tendances se confirment, on assisterait, dans le futur, à un rééquilibrage de l'aide au profit des sec-

teurs sociaux, de l'agriculture et de l'environnement, au détriment de la gestion de l'économie.

Enfin, il serait important de pouvoir disposer de données ou d'analyses sur l'impact réel de l'aide. En effet, au-delà des constats concernant sa relative adéquation par rapport aux politiques et priorités nationales, il est quasi impossible de déterminer l'impact et encore moins l'efficacité de cette assistance dans le développement du pays. Une telle problématique devrait donc faire l'objet d'une attention soutenue de la part de la partie nationale et des partenaires extérieurs du Burkina Faso.

Il en va de même des perspectives de l'assistance par rapport au développement du pays. De nouvelles tendances structurelles semblent se dégager : un tassement des volumes de l'assistance et l'émergence d'une période de post-ajustement. Ces éléments fondamentaux devront être pris en compte tant par le Gouvernement que par les bailleurs de fonds dans l'élaboration prochaine des grandes politiques nationales et des accords de coopération.

La tenue du Sommet Social de Copenhague en 1995 a été l'occasion pour la communauté internationale de s'engager fermement dans la voie de l'éradication de la pauvreté. Depuis lors, cette volonté affichée de s'attaquer aux causes de la pauvreté a été réaffirmée à de nombreuses reprises, que ce soit dans le cadre de l'Année de l'Eradication de la Pauvreté de l'ONU, par le biais de l'Initiative Spéciale pour l'Afrique, ou encore lors des réunions des donateurs dans le cadre du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. La volonté politique et l'engagement ferme de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour lutter contre la pauvreté semblent donc acquis.

Néanmoins, un survol rapide des politiques mises en oeuvre en la matière et des flux d'aide consacrés aux pays pauvres et aux secteurs s'attachant plus particulièrement à la lutte contre la pauvreté laisse entrevoir une situation plus contrastée caractérisée notamment par :

- i) l'érosion constante des flux d'aide à destination de l'Afrique et des PMA et
- ii) une certaine absence de lisibilité et de clarté dans les appuis de la commu-

nauté internationale en matière de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, même si le thème de la lutte contre la pauvreté prend de plus en plus d'importance dans les politiques de développement des bailleurs de fonds, des efforts particuliers sont encore nécessaires en vue d'intensifier le dialogue sur les politiques et la mobilisation des ressources;

d'harmoniser les concepts et les démarches opérationnelles et d'identifier les activités les plus pertinentes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, il convient de souligner à leur juste valeur les efforts accomplis par la majorité des bailleurs de fonds afin d'inclure ce nouveau paradigme dans leurs politiques de développement.



CADRE D'ORIENTATION ET DEMARCHE DE FORMULATION D'UNE STRATEGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE AU BURKINA FASO

L'élaboration d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté doit être conçue comme un processus qui vient se renforcer au cadre spécifique déjà existant des politiques nationales de développement.

Au Burkina Faso, un certain nombre d'étapes ont été franchies en ce domaine et il convient à cet égard, de faire le lien entre les processus en cours et le cadre générique d'orientation et de formulation d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté tel qu'il a été développé et mis en œuvre au plan international et régional.

L'élaboration de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD) en 1995 et le processus de concertation qui a présidé d'une part, à la réalisation de la Table Ronde Générale, et d'autre part à la mise en œuvre de l'Initiative 20/20, ont contribué à l'impulsion d'une démarche de développement humain participative et intégratrice annoncée dans la démarche théorique conceptuelle.

1. STRATEGIE NATIONALE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETE

1.1. Un processus national participatif.

L'identification des principaux défis liés à la problématique de la pauvreté, l'appréhension du phénomène et la réalisation d'un diagnostic comprenant les principales causes de la pauvreté peuvent conduire à l'élaboration de stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

De manière absolue, les Etats sont responsables de l'élaboration de cette stratégie et de sa mise en œuvre par le biais de programmes et projets de lutte contre la pauvreté. Si le Gouvernement se doit d'endosser une responsabilité majeure dans le processus, il n'en est pas pour autant le seul acteur actif et responsable. En effet, dans la perspective d'une démarche centrée sur le développement humain, l'élaboration d'une telle stratégie se doit d'être essentiellement participative, incluant la réflexion et la démarche de tous les acteurs y compris les groupes pauvres et défavorisés concernés.

Les parties prenantes à une telle démarche comprennent entre autres, outre le Gouvernement, les parlementaires, le monde académique, le secteur privé, les syndicats, les media, les représentants d'ONG et d'organisations de la Société Civile et, bien entendu les représentants des organisations à la base, des groupes communautaires et des groupes pauvres.

Dans ce cadre, le Système des Nations Unies et le PNUD en particulier peut jouer un rôle important à la fois dans la facilitation du processus consultatif, l'appui plus opérationnel à l'élaboration de la stratégie compte tenu de l'expérience et des avantages comparatifs acquis lors des phases de définition, d'identification et de mesure de la pauvreté et dans la mobilisation des ressources en vue de la mise en œuvre des programmes. Néanmoins, il est important d'insister sur l'appropriation nationale de l'exercice : sans internalisation du processus, tant au niveau du

Gouvernement que des groupes cibles pauvres ou défavorisés, l'exercice ne pourra pas déboucher sur des résultats opérationnels concrets et profitables aux pauvres.

1.2. Cadre opérationnel d'élaboration de la stratégie.

De manière générale, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté devraient s'intéresser et agir sur trois niveaux essentiels d'opération: les niveaux macro, meso et micro. Il est important de souligner la globalité de telles actions et stratégies et l'importance de prendre en compte tous les facteurs de facilitation ou de frein à la mise en oeuvre de cette stratégie. A cette fin, il est important de n'omettre aucun des niveaux ainsi définis et de cerner par conséquent les interactions et synergies existantes entre les différentes strates et niveaux d'une politique opérationnelle de lutte contre la pauvreté.

Le niveau " macro " concerne le cadre global d'orientation et les objectifs et les priorités de développement d'un pays, incluant les politiques macroéconomiques et la gouvernance, par exemple. Il s'agit d'un niveau global, en amont de l'élaboration des stratégies au sein duquel les programmes et projets vont être élaborés pour atteindre les groupes pauvres et défavorisés de la société. Il englobe les politiques macro-économiques, dont la politique fiscale et budgétaire, ainsi que les politiques de dépenses publiques, les politiques monétaires et des prix, les politiques de l'emploi, les politiques sociales, celles relatives aux échanges et à la coopération internationale ainsi que les aspects de gouvernance. Ce cadre général intervient de manière directe sur la pauvreté et se doit d'être défini ou réactualisé en fonction des objectifs et problématique de la réduction de la pauvreté.

Le niveau intermédiaire, ou niveau "meso", intervient dans la traduction des objectifs et priorités de développement en politiques et programmes sectoriels opérationnels. Il établit la communication et agit en tant que courroie de transmission entre le cadre global d'élaboration des politiques de développement et le niveau micro qui incorpore les

actions directes de développement à la base. Il est en effet nécessaire pour les pouvoirs publics de disposer de capacités institutionnelles affirmées et des outils permettant de faciliter la mise en oeuvre des objectifs élaborés au niveau macro. Il s'agit avant tout d'un niveau relatif aux capacités de formuler des politiques et de disposer d'instruments capables de délivrer des services vers la base et de répondre aux besoins des groupes pauvres et défavorisés. Les éléments pris en compte à ce niveau concernent le rôle de l'Etat, l'élaboration des politiques sectorielles et thématiques, le renforcement de ses capacités à mettre en oeuvre les stratégies de lutte contre la pauvreté répondant aux besoins des bénéficiaires. Il concerne aussi le renforcement des capacités de tous les acteurs nationaux impliqués dans le processus de lutte contre la pauvreté, que ce soit le secteur privé, les ONG, la société civile ou les organisations à la base. Enfin, le niveau meso s'attache aux réformes institutionnelles indispensables à la bonne réalisation de programmes de lutte contre la pauvreté, qu'il s'agisse du renforcement des appareils judiciaires, législatifs ou de la mise en oeuvre des processus de décentralisation.

Enfin, le niveau " micro " s'attache à la matérialisation en projets opérationnels et en actions concrètes impliquant tous les acteurs. En règle générale, il s'agit du niveau le plus développé au sein de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, si ce n'est le seul vraiment opérationnel et mis en oeuvre, les deux autres étant simplement un résumé de bonnes intentions. Ce niveau à la base comprend toutes les activités qui touchent directement les ménages dont l'accessibilité des pauvres aux ressources productives (terres, emploi, crédit...) et aux secteurs sociaux de base.

Lors de l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, il faut donc s'assurer que les trois niveaux sont pris en compte afin de construire un ensemble cohérent susceptible d'une part, de faciliter et fluidifier les informations, communications et les interactions entre les différents niveaux, et d'autre part, d'aboutir à une stratégie opérationnelle et remplissant parfaitement ses objectifs de réduction de la pauvreté.

2. DÉMARCHE DE FORMULATION ET DE RÉALISATION D'UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2.1. Stratégie globale pour les pays africains au sud du Sahara.

Aujourd'hui l'état d'avancement des travaux relatifs à la conception et à la mise

en oeuvre de stratégies nationales axées sur la lutte contre la pauvreté et l'expérience du PNUD dans ce domaine permet de proposer une démarche qui intègre l'objectif de lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de développement multidimensionnelle conforme aux objectifs de Développement Humain Durable.

Tableau 12.1. Les étapes du processus d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Processus	Contenu et segments d'intervention
<p>Phase I Étape d'identification, de mesures et d'appréhension globale de la pauvreté</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enquêtes sur les conditions de vie des ménages et seuil de pauvreté. 2. Analyse des perceptions des populations sur la pauvreté et le bien-être et de la situation au plan du développement humain durable et des indicateurs sociaux 3. Diagnostics macro-économiques et études sectorielles et institutionnelles en relation avec la pauvreté 4. Identification des causes structurelles et des déterminants de la pauvreté 5. Evaluation d'interventions représentatives en cours en matière de lutte contre la pauvreté
<p>Phase II Étape de formulation d'une stratégie globale et multidimensionnelle</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Définition des orientations, priorités et axes stratégiques macro-économiques de développement 2. Définition des cadres institutionnels et démarches participatives. 3. Détermination des objectifs globaux et sectoriels de réduction de la pauvreté
<p>Phase III Étape centrale de définition des politiques et programmes nationaux et de mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Politiques et programmes macro-économiques 2. Politiques et programmes de gouvernance et d'habilitation des populations 3. Politiques et programmes sectoriels 4. Politiques et programmes sociaux (éducation, santé, etc.) 5. Programmes ciblés régionaux et/ou programmes d'urgence.
<p>Phase IV Étape de présentation et de dialogue des politiques au plan international sur les grandes options et orientations de développement humain et de lutte contre la pauvreté et mobilisation des ressources extérieures¹</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dialogue des politiques et des orientations en matière de lutte contre la pauvreté au sein des conférences de tables rondes et groupes consultatifs 2. Consolidation des dispositifs de mise en oeuvre et de suivi des PAS et des conditionalités de l'aide 3. Commissions mixtes, concertations thématiques/sectorielles des bailleurs de fonds, comité de restructuration de la dette
<p>Phase V Étape de suivi des conditions de vie et évaluation de l'impact des politiques et programmes anti-pauvreté</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suivi des conditions de vie et évaluation de l'impact des politiques et programmes en termes de réduction de la pauvreté 2. Evaluation participative des interventions représentatives de lutte contre la pauvreté et des mécanismes et dispositifs oeuvrant en ce domaine

¹ La phase IV constitue, notamment pour les Pays les Moins Avancés, une étape cruciale de dialogue des politiques au plan international et de mobilisation de ressources. Celle-ci peut se dérouler parallèlement ou à la suite de la phase III selon les modalités nationales et/ou le degré d'implication des partenaires extérieurs.

La démarche de formulation et de réalisation d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté comprend cinq étapes interreliées :

* La première étape est un diagnostic de la situation en termes de pauvreté et de l'impact des interventions directes de lutte contre la pauvreté qui sont en cours. Cette appréhension globale doit s'appuyer sur les instruments articulés tels que les enquêtes sur les conditions de vie des ménages, les profils et perceptions des populations et les batteries d'indicateurs du Développement Humain. Ce diagnostic doit aussi intégrer une analyse des politiques macro-économiques et sectorielles pour voir dans quelle mesure elles ont pris en compte la lutte contre la pauvreté. Cette première étape doit également permettre d'identifier les causes structurelles et les déterminants de la pauvreté et d'évaluer les interventions représentatives en cours en la matière engagées au plan national.

* La deuxième étape concerne la formulation d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Ce cadre global et multidimensionnel doit souligner que la préoccupation centrale de la stratégie de développement est la lutte contre la pauvreté et que toutes les orientations et politiques et tous les programmes seront fixés et évalués en fonction de leur contribution à la réduction de la pauvreté. Les strates d'interventions couramment retenues dans le cadre des stratégies de développement ayant une préoccupation de lutte contre la pauvreté sont :

- la définition des orientations, priorités et axes stratégiques macro-économiques de développement;
- la détermination des objectifs globaux et sectoriels de réduction de la pauvreté ;
- la définition des cadres institutionnels et des démarches participatives qui impliquent la promotion de la bonne gouvernance par la décentralisation des décisions et le renforcement des capacités institutionnelles et de gestion du développement au niveau des collectivités locales et la participation de la société civile au processus démocratique de décision.

* La troisième étape implique de traduire ces orientations qui concourent à la réduction de la pauvreté en politiques et

en programmes précis par une démarche de planification stratégique et de mise en oeuvre des actions de développement. Cette démarche inclut : i) la définition d'axes stratégiques précis et réalistes; ii) la détermination d'objectifs et de sous-objectifs quantifiables ; iii) la mobilisation de moyens et la programmation d'actions pour atteindre ces objectifs incluant la détermination des résultats attendus, des groupes cibles visés, des ressources nécessaires et des calendriers d'exécution affinés.

Dans cette phase, il s'agit donc de formuler et de mettre en oeuvre :

- des politiques macro-économiques et sectorielles qui soutiennent la croissance économique de telle sorte qu'elle bénéficie aux pauvres ;
- des politiques et programmes de gouvernance et d'habilitation des populations ;
- des politiques sociales conduisant à une offre efficace de services sociaux notamment essentiels (santé, éducation, eau et assainissement) ;
- des programmes ciblés régionaux ainsi que des programmes d'urgence en faveur des groupes vulnérables ou des populations vivant dans des zones/régions pauvres ou marginales en vue de leur faciliter un accès plus direct aux ressources (économiques, sociales, infrastructurelles) susceptibles de les aider à sortir de leur dénuement.

* La quatrième étape constitue un lieu particulier de dialogue et d'échanges, au plan international, sur les grandes options et orientations en matière de développement humain et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit aussi d'un cadre propice à la mobilisation de ressources extérieures indispensables au financement des programmes et projets. Cette étape peut être soutenue par les instruments de dialogue des politiques et de mobilisation de ressources que constituent les Tables Rondes générales et de suivi thématique ou sectoriel du PNUD et les Groupes consultatifs par pays de la Banque Mondiale.

* La cinquième étape concerne le suivi des conditions de vie des ménages et l'évaluation de l'impact des politiques et des programmes mis en place dans les domaines de la réduction de la pauvreté etc., grâce à des dispositifs adéquats de

collecte et d'analyse des données, c'est-à-dire efficaces et moins onéreux en complément des actions plus globales des instituts nationaux de statistiques. Ces dispositifs devraient inclure : i) un suivi régulier des indicateurs de conditions de vie des ménages pauvres et une enquête à passages multiples répétée à intervalles réguliers (tous les deux ans) sur les conditions de vie ; ii) une évaluation participative d'interventions représentatives de lutte contre la pauvreté et iii) une évaluation plus globale des mécanismes et dispositifs oeuvrant en matière de lutte contre la pauvreté.

Au Burkina Faso, un certain nombre d'étapes ou de segments d'étapes ont été franchis notamment depuis 1995. Cependant le processus qui doit conduire à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie opérationnelle de lutte contre la pauvreté reste peu intégré et partiellement approprié par l'ensemble des acteurs de développement. Néanmoins, au cours de l'année 1999, le Gouvernement a prévu de démarrer le processus d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La première étape, au cours du premier trimestre 1999, consistera à la tenue d'un atelier de sensibilisation et de validation des études et du diagnostic de la pauvreté auquel seront associés tous les acteurs du développement, dont la société civile et le secteur privé.

2.2. Une stratégie de lutte contre la pauvreté en cours d'élaboration

Jusqu'à présent, aucune politique systématique de lutte contre la pauvreté n'a été mise en œuvre. Le gouvernement s'est récemment préoccupé de définir sa stratégie, avec l'appui du PNUD et du projet " Dimensions sociales de l'ajustement " de la BAD.

Jusqu'en 1995, les observateurs extérieurs ont émis des doutes sur le fait que la lutte contre la pauvreté constitue une véritable priorité pour le gouvernement et sur la cohérence des mesures entreprises en ce domaine. La faiblesse des données sur l'emploi et le peu d'insistance pour la réalisation d'enquêtes est un signe indicatif à cet égard.

De plus, la lutte contre la pauvreté n'apparaît généralement pas comme un objectif en tant que tel pour le gouvernement.

Les autorités mettent plutôt l'accent sur l'appui à apporter à certaines catégories de la population, ou à certains programmes sectoriels susceptibles d'avoir des retombées pour les populations pauvres. Par exemple, le discours sur l'état de la Nation du premier ministre Kadré D. Ouédraogo du 10 avril 1997 (Sidwaya, 13 avril 1997, p.3 à 8) ne mentionne pas la pauvreté en tant que telle, mais fait état des actions du gouvernement en matière de santé (eau potable), d'infrastructures sanitaires et d'équipement, d'éducation, de promotion des filles, d'emploi des jeunes, d'actions entreprises en faveur des femmes et des couches les plus vulnérables (handicapés, enfants, retraités).

Selon les analyses de perception relatives à la pauvreté au Burkina Faso, deux interprétations sont possibles : la première mettrait en avant le fait que la politique économique est faite par et pour une couche de privilégiés urbains. La seconde se fonderait sur le fait que la pauvreté est tellement répandue que " tout le monde est pauvre " et qu'en conséquence, aucune politique spécifique ne peut être conçue.

La première approche se justifierait par la faible représentation du monde rural dans les institutions, (ce qui implique une représentation encore plus faible des pauvres ruraux). Le retour de la démocratie à partir de 1992, avec une Assemblée des Députés du Peuple (ADP) élue sur une base territoriale, modifie cependant un peu les choses à ce niveau. Certes, les élus sont rarement des pauvres. Cependant, les élus doivent prendre en compte dans une certaine mesure les intérêts de leurs électeurs, et chercher à obtenir leur faveur. En effet, les réactions des élus suite à la publication des indicateurs provinciaux du DHD attestent de l'intérêt manifeste de ce type d'informations et de leur prise en compte au plan local. Les cartographies régionales de la pauvreté et de l'assistance extérieure sont apparues également pour les élus et les populations comme des instruments essentiels d'interpellations et de dialogue des politiques à la base. Tout ceci est de nature à avoir un effet favorable sur la situation des pauvres.

Comme nous l'avons vu, les caractéristiques de la pauvreté au Burkina Faso peuvent légitimer la seconde

interprétation : les " pauvres " ne constituent pas une catégorie sociale clairement identifiée. Les grandes inégalités qui existent au sein de tous les groupes sociaux rendent difficile l'identification des " pauvres " en tant que groupe-cibles.

En pratique, la stratégie de lutte contre la pauvreté est largement confondue avec la stratégie de développement des services sociaux de base. Ceci implique que la réduction de la pauvreté sera forcément étalée dans le temps, puisque l'impact des actions en matière de services sociaux est très décalé dans le temps.

Une volonté politique insuffisante apparaît pour nombre d'observateurs comme le chaînon manquant de la démarche d'opérationnalisation d'une stratégie multidimensionnelle de lutte contre la pauvreté. Pour d'autres, l'explication repose sur la faiblesse générale de la capacité autonome à concevoir de véritables stratégies économiques, à les traduire en actions, à les mettre en application et à les évaluer. Dans le cas particulier de la stratégie anti pauvreté, ceci peut s'analyser à plusieurs niveaux.

Il a déjà été souligné que la production de données sur l'emploi, les revenus et la pauvreté n'a jamais été une priorité. Depuis des années, les seules données officielles sur le marché du travail régulièrement publiées sont celles des demandes et offres recensées par l'ONPE. Ces informations qui portent sur un segment très marginal du marché du travail ne sont pratiquement d'aucun secours pour la définition de politiques. De même, les données publiées par la CNSS ne permettent pas d'étudier l'évolution de l'emploi, ce qui ne nécessiterait pourtant que des efforts réduits.

En revanche, il existe un peu partout des informations non utilisées. Les informations sur l'emploi contenues dans l'enquête trimestrielle auprès des entreprises n'est pas exploitée. Les enquêtes réalisées par certains projets n'ont pas fait l'objet d'exploitation locale véritablement approfondie. Aucun observatoire intégré d'analyse des défis et résultats observés en faveur du développement humain n'a été constitué. Seules les actions de l'INSD soutenues par le projet BAD en charge de la dimension sociale de l'ajustement et les travaux de l'Initiative

Stratégique de lutte contre la pauvreté (ISP) du PNUD ont permis d'assurer des diagnostics et un suivi des indicateurs de pauvreté. Ces délais relativement longs qui séparent l'enquête prioritaire I réalisée en 1994 de l'enquête prioritaire II en cours d'exécution et dont les résultats sont attendus en 1999 rendent délicat le suivi rapproché des évolutions.

Du point de vue administratif, il n'existe pas d'entité qui soit en charge des différents aspects de la lutte contre la pauvreté, et encore moins de la définition d'une politique. Cependant, depuis le début de l'année 1998, le service en charge de l'orientation économique et de la prospective (DOEP au sein de la DGEP) assure la fonction de point focal pour la pauvreté. Grâce à la DGEP (Ministère de l'Economie et des Finances) et aux activités d'appui du PAGE, un projet du PNUD, une série d'initiatives ont été impulsées en 1998 pour mieux appréhender les dimensions de la pauvreté au Burkina Faso tout en impliquant les départements ministériels. Il s'agissait en premier lieu de l'atelier organisé sur le DHD et la pauvreté à Bobo-Dioulasso en mars 1998 et en second lieu, de la journée de travail sur le DHD et les bases de données organisées à Ouagadougou en juin 1998. De nombreux départements ministériels et entités publiques développent des actions qui pourraient avoir un impact sur la pauvreté, et certains la prennent en compte. Le département le plus concerné est probablement le Ministère de l'Action sociale et de la famille mais les moyens dont il dispose sont des plus réduits, malgré sa récente transformation en département ministériel à part entière. Toutes ces approches devraient être régulièrement évaluées et coordonnées, pour être vraiment efficaces. En effet, ce sont les mêmes groupes de populations qui rencontrent des difficultés en terme d'accès aux opportunités de développement et à l'emploi, à l'eau potable, et aux soins, à l'éducation, etc.

Cette absence de structure chargée de l'élaboration d'une stratégie n'est qu'un aspect d'un problème plus général, celui d'une absence d'entité administrative chargée sur le plan technique de la préparation de la coordination stratégique des

politiques de développement et de lutte contre la pauvreté. Plus exactement, cette fonction pourtant capitale est éparpillée entre de multiples entités, pour lesquelles cette activité n'est qu'une parmi d'autres. La mise en place d'un Comité de Conjoncture, de Prévision et de Surveillance Multilatérale est un premier pas dans la bonne direction, mais il souffre de l'absence d'entité administrative chargée des travaux de préparation et d'analyse, et d'une intégration encore quelque peu formelle dans le processus de décision.

Dans le domaine des projets, les procédures d'insertion des projets dans le PIP (Programme d'Investissements Publics) se fondent sur plusieurs critères (du moins dans les textes) : répondre aux priorités nationales ; faire appel à des technologies à haute intensité de main d'oeuvre ; contribuer à maximiser le revenu global ; avoir une rentabilité économique et une viabilité financière : présenter le maximum de concessionnalité pour les prêts (Rapport sur le programme triennal d'investissement public). Il est noté de plus qu'une attention particulière devra être accordée au financement des charges récurrentes. La prise en compte des problèmes de pauvreté et de répartition des revenus n'est pas explicitement mentionnée. De plus, le poids des différents critères n'est pas précisé, ce qui fait qu'il n'est pas sûr que la priorité notamment à l'emploi soit véritablement prise au sérieux. Il semble bien en fait que tous les projets qui ont trouvé un financement soient d'office inscrits au PIP.

La Lettre d'intention de politique de développement humain

Le gouvernement a présenté une Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (LIPDHD 1995-2005) lors de la Table ronde d'octobre 1995 à Genève. Les principaux éléments de la stratégie sont : a) une croissance soutenue durable ; b) un développement optimal des ressources humaines ; c) une bonne gouvernance et d) une gestion plus rationnelle des ressources naturelles. En ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre la pauvreté, les éléments contenus sont les suivants :

- augmentation de la part des secteurs sociaux dans les dépenses budgétaires ;

Encadré N° 12.1.

La Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable au Burkina Faso

Dans la perspective de centrer le développement du pays sur l'homme et faisant suite aux six engagements du Chef de l'Etat, le Gouvernement a formulé sa Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable (1995-2005) qu'il a présentée en octobre 1995 aux partenaires au développement du Burkina, réunis pour la Troisième Conférence de Table Ronde à Genève. La stratégie de développement humain durable esquissée dans cette lettre s'articule autour d'un enjeu fondamental, la garantie de la sécurité humaine à chaque burkinabè, lui permettant d'accéder à :

- la sécurité économique liée à un emploi rémunérateur ;
- la sécurité sanitaire entendue comme l'accès à un moindre coût aux soins médicaux ;
- la sécurité alimentaire définie comme l'accès à une alimentation de base y compris l'eau ;
- la sécurité environnementale liée à la préservation d'un environnement sain ;
- la sécurité individuelle et politique.

Cette volonté des autorités publiques de ramener la dimension humaine au centre du développement est un choix politique judicieux. Inversement, il ne saurait y avoir de croissance économique soutenue sans un niveau minimum de santé, d'instruction, de revenus, d'accessibilité aux biens et services de base, ainsi que de participation de toutes les composantes de la société, sans discrimination au processus de développement. C'est pourquoi croissance économique et développement humain sont compris par les responsables gouvernementaux comme allant de pair et se renforçant mutuellement.

S'il y a un défi urgent que le Burkina doit impérativement relever, c'est l'accroissement du niveau de revenu de ses habitants et l'accélération du développement de ses ressources humaines et de son potentiel productif. La complexité de la situation requiert une vision globale, à moyen et long terme, distinguant les opportunités et contraintes réelles, et privilégiant les interdépendances entre des visions partielles. Dans le contexte actuel, il s'agit d'engager une politique économique et sociale susceptible de concilier les contraintes d'ajustement et la nécessité de choix alternatifs de développement durable dans le cadre d'une stratégie à moyen et long termes.

Les objectifs stratégiques d'ici l'an 2005, tels que définis dans la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable, s'articulent autour d'une accélération de la croissance économique qui doit aller de pair avec le développement optimal des ressources humaines, la réduction des déficits sociaux et l'amélioration du niveau de revenu des couches les plus larges de la population. Cela suppose la mise en oeuvre d'une stratégie de maîtrise de la croissance démographique, d'une politique dynamique de création d'emplois et de revenus, de promotion et de valorisation du rôle de la femme dans le processus de développement. La mise en place d'un système efficace de protection sociale et un accès plus grand aux services sociaux seront également encouragés. Un effort spécifique sera envisagé en vue d'allouer des ressources publiques conséquentes aux secteurs sociaux de base et ce, conformément à l'initiative 20/20 préconisée par les Nations Unies et retenue par le Gouvernement.

Source : " La démarche nationale en faveur du développement humain durable : concept et principaux instruments ", Luc-Joël GREGOIRE, PNUD/Burkina Faso, Working paper n°1, Série " Stratégies de développement ", Août 1998.

- développement des investissements publics dans les secteurs sociaux ;
- promotion de l'emploi par la révision du cadre légal et juridique de création et de fonctionnement des entreprises pour favoriser le développement des micro-entreprises.

Dans le but de traduire ces intentions en un programme précis, le gouvernement s'est engagé à organiser au second semestre 1998 une consultation sectorielle sur le développement des secteurs sociaux. Cette conférence appelée à couvrir les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'emploi et de l'intégration sociale, de l'eau et de l'assainissement, ainsi que les aspects relatifs à la politique de la population n'a pas été organisée à ce jour malgré l'urgence d'une démarche intégratrice en ce domaine.

La prise en compte de la lutte contre la pauvreté dans le DCPE (Document Cadre de Politique Economique)

Les organisations internationales sont largement responsables de l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté alors même qu'au plan intérieur, c'est le Groupe National de Réflexion sur le DHD qui assure un certain leadership. Toutefois, ceci ne semble pas se matérialiser facilement à leur niveau non plus. Jusqu'à la publication des résultats de l'enquête prioritaire, en 1996, il pouvait être soutenu que le manque d'informations interdisait des actions ciblées. Les programmes auto-ciblés (notamment les programmes de grands travaux à haute intensité de main d'oeuvre) ont joué un rôle positif, notamment en milieu urbain, mais sans sortir d'une problématique très traditionnelle d'atténuation des effets défavorables de l'ajustement.

Les documents cadres de politique économique confectionnés notamment avec l'appui de la Banque Mondiale avaient dans le passé peu abordé concrètement ou précisément les défis de la lutte contre la pauvreté. Ce n'est véritablement qu'à partir de 1996 et sous l'impulsion du PNUD et de la dynamique véhiculée par le groupe de national réflexion sur le DHD que des novations ont été apportées dans ce sens.

Ceci peut s'illustrer à partir de la dernière matrice de mesures (1997-1999), rédigée sur la base d'une proposition de

l'administration burkinabé (du moins en ce qui concerne la partie "pauvreté", qui est reprise telle quelle) :

Objectif : réduire le nombre d'habitants vivant dans la pauvreté absolue.

- a) Réallouer les dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux (santé, éducation et infrastructure) afin de corriger les disparités en matière de couverture et d'accès ;
- b) Améliorer l'accès aux services d'intermédiation financière en milieu rural ;
- c) Faciliter l'accès des petits paysans aux technologies améliorées, aux intrants et aux marchés.

Il est difficile de trouver dans ce passage l'expression d'une stratégie articulée de lutte contre la pauvreté. Le point a) se situe dans la stricte continuité de ce qui a été fait, mais sans avancer une quelconque solution au problème de la sous-utilisation des infrastructures déjà mises en place. Le point b) enregistre simplement l'existence d'actions en cours. Le point c) ne fait qu'enregistrer un vœu, qui se retrouve probablement dans toutes les stratégies agricoles depuis l'indépendance. A cet égard, cet axe ne va d'ailleurs pas ainsi que le confirment les analystes du secteur rural jusqu'à préconiser l'attribution de subventions aux intrants, seule mesure concrète qui puisse favoriser l'intensification de la production des paysans pauvres.

Aujourd'hui une avancée réelle est observée notamment depuis la publication du Document-Cadre de Politique Economique 1998-2000 qui fait véritablement référence à la problématique de pauvreté.

3. LES GRANDS AXES D'UNE STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Dans un pays comme le Burkina Faso où la pauvreté est une caractéristique largement répandue, la priorité est de mettre en oeuvre des politiques économiques visant à accélérer la croissance et à rendre celle-ci profitable aux pauvres.

3.1. Politique de croissance

Les mesures de stabilisation et la dévaluation ont permis d'assainir les

finances publiques. Toutefois, l'investissement public et une partie importante du fonctionnement restent tributaire de l'aide extérieure. L'enjeu majeur à l'heure actuelle est donc de réorienter les financements extérieurs de manière à soutenir la croissance. La réduction de la pauvreté passe par cette accélération de la croissance, et par un infléchissement de celle-ci en faveur de l'emploi, ou des revenus des pauvres.

3.1.1. Développement agricole et du marché intérieur

Comme l'essentiel des personnes pauvres se trouve en zone rurale, toutes les politiques qui visent à accroître le revenu des producteurs agricoles vivriers devraient avoir un impact positif sur la pauvreté. Cela n'implique pas forcément de donner la priorité au développement rural, compris au sens d'un effort unilatéral sur le développement de la productivité. En effet, il faut tenir compte du fait que le développement de la production agricole vivrière est généralement entraîné par la croissance des marchés urbains. A contrario, il a été observé dans le passé que des excédents de production vivrière n'ont pu être écoulés, faute de demande solvable. Il en va de même du maraîchage péri-urbain. Il faut donc veiller à développer des circuits de commercialisation permettant aux consommateurs urbains de trouver sous forme adaptée des produits locaux prêts à la consommation (ceci concerne en particulier les produits laitiers, les aliments de sevrage, les fruits et légumes ainsi que les cultures maraîchères de contre-saison qui constituent un potentiel de ressources pour les petits producteurs).

En dehors des efforts de vulgarisation des pratiques agricoles, l'amélioration de la situation des personnes pauvres à la campagne passe par le soutien des stratégies anti-risque.

Ceci concerne surtout la sécurité alimentaire, mais aussi la fourniture de travail en saison sèche. A ce niveau, il faudrait veiller à ce que les activités développées soient réellement soutenables, en ce sens qu'elles doivent permettre la réalisation de produits véritablement demandés, à des prix rémunérateurs. Ceci implique sans doute la participation de commerçants privés. Il serait également souhaitable

de promouvoir les activités génératrices de revenus en milieu rural, comme l'orpillage (si possible en liaison avec les nouveaux opérateurs privés), le développement d'activités agricole et de l'élevage intégrées etc.

3.1.2. Promotion des échanges extérieurs

Dans l'immédiat, il paraît exclu que le Burkina Faso soit en mesure d'appliquer avec succès les politiques qui ont permis la croissance spectaculaire des pays d'Asie. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- faible attractivité pour l'investissement extérieur,
- faiblesse des initiatives du secteur privé,
- forte inégalité des revenus au départ et faible niveau de capital humain, très inégalement réparti,
- faiblesse de l'épargne intérieure.

A court ou moyen terme, il est exclu que toutes ces conditions soient remplies. La stratégie doit donc consister à préparer leur émergence, en saisissant cependant toutes les opportunités pour intégrer certaines activités burkinabé dans la compétition régionale et internationale, tant au niveau agricole que celui, très prometteur, des services. La perspective d'une intégration régionale peut être favorable au Burkina Faso, mais ne doit en aucun cas entraver les efforts d'une ouverture plus large. Le marché intérieur de l'UEMOA reste en effet fort étroit, et peu susceptible de jouer un rôle contra-cyclique.

Jusqu'ici, l'ajustement structurel a porté sur un équilibre classique des comptes de l'Etat. Il serait maintenant utile de renverser la perspective et d'identifier les fonctions principales de l'Etat qui doivent être correctement assurées pour porter la croissance (diversification des secteurs productifs, santé, éducation de base, développement des infrastructures), et en rechercher le financement adéquat, national ou extérieur, en considérant chaque domaine comme un tout. Cela suppose certainement une meilleure coordination des bailleurs de fonds et leur engagement pluri-annuel sur des programmes définis conjointement. Au niveau national, cela

suppose un accroissement progressif de la pression fiscale.

Le système d'incitation devrait être revu dans ce cadre, de manière à ce que les services identifiés soient correctement assurés. L'expérience montre qu'il est peu probable que des incitations positives (relèvement des salaires, avancement au mérite) suffisent à restaurer un niveau de motivation suffisant. Il faudrait donc porter également une attention particulière aux questions de leadership et de sanctions (positives ou négatives).

En ce qui concerne le taux de change et la stabilité des prix, il n'est pas évident que l'appartenance à l'UEMOA soit favorable pour un pays comme le Burkina Faso. L'insistance excessive mise sur la stabilité des prix (à la fois par la BCEAO et par le FMI) devrait conduire à effectuer une évaluation soigneuse des avantages et des inconvénients qui dépasse de beaucoup le cadre de ce travail. La question de la stabilité des prix ne se pose pas au Burkina Faso comme dans d'autres pays en voie de développement, notamment latino-américains, par ce qu'il n'y existe pas de mécanisme d'indexation des revenus sur les prix, susceptible de déclencher des spirales inflationnistes.

3.1.3. Dynamisation des activités exportatrices

A moyen terme, la partie la plus dynamique de l'économie restera probablement constituée par les secteurs traditionnels tournés vers l'exportation : coton, élevage et or. Ces dernières années, le secteur cotonnier a marqué une pause, et, la dévaluation n'a été mise à profit que tardivement (relèvement réduit des prix producteurs). La politique de relance paraît maintenant engagée, ce qui suppose une croissance régulière de la capacité d'égrenage. Cette relance est importante, car au delà des revenus générés par le secteur cotonnier, la production de coton génère des externalités positives sur le développement agricole. La culture du coton permet en effet d'accéder au crédit, tant pour les intrants que pour l'achat des bêtes de trait et du matériel de culture attelée. On sait qu'une partie non négligeable des engrais théoriquement destinés au coton est en fait utilisée pour la production vivrière. Enfin, il convient de

mentionner les potentialités des cultures maraîchères exportables.

La relance de la prospection aurifère après la dévaluation et grâce notamment à un nouveau code minier incitateur semble bien engagée. Il faut cependant bien souligner que l'impact global risque d'être assez faible, notamment en termes d'emplois (de l'ordre de 2 000 emplois supplémentaires en 10 ans).

Enfin, il ne faut pas oublier que les revenus rapatriés des travailleurs émigrés restent une source de devises importante. Celle-ci peut être accrue si les travailleurs émigrés occupaient des emplois mieux rémunérés, ce qui suppose une élévation de leur niveau d'instruction et/ou de leur qualification. A cet égard, la dynamique de croissance en cours en Côte d'Ivoire notamment, et plus globalement au sein de l'UEMOA offre potentiellement un cadre d'opportunités économiques et sociales aux travailleurs migrants.

3.1.4. Politiques de micro-crédit

De très nombreuses interventions en matière de micro-crédit, de crédit aux PME ou de collecte décentralisée de l'épargne ont permis d'améliorer considérablement l'accès au crédit pour des couches défavorisées de la population, et notamment les femmes. Ces programmes sont d'une grande utilité, puisqu'ils permettent aux femmes d'accéder à des actifs dans le cadre d'activités productives. Même si la totalité des fonds n'est pas utilisée dans les activités prévues, le processus semble positif, en ce que les femmes utilisent la possibilité qui leur est donnée pour financer leur propre stratégie, qui est souvent une stratégie de diversification anti-risque (éducation des enfants, santé, etc.), fondamentale pour l'éradication durable de la pauvreté.

La présence du micro-crédit n'est pas aussi visible en ville, où fait aussi défaut un organisme formel de crédit sur gage, qui permettrait aux pauvres de réduire la contrainte de liquidité et le recours aux usuriers.

Mais le problème principal est celui de la prolifération désordonnée d'organismes et de projets. Un effort d'organisation s'impose. Pour cela, il faut viser l'institutionnalisation des organismes les plus

performants, ce qui suppose de leur donner un cadre d'action adéquat (en aménageant pour eux les lois sur l'usage). Ce problème de définition d'un cadre juridique adapté (et donc négocié avec les organismes existants) conditionne les contrôles externes qui pourraient être exercés. En effet, les organismes décentralisés devraient eux aussi faire l'objet d'un contrôle prudentiel, car leurs gestionnaires ne sont pas à l'abri des incitations qui ont conduit à une faillite virtuelle de la plupart des banques du secteur formel. Les problèmes récents du réseau des Caisses populaires en témoignent.

3.2. Intégration régionale

Compte tenu de l'étroitesse extrême du marché intérieur, la stratégie de développement actuelle affiche une orientation en faveur d'une intégration plus poussée dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Des craintes se manifestent cependant que l'ouverture du marché intérieur de l'UEMOA, qui doit intervenir incessamment, conduise à une polarisation des activités favorables aux pays côtiers d'Afrique de l'Ouest plus riches et plus industrialisés.

Pour éviter cela, il faut que les productions burkinabé restent compétitives au sein de la zone et qu'une dynamique d'accompagnement et de suivi de l'intégration régionale soit entreprises sérieusement au plan national. Cela signifie notamment que le coût du travail, du capital et des intrants doit rester faible, si l'on veut développer des productions locales soutenables sans protection tarifaire excessive. Or le coût du travail est encore relativement élevé, tant à cause du niveau du taux de change, qu'en raison de prélèvements élevés portant sur le travail utilisé dans le secteur formel. Le prélèvement de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale s'élève à 23% du salaire (18,5% payés par l'employeur, jusqu'à un plafond de 200 000 FCFA et à 4,5% par l'employé). Il faut ajouter à ces prélèvements la part de l'IUTS (Impôts Unique sur les Traitements et Salaires). Le salaire minimum atteint 24 000 FCFA (environ 50 dollars par mois) et les coûts

de main-d'oeuvre apparaissent sensiblement plus élevés que dans les pays voisins (Mali, Bénin, Togo) et dans les pays d'Asie en forte croissance. Il convient de s'assurer d'un suivi des activités d'échanges et de développement des filières de production au Burkina Faso, de stimuler les travaux d'accompagnement de la promotion des échanges extérieurs et de suivre les conséquences au plan national et sous-régional de cette intégration socio-politique et économique sur les populations y compris les plus vulnérables.

3.3. Le développement des secteurs sociaux

Compte tenu de la faiblesse des indicateurs sociaux, il sera tout à fait nécessaire de renforcer sérieusement le développement des secteurs sociaux. Cela concerne surtout l'efficacité et la qualité des prestations fournies.

Il serait nécessaire de prendre plus systématiquement en considération la demande existante en matière de services de base. Les systèmes d'incitations devraient être améliorés, notamment en fournissant régulièrement des repas aux enfants des régions défavorisées.

Il faudrait également développer la motivation des agents de l'Etat dans les zones où l'incidence de la pauvreté est la plus forte, grâce à un système d'avantages en termes de déroulement de carrière et de primes.

La situation des femmes, notamment rurales, mérite des actions particulières. Les projets visant à réduire la pénibilité des travaux ménagers (moulins, foyers améliorés) ont un impact positif sur la pauvreté, même si cet impact est difficilement mesurable à l'aide des indicateurs traditionnels.

La scolarisation des filles paraît essentielle à cause de ses conséquences potentielles tant en matière de santé, de nutrition qu'en ce qui concerne le planning familial ou le développement de petites activités productives. Encore faudrait-il que la chose soit réellement prise au sérieux. Il suffit de se rendre à la Direction de la promotion de l'éducation des filles (qui fait partie du MEBBA, mais est hébergée de façon précaire dans un service satellite) pour s'apercevoir qu'il

ne s'agit pas précisément d'une priorité réellement prise en compte.

Comme il a déjà été souligné, la politique sociale consiste surtout à mettre des services (payants) à la disposition, indifférenciée, des populations. Le problème de la lutte contre l'extrême pauvreté est de permettre un accès gratuit (mais pas forcément sans contrepartie) à ces services pour les personnes qui ne peuvent en bénéficier autrement. Il n'existe pas de Fonds social capable de financer des actions spécifiques de développement et de solidarité nationale. Il n'existe pas non plus de programme de distribution de bons permettant aux pauvres d'accéder à certains services sociaux. Des efforts en ce sens devraient être testés et mis en œuvre au plan régional et provincial.

3.4. L'auto-ciblage et la réalisation de programmes d'équipement et d'infrastructures

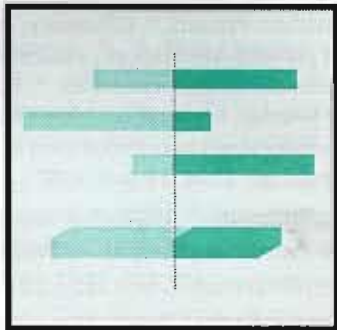
La pauvreté dans sa forme extrême apparaît beaucoup plus comme une caractéristique personnelle que comme liée à une catégorie particulière de la population. Une stratégie de ciblage des pauvres serait donc très difficile et probablement très coûteuse à mettre en œuvre. Il n'est d'ailleurs pas évident qu'une large partie des aides arriverait aux bénéficiaires prévus. La lutte contre la pauvreté doit donc reposer avant tout sur l'auto-ciblage des personnes concernées, sauf bien évidemment dans des situations de dénuement total.

Les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre sont conformes à ce principe d'auto-ciblage. Ils pourraient sans doute gagner en efficacité si leurs réalisations ne se limitaient pas à améliorer le cadre de vie.

La réalisation d'infrastructures rurales (pistes, ponts, agro-foresterie, etc.) pourrait constituer à cet égard une priorité.

Le principe d'auto-ciblage devrait être étendu, notamment en matière de santé et d'éducation. Il serait sans doute possible de contractualiser les relations entre l'école, les CSPS et les communautés locales. Le travail de la communauté pour l'amélioration des infrastructures serait alors "échangé" contre la gratuité des soins ou des fournitures scolaires.

Au total, les axes stratégiques appréhendés en faveur de la lutte contre la pauvreté confortent les défis opérationnels de réalisation de la Lettre d'Intention de Politique de Développement Humain Durable et la nécessité d'une plus grande internalisation des démarches de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, il apparaît prioritaire d'engager le processus devant conduire à l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ce processus devrait démarrer au cours du premier trimestre 1999 par la tenue d'un atelier national ouvert à tous les acteurs nationaux du développement, afin de procéder à la validation des études/diagnostics et de la démarche d'élaboration de ladite stratégie et se clôturera lors de la tenue de la quatrième Conférence de Table Ronde des Bailleurs de Fonds de Genève où sera présentée la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. A cet égard, le PNUD et l'ensemble des agences des Nations Unies présentes au Burkina Faso se montrent disposés à accompagner le Burkina Faso dans l'accomplissement de ce défi que constitue la lutte contre la pauvreté qui se situe au cœur des préoccupations du Développement Humain Durable.



Annexes

Annexe 1 : Références bibliographiques

Ouvrages et articles publiés.

Abdelmalki, L., & Mundler, P., *Economie du développement. Les théories, les expériences, les perspectives*, Paris, Hachette, 1995.

Adedeji, A.; Green, R. & Janha, A., *Rémunération, productivité et fonction publique : priorités pour le relèvement de l'Afrique subsaharienne*, PNUD & UNICEF, New York, 1995.

Adepoju, A., *Population, Pauvreté, Programme d'Ajustement Structurel et Qualité de la Vie en Afrique Sub-Saharienne*, PHRDA Research Paper n°1, Dakar, 1996.

Aho, G., Larivière, S. & Martin F., *Manuel d'analyse de la pauvreté. Applications au Bénin*, PNUD, Université Nationale du Bénin & Université Laval, Québec, 1997.

Asche Helmut, *Le Burkina Faso contemporain, l'expérience d'un autodéveloppement*, L'harmattan, Paris, 1994.

Banque Mondiale, *Burkina Faso, Memorandum économique*, Washington, 1989.

Banque Mondiale, *Structural Adjustment and Poverty : A Conceptual, Empirical and Policy Framework*, Report N°8393-AFR, Document of the World Bank, Washington, DC, 1990.

Banque Mondiale; *Investir dans la santé. Rapport sur le développement dans le monde 1993*, Washington D.C., 1993.

Banque Mondiale, *Burkina Faso, Revue des dépenses publiques, Rapport n° 11901-BUR*, Washington, 1993.

Banque Mondiale; *Une infrastructure pour le développement. Rapport sur le développement dans le monde 1994*, Washington D.C., 1994.

Banque Mondiale, *Ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, New York & Washington, 1994.

Banque Mondiale, *Un continent en transition : l'Afrique subsaharienne au milieu des années 1990*, Washington, 1995.

Banque Mondiale, *Poverty Reduction and the World Bank : Progress and Challenges in the 1990s*, Washington D.C., 1996.

Banque Mondiale, *Faire reculer la pauvreté en Afrique Subsaharienne. Résumé Analytique*, Washington D.C., 1996.

Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Economica, Paris, 1997.

Bardhan Pranab, "Efficiency, equity and poverty alleviation : policy issues in less developed countries", *Economic Journal*, septembre, 1996. Traduction française dans *Problèmes économiques*, n° 2520, 11 mai 1997.

Bardhan, P., "Efficacité, équité et lutte contre la pauvreté", *Problèmes économiques*, n°2.520, 1997, pp. 8-16.

Bayala Ezana, *Etude des relations entre l'activité économique et l'emploi*, Ministère de l'Economie et des Finances, GTZ, Ouagadougou, 1995.

Bayala Ezana, Kaboré Laurent, Daboue Julien, *Education et Pauvreté au Burkina Faso*, INSD, *Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement*, Ouagadougou, 1997.

Boussard Jean-Marc, "Les stratégies anti-risques des producteurs limitent-elles leur productivité ?", in *L'avenir de l'agriculture dans les pays du Sahel*, CIRAD, Montpellier, 1990.

Burkina Faso, *Analyse des Résultats de l'Enquête prioritaire sur les Conditions de Vie des Ménages*, Ministère de l'Economie et des Finances & *Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement*, Ouagadougou, 1996.

Burkina Faso, *Le Profil de la Pauvreté au Burkina Faso*, Ministère de l'Economie et des Finances & *Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement*, Ouagadougou, 1996.

Burkina Faso - PNUD, *Initiative stratégique de lutte contre la pauvreté*, Ouagadougou, janvier 1997.

Camilleri Jean Luc, *La Petite Entre-*

Annexe 1 : Références bibliographiques

prise Africaine, mort ou résurrection ?, L'Harmattan, Paris, 1996.

Charmes Jacques, trente cinq ans de comptabilité nationale du secteur informel au Burkina Faso : 1954-89. Leçons d'une expérience et perspectives d'amélioration, PNUD, rapport du projet BKF/88/010, n°13c., 1989.

Charmes Jacques, Le secteur informel au Burkina Faso : évolution sur longue période et suivi conjoncturel, MEF-FED-GTZ, Ouagadougou, 1996.

Chambers, R. " The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal " in World Development, Great Britain, Vol. 22, n° 7, 1994.

Cornia, G. A., Jolly, R. & Stewart, F., Adjustment with a Human Face, 2 vol., Londres, UNICEF, 1987.

CNUCED, Les Pays les moins avancés, Rapport 1996, New York & Genève, 1996.

" Dépenses et indicateurs sociaux. Etude d'un échantillon de 66 pays ", Bulletin du FMI, mars 1998.

DSAP, Enquête nationale de statistiques agricoles 1993. MARA, Ouagadougou, 2 tomes, 1996.

Dubois, J.-L., " Quels systèmes d'information pour les politiques de lutte contre la pauvreté ", Cahiers de Sciences Humaines, 32 (4), 1996, pp. 869-91.

FEWS (Famine Early Warning System), L'évaluation de la vulnérabilité pour le Burkina Faso, méthodologie pour l'année 1993, Bulletin occasionnel n°13, USAID, Ouagadougou, 1993.

Fonds d'Équipement des Nations Unies, Réduction de la pauvreté, participation et meilleure gouvernance locale le rôle du FENU, New York, 1995.

Fonds Monétaire International, Statistiques Financières Internationales, FMI, Washington, 1989-1996.

Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population, Etat de la population mondiale 1996, FNUAP, New York, 1996.

Fonds des Nations Unies pour les Activités en matière de Population, Etat de la population mondiale 1997, FNUAP, New York, 1997.

Garson, J., Microfinance and Anti-Poverty Strategies. A Donor Perspective, UNCDF Policy Series, New York, 1996.

Goreux Louis M., La dévaluation du Fcfa. Un premier bilan en décembre 1995, rapport de consultation pour la Banque mondiale, 1995.

Graeme D., Agriculture and Economic reform in Sub-saharan Africa, Banque Mondiale, Working Paper 18, Washington, 1996.

Grégoire L. J., " L'évolution de la zone franc et l'opportunité d'une dévaluation du franc CFA ", L'Année Africaine 1987-1988, Bordeaux, éd. Pedone, 1989.

Grégoire L. J. ; Kankwenda M. ; Legros H. ; Ouédraogo H. Lutte contre la pauvreté en Afrique Subsaharienne, Paris Editions Economica, 1998.

Grégoire L. J., L'Afrique et les perspectives nouvelles de résolution du problème de la dette, Bordeaux, Insitut d'Etudes politiques - CEAN, Travaux et Documents, n°24, 1989.

Grégoire L. J., " L'insertion économique internationale de l'Afrique ", Afrique : la déconnexion par défaut. Etudes Internationales, vol.XXII, n°2, 1991.

Grégoire L.J. ; La Démarche nationale en faveur du développement humain durable : Concept et principaux instruments. PNUD, Working paper 1, série Politiques économiques et Développement humain, Ouagadougou, août 1998.

Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Rapport annuel 1996, HCR, Genève, 1996.

Hie Marie, Kaboré Félix, Ouattara Adama et Kruse Sabine, " Analyse de la pauvreté au Burkina Faso ", in GTZ, division 401, L'expérience de six pays dans le domaine des analyses de la pauvreté, documentation

Annexe 1 : Références bibliographiques

d'un séminaire-atelier, série " Politique sociale ", Eschborn, 1995.

INSD, Analyse des résultats de l'enquête démographique 1991, Ouagadougou, 4 tomes, 1994.

INSD, Annuaire statistique du Burkina Faso, 1994, Ouagadougou, 1995.

INSD, Programme " Dimension Sociales de l'Ajustement " Le profil de pauvreté au Burkina Faso, première édition, Ouagadougou, février 1996a.

INSD, Projet d'appui institutionnel aux dimensions sociales de l'Ajustement, Analyse des résultats de l'enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, première édition, Ouagadougou, février 1996.

INSD-DHS, Enquête démographique et de Santé, 1993, INSD, Ouagadougou et Macro International Inc., Calverton, Maryland, Etats-Unis.

Kaboré Joseph Martin, Sanou Salia et Bonkougou Maxime. Emploi, chômage et pauvreté au Burkina Faso, INSD, Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions sociales de l'ajustement, Ouagadougou. 1997.

Kankwenda, M., " Crise économique, ajustement et démocratie en Afrique ", CODESRIA, Processus de démocratisation en Afrique, Dakar, 1995.

Kankwenda M. ; Grégoire I.J. ; Legros H. ; Ouedraogo H. - Lutte contre la Pauvreté en Afrique Subsaharienne, Paris, Economica 1998.

Konaté Salifou, Rapport sur les politiques de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso, GTZ, Ouagadougou, 1993.

Konaté Salifou, Rapport sur l'impact des variables prix sur la production cotonnière, MEF-GTZ, 1993, Ouagadougou

Konaté Salifou, Rapport sur les politiques de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso, GTZ, 1997, Ouagadougou

Kondé, M. & al., Enquêtes participatives sur la pauvreté en milieu semi-

urbain et en milieu urbain : cas des villes de Dédougou et de Ouagadougou. Banque Mondiale, Ouagadougou, 1994.

Lachaud Jean-Pierre, Pauvreté, vulnérabilité et marché du travail au Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances, INSD, Projet d'appui institutionnel aux dimensions sociales de l'ajustement, Ouagadougou 1997.

Lachaud Jean-Pierre, Pauvreté et marché du travail en Afrique subsaharienne : analyse comparative, Institut International d'études sociales, BIT, Genève, Ed. 1997.

Lachaud J.P., Pauvreté - Vulnérabilité et Marché du Travail au Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances & Centre d'Economie du Développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Ouagadougou, 1997.

Lachaud J.P., Salaire d'efficience, vulnérabilité du travail et chômage urbain au Burkina Faso, Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 1997.

Le Bris Emile, Le Roy Etienne, Mathieu Paul (sous la direction de), L'appropriation de la terre en Afrique Noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières, Karthala, Paris, 1991.

Lecaillon Jacques et Morisson Christian, Politiques économiques et performances agricoles, Burkina Faso, OCDE, Paris, 1985.

Ledoux Guy, Stockage et marché céréalier sahéliens, le cas du Burkina Faso, avril, mimeo, 1989.

Legros H., & Thoveron G., Méthodologie et politique africaines, Civilisations; Bruxelles, ULB, 1993.

Legros H., " La pauvreté dans la perspective du développement humain durable ", Initiative Stratégique de Lutte contre la pauvreté, vol.1, Ouagadougou, 1998.

LUSO Consult, Dimension sociale de l'Ajustement, Conseil au Ministère des Finances et du Plan, Rapport pour la GTZ, Hambourg, 1993.

Annexe 1 : Références bibliographiques

Mahieu François-Régis, Les fondements de la crise économique en Afrique, l'Harmattan, 1990.

Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, Revue des dépenses publiques, Ouagadougou, 1996.

Nations Unies, Développement du secteur informel en Afrique, New York, 1992.

Nations Unies, Sommet mondial pour le développement social : Déclaration de Copenhague sur le développement social, Copenhague, 1995.

Niébié Gustave, Etude de la liaison entre crédit et investissement, MEFP-GTZ, Ouagadougou, 1995.

Nioumou Frédéric, Bambara Daniel et Coulibaly Sibiri, Genre et Pauvreté au Burkina Faso, INSD, Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement, Ouagadougou, 1997.

Nyameogo Jeanne, Kaboré Joanus et Ouattara Adama. Pauvreté et Vulnérabilité au Burkina Faso, INSD, Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement, Ouagadougou, 1997.

ONEA-GTZ, Etude socio-économique d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des 33 centres secondaires de l'ONEA, Ouagadougou, novembre 1996.

ONEA 1997, Les aspects sociaux et la restructuration d'une société d'eau, exposé de l'ONEA au Congrès de l'UADE à Casablanca en 1998, Ouagadougou.

Ouédraogo Salimata, Zougba Alain Dominique et Ouédraogo Eloi, Pauvreté et Santé au Burkina Faso, INSD, Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement, Ouagadougou, 1997.

PNUD 1997, Rapport mondial sur le développement humain, Economica, Paris, 1997.

PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997, New York, Paris, Economica 1997.

PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain 1998, New York, Paris, Economica 1998.

Premier Ministère, Stratégies de développement de l'économie nationale dans le contexte de la dévaluation du Franc CFA, rapport introductif des Deuxièmes assises nationales sur l'économie, Ouagadougou, 24 et 25 mars, 1994.

Prené Dominique, Les effets de l'ajustement sur la filière cotonnière au Burkina Faso, mémoire de DEA, Université Paris I-IEDES, 1994.

Raffinot Marc, Note sur la préparation de la diffusion de l'instrument automatisé de prévision, rapport MEF-UE-GTZ, juillet, 1995, Ouagadougou.

Raffinot Marc, Stratégies Nationales de réduction de la pauvreté, étude de cas du Burkina Faso, SPED/BPPS, 1997, PNUD.

Reardon T., Deldado C. et Matlon P. " Determinants and effects of income diversification among farm households in Burkina Faso ", Journal of Developing Studies; janvier, 1992.

République de Haute Volta (sans date), Enquête Budget Consommation, 1963-1964.

Roemer Michael et al., Politiques à adopter pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté au Burkina Faso, Harvard Institute of International Development, mars 1996.

Saint-Hilaire J. & Ouédraogo A., Etude de cas : les caisses villageoises au Burkina Faso, Ottawa, DID, 1996.

Sanou Oubé Mathias, Pauvreté et marché du travail à Ouagadougou, Burkina Faso, Institut International d'Etudes sociales, Discussion paper DP/57/1993.

Sanou M. & Lachaud J.P., Pauvreté et Marché du Travail à Ouagadougou (Burkina Faso), Institut International d'Etudes Sociales, Genève, 1993.

Savadogo Kimseyinga et Larivière Sylvain, Caractéristiques socio-économiques et stratégies des ménages en

Annexe 1 : Références bibliographiques

matière de sécurité alimentaire dans la province du Passoré, Projet d'étude sur les systèmes et les politiques agro-alimentaires au Burkina Faso, CEDRES-Laval, Ouagadougou et Québec, 1993.

Schwartz A., " Brève histoire de la culture du coton au Burkina Faso " in Découvertes du Burkina, Tome 1; Ouagadougou.

Snrech, S., Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. Synthèse de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest, OCDE/BAD/CILSS, Paris, 1994.

STP/PAS (Secrétariat Technique Permanent du Programme d'Ajustement Structurel, Revue des dépenses publiques, 1991-1995, janvier, Ouagadougou.

Streeten, P., " Poverty Concepts and Measurement " in Poverty Monitoring : An International Concern, Chap. 2, edited by Rolph Van der Hoeven and Richard Anker, UNICEF, New York, 1994.

Subbarao, K., " Lessons of 30 Years of Fighting Poverty " International Conference on Developing Economic Approaches to Fight Poverty, World Bank & Université Laval, Québec, 1997

Traoré Djibril, Etude socio-économique des sites aurifères du Burkina Faso, Ouagadougou, décembre 1989.

Traoré Karim, Le suivi de la scolarisation des enfants, un indicateur de la dépression économiques des communautés au Burkina Faso, FEWS/USAID, Ouagadougou.

UNESCO, Rapport sur l'état de l'éducation en Afrique, Paris, 1996.

UNICEF, Pauvreté en Afrique de l'Ouest et du Centre : Points de repère pour la programmation, New York, 1995.

UNICEF, La situation des enfants dans le monde 1996, New York, 1996.

USAID, " A Study for the SPA Working Group on Poverty and Social

Development ", Alternative Survey Methodologies for Monitoring and Analysing Poverty in Sub-Saharan Africa, Chap. 4, Washington D.C., 1995.

Van Dijk Meine Pieter, Burkina Faso, le secteur informel de Ouagadougou, l'Harmattan, Paris, 1986.

Wetta Claude, " Changement technologie et adoption de main d'oeuvre au Burkina Faso ", CEDRES-Etudes, n°XXXX, 2è semestre 1995, pp. 43-78, 1995.

Wetta Claude, " Culture du coton et cultures vivrières : complémentarité ou substitution : le cas du Burkina Faso ", CEDRES Etudes, n°41, 1er semestre 1996, pp. 97-146, 1996.

Women's World Banking, Les chaînons manquants : des systèmes financiers au service du plus grand nombre, New York, 1995.

Women's World Banking, Rapport de l'atelier des praticiens africains de la micro-finance, New York, 1996.

Zagré Pascal, Les politiques économiques du burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel, Karthala, Paris, 1994.

Documents non publiés.

Amoako, K.Y., " Les défis du développement en Afrique au Vingt et unième siècle ", Commission Economique pour l'Afrique, Conférence des Ministres africains chargés de la planification, Ouagadougou, 1995.

Ancey Véronique, Enquête sur les modifications de l'alimentation d'un échantillon de ménages à Ouagadougou après la dévaluation, COBEA-INRA, version provisoire, 1997.

Banque Africaine de Développement, Annual report 1996, BAD, Abidjan, 1996.

Banque Mondiale, Burkina Faso : Revue des dépenses publiques, rapport 11901 BUR, Région Afrique, Washington D.C., 1993.

Burkina Faso, Rapport sur le développement Humain Durable, Burkina Faso 1997, PNUD, Ouagadougou, 1997.

Burkina Faso, " Les dépenses publiques et leurs impacts. le cas de l'éducation et de la santé au Burkina Faso ", Ministère de l'Economie et des Finances, Ouagadougou, 1997.

Burkina Faso, " Analyse d'incidence des dépenses publiques en éducation et en santé ", Ministère de l'Economie et des Finances, Ouagadougou, 1997.

Burkina Faso, L'Initiative 20/20 au Burkina Faso : l'allocation des ressources budgétaires et extérieures aux services sociaux de base, Ministère de l'Economie et des Finances & PNUD, Ouagadougou, 1998.

Burkina Faso, Enquêtes participatives en milieu urbain et en milieu rural sur les perceptions des dimensions du Bien-être, de la Pauvre et sur les problèmes d'accès aux services sociaux de base au Burkina Faso, Initiative Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Ministère de l'Economie et des Finances & PNUD, Ouagadougou, 1998

Burkina Faso, Document de stratégie globale en matière d'environnement et d'eau, Ministère de l'Environnement et de l'eau, juin 1995

Burkina Faso, Stratégie nationale du sous-secteur de l'assainissement au Burkina Faso, Ministère de l'Environnement et de l'Eau, janvier 1996.

Burkina Faso, Programme National d'Aménagement des Forêts, Ministère de l'Environnement et de l'Eau, mars 1996

Burkina Faso, Code de l'Environnement au Burkina Faso, Ouagadougou, janvier 1997.

Coalition Mondiale pour l'Afrique, " Etude sur le passage à la démocratie en Afrique ", note analytique, Maastricht, 1997.

FAO, Etude sur la contribution du secteur forestier à l'économie du Burkina Faso, Ouagadougou, novembre 1987

Grégoire L.J., " La démarche en faveur du Développement Humain Durable au Burkina Faso: concept et principaux instruments ", Atelier d'information, de formation et de concertation sur le DHD, PNUD-PAGE, Bobo Dioulasso, 1998.

Kankwenda M., " Le concept de Développement Humain Durable ", Conférence à l'Université de Ouagadougou, Ouagadougou, 1998.

Legros H., " La problématique de la pauvreté au Burkina Faso ", Atelier d'information, de formation et de concertation sur le DHD, PNUD, Bobo Dioulasso, 1998.

Museruka F., " Rapport sur la pauvreté : l'expérience du réseau Afrique 2000 ", Memorandum, Ouagadougou, 1998.

OCDE, " Poverty Reduction : a Review of Donor Strategies and Practices ", Forum on Key Elements for Reduction Strategies, Londres, 1997.

Ouédraogo H., " Base de données du Développement Humain Durable du PNUD ", Atelier d'information, de formation et de concertation sur le DHD, PNUD, Bobo Dioulasso, 1998.

PNUD, " L'action du PNUD contre la pauvreté : 1996, Année Internationale pour l'élimination de la pauvreté ", Dossier de presse, New York, 1996.

PNUD, " From Poverty to Equity : An Empowering and Enabling Strategy. A Framework for planning UNDP's Response to Copenhagen ", Draft UNDP Framework for Copenhagen Implementation, New York, 1995.

PNUD, " Poverty Eradication : A Policy Framework for Country Strategies ", New York, 1995.

PNUD, " Poverty Strategies Initiative, Terms of Reference ", United Nations Development Programme, New York, 1996.

PNUD, " Poverty, Module 1. Poverty Indicators ", UNDP Technical Support Document, New York, 1995.

PNUD, " Poverty, Module 2. From Data Collection to Poverty Assess-

Annexe 1 : Références bibliographiques

ments , UNDP Technical Support Document, New York, 1996.

PNUD, " Poverty, Module 3. Poverty measurement : Behind and Beyond the poverty Line ", UNDP Technical Support Document, New York, 1997.

PNUD, " Poverty Reduction Module 4. Macroeconomic Policies and Poverty Reduction ", UNDP Technical Support Document, New York, 1997.

PNUD, " Rôle du PNUD dans la lutte contre le VIH et le SIDA : Plan Directeur ", PNUD, Policy Framework, New York, 1997.

PNUD, " Synthesis of Responses from Country Offices to Direct Line N°1 on Poverty ", SEPED/BPPS/UNDP, New York, 1995.

PNUD, " UNDP Policy on Credit on Credit and Micro-Capital Grants ", Memorandum, New York, 1997.

PNUD, Implementation Strategy for the First Regional Cooperation Framework for Africa, 1997 - 2001, Executive Board of the UNDP and of the UNFPA, New York, 1997.

PNUD, Cadres de coopération de pays et questions connexes, " Premier cadre de coopération avec le Burkina Faso, 1997 - 2001 ", Conseil d'Administration du PNUD et du FNUAP, New York, 1997.

PNUD, " Initiative Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, Document de projet ", Ouagadougou, Janvier 1997

PNUD/FAO, Analyse prospective des capacités d'autofinancement des chantiers forestiers sur le long terme, Ouagadougou, juin 1996.

Raffinot M., " Stratégies Nationales de Réduction de la Pauvreté. Etude de cas du Burkina Faso ", SPED/BPPS, PNUD, New York, 1997.

Sanou M. & Ouédraogo E., Profil de pauvreté urbaine au Burkina Faso et accès aux services sociaux de base, Initiative Stratégique de lutte contre la Pauvreté, Ministère de l'Economie et des Finances & PNUD, Ouagadougou, 1997

UNICEF & PNUD, " Rapport de l'atelier technique régional francophone sur l'Initiative 20/20 ", Cotonou, 1997.

UNICEF & PNUD, " Mise en oeuvre de l'Initiative 20/20 : définitions, modalité et suivi ", document préparatoire à la réunion internationale d'Oslo sur l'Initiative 20/20, New York, 1996.

" L'Initiative 20/20 : atteindre l'objectif d'un accès universel aux services sociaux essentiels en vue d'un développement humain durable ", note conjointe FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO & UNICEF, 1995.

Accès à l'assainissement : Pourcentage de population ayant accès aux moyens sanitaires d'évacuation des excréments et des déchets, y compris les latrines extérieures et le compostage.

Accès à l'eau potable : Pourcentage de population disposant d'un accès raisonnable à l'approvisionnement en eau potable, comprenant les eaux de surface traitées, ou non traitées mais non polluées, comme celles des sources, des puits et des forages protégés.

Accès aux services de santé : Pourcentage de population qui peut se rendre en moins d'une heure dans les centres de santé locaux, à pied ou en utilisant les moyens de transport locaux.

Acuité ou profondeur de la pauvreté : l'acuité (ou profondeur) de la pauvreté se calcule par la distance moyenne qui sépare une personne pauvre du seuil de pauvreté. Elle est exprimée en pourcentage par rapport à ce seuil. Cette moyenne se calcule sur l'ensemble de la population : pauvre ou non. Puisque cet outil de mesure - que l'on appelle aussi écart au seuil de pauvreté - représente la distance moyenne à laquelle se trouvent les pauvres par rapport au seuil de pauvreté, elle est à même de rendre compte d'une aggravation de leurs conditions de vie.

Aide alimentaire en céréales : Céréales fournies par des pays donateurs et des organisations internationales, notamment le Programme Alimentaire Mondial.

Aide publique au développement (APD) : Somme nette des dons et des prêts accordés à des conditions de faveur par des institutions publiques des membres du Comité d'Aide au Développement (CAD), de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP), etc., pour promouvoir le développement économique et le bien-être, comprenant la coopération technique et l'aide alimentaire.

APD pour l'investissement social : Aide publique au développement destinée aux domaines combinés de la santé, de l'enseignement, des services sociaux, du développement rural et urbain, et de l'eau et assainissement.

Année de scolarité (moyenne) : Moyenne du nombre d'années de scolarité effectuée par les adultes de 25 ans et plus.

Apport quotidien de calories par habitant : Equivalent en calories de l'approvisionnement alimentaire net d'un pays divisé par le nombre d'habitants, par jour.

Capacité de charge et niveau d'exploitation : La capacité de charge (ou potentiel de production) est une notion centrale dans l'utilisation des ressources naturelles. Cette notion trouve son origine dans l'aménagement des pâturages, mais elle est également utilisée à présent dans d'autres types d'utilisation des terres. La capacité de charge est le niveau d'équilibre entre le taux de régénération d'une certaine ressource naturelle de l'écosystème (fourrage, par exemple) et le taux d'exploitation de cette ressource (par les herbivores, par exemple). Cet équilibre est dynamique, pour deux raisons : la variabilité des facteurs opérationnels (la pluviosité, par exemple) et l'interaction entre la végétation et les herbivores. La capacité de charge est déterminée par les ressources naturelles (eau, sol, végétation), le niveau technologique et les intrants externes (les engrais par exemple). Dans l'ensemble, la capacité de charge actuelle diminue à la suite de la surexploitation des ressources naturelles, mais elle peut également être réhabilitée par l'apport d'intrants et l'application de mesures de conservation des eaux et du sol.

Chômage : Sont en chômage toutes les personnes au-dessus d'un âge déterminé, qui n'ont pas d'emploi rémunéré ou ne sont pas travailleurs indépendants, sont disponibles pour travailler dans le cadre d'un emploi rémunéré ou en tant que travailleur indépendant, et se sont efforcés de trouver un emploi rémunéré ou occuper une activité de travailleur indépendant.

Coefficient de dépendance sociale : Promotion des personnes à charge, âgées de moins de 15 ans ou de plus de 64 ans, par rapport à la population active (âgée de 15 à 64).

Coefficient de dépendance alimentaire : Proportion des importations de produits alimentaires par rapport à l'offre alimentaire disponible pour la distribution intérieure, c'est-à-dire le total de la production alimentaire, plus les importations alimentaires, moins les exportations alimentaires.

CSN : Note de Stratégie Nationale, instrument de programme et d'orientation du Système des Nations Unies en vue de l'harmonisation des activités des principales agences dans le cadre d'un programme par pays (Country Strategy Note).

Densité de population : Nombre total d'habitants divisé par la superficie considérée.

Dépenses d'enseignement : Dépenses engagées pour le fonctionnement, l'administration, l'inspection et l'appui des écoles maternelles, primaires et secondaires ; des universités et des instituts d'enseignement supérieur ; des établissements d'enseignement professionnel, technique et autres ; et de l'administration générale et des services annexes.

Dépenses de santé : Dépenses consacrées aux hôpitaux, aux centres de santé et aux dispensaires, aux systèmes d'assurance-maladie et à la planification familiale.

Dépenses publiques : Dépenses réalisées par tous les bureaux, départements, établissements et autres organes du gouvernement central qui sont des institutions ou des instruments de l'autorité centrale d'un pays. Elles comprennent les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de développement.

Développement Humain (DH) : Processus qui conduit à l'élargissement de la gamme des possibilités qui s'offrent à chacun. En principe, elles sont illimitées et peuvent évoluer avec le temps. Mais quel que soit le stade de développement, elles impliquent que soient réalisées trois conditions essentielles : vivre longtemps et en bonne santé, acquérir un savoir et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, de nombreuses possibilités restent inaccessibles.

Dimension Sociale de l'Ajustement (D.S.A.) : Programme du gouvernement visant à atténuer les coûts sociaux de l'ajustement structurel et portant sur la protection des groupes vulnérables dans les domaines tels que la santé, la population, l'éducation, l'emploi et les revenus, femmes et développement, développement communautaire.

Enseignement primaire : Enseignement au premier niveau (Niveau I de la Classification internationale type de l'éducation - CITE), dont la principale fonction est de fournir les éléments de base de l'éducation.

Enseignement post-primaire : enseignement primaire plus deux années de formation professionnelle (Sections Artisanales Rurales et Sections Ménagères).

Enseignement Secondaire : Enseignement au deuxième niveau (niveaux 2 et 3 de la CITE), basé sur 6 années d'instruction préalable au premier niveau et fournissant une instruction générale ou spécialisée, ou les deux, dispensé par les collèges secondaires, les lycées, les écoles normales à ce niveau et les écoles à vocation professionnelle ou technique (durée normale : 7 ans en moyenne).

Enseignement secondaire technique : Enseignement dispensé dans les établissements secondaires visant à préparer les élèves en vue d'une activité ou d'une profession.

Enseignement supérieur : Enseignement à trois niveaux (niveaux 5, 6 et 7 de la CITE), dispensé par exemple dans les universités, les écoles normales et les écoles professionnelles supérieures, exigeant comme condition minimale d'admission d'avoir achevé avec succès l'enseignement de deuxième niveau ou de prouver qu'un niveau équivalent de connaissances a été assimilé.

Epargne intérieure (brute) : Produit intérieur brut moins la consommation des administrations publiques et la consommation privée.

Espérance de vie à la naissance : Nombre d'années que vivrait un nouveau-né si les caractéristiques de mortalité de sa population au moment de sa naissance demeuraient les mêmes tout au long de sa vie.

Exportation des biens et services : Valeur de tous les biens et services non facteurs fournis au reste du monde, y compris les marchandises, le fret, l'assurance, le transport et autres services non-facteurs.

Indicateur de Développement Humain (IDH) : Mesure composite du développement humain basée sur l'espérance de vie à la naissance, l'instruction et le revenu (voir note technique I). L'IDH est un " baromètre " mondial permettant de faire ressortir les progrès accomplis par les pays en matière de développement humain. L'IDH s'attache aux déficits rencontrés dans trois domaines essentiels de l'existence humaine, et qui sont eux-mêmes déjà pris en compte dans l'IDH. Les variables utilisées sont ici le pourcentage d'individus risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et les services procurés par l'économie dans son ensemble, cette troisième variable étant représentée

par trois critères : le pourcentage d'individus n'ayant pas accès aux services de santé et à l'eau potable et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes de malnutrition.

L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) : l'indicateur sexospécifique du développement humain s'attache aux potentialités humaines essentielles en se fondant sur les mêmes variables que l'IDH, mais en corrigeant cet IDH en fonction des inégalités sociologiques entre les sexes. Plus les écarts touchant aux aspects essentiels du développement humain sont importants, plus l'ISDH du pays concerné est faible par rapport à son IDH. En fait, l'ISDH correspond simplement à un IDH actualisé, c'est-à-dire révisé à la baisse, en fonction des inégalités entre femmes et hommes.

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) : l'indicateur de la participation des femmes (IPF) indique si les femmes sont en mesure de prendre une part active à la vie politique et économique. Il se concentre, comme son nom l'indique, sur la participation et mesure les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clef de la sphère économique et politique. Il diffère ainsi de l'ISDH, qui constitue un indicateur des inégalités entre les sexes sur le plan des potentialités de base.

Indice de production alimentaire par habitant : Quantité annuelle moyenne de vivres produite.

Pauvreté absolue et relative : la pauvreté absolue renvoie à un seuil de pauvreté exprimé en valeur absolue et correspondant à la possibilité de satisfaire à des besoins minimaux, alors qu'on parle de pauvreté relative pour des personnes qui sont moins bien loties que la majorité des autres membres de la même communauté. En ce qui concerne le revenu, une personne se trouve dans la pauvreté absolue si son revenu est en deçà d'un seuil de pauvreté défini, mais elle est relativement pauvre si elle appartient à un groupe à faible revenu (les 10% de personnes les plus pauvres, par exemple).

Potentialités et capacité : les potentialités d'une personne renvoient au champ des possibilités dont dispose une personne (recevoir une alimentation correcte, vivre longtemps ou prendre part à la vie de la collectivité, par exemple). La capa-

cité d'une personne représente les différentes combinaisons de potentialités qui sont tour à tour accessibles à cette personne. La capacité reflète la liberté de réaliser des potentialités.

Produit National Brut (PNB) : Total de la valeur ajoutée nationale et étrangère revenant aux résidents, calculée sans opérer de déductions pour la dépréciation. Il comprend le PIB plus le revenu net des facteurs à l'étranger, qui est le revenu que les résidents reçoivent de l'étranger pour des services facteurs (main-d'œuvre et capital), moins les paiements similaires faits à des non-résidents qui contribuent à l'économie nationale.

Ressources en eau intérieures renouvelables : Débit moyen annuel des cours d'eau et des formations aquifères provenant des précipitations endogènes.

Retard de croissance : Pourcentage d'enfants âgés de 24 à 59 mois, qui s'écartent de plus de 2 écarts-types de la valeur médiane de la taille par rapport à l'âge de la population de référence.

Seuil de pauvreté : Seuils de pauvreté destinés aux comparaisons internationales. Dans le cadre de ses comparaisons internationales, la Banque Mondiale se fonde sur un seuil de pauvreté fixé à 1 dollar (en parités de pouvoir d'achat, ou PPA de 1985) par jour et par personne. Ce seuil de pauvreté est calculé en fonction de la consommation. Il est recommandé d'utiliser un seuil de pauvreté correspondant à 2 dollars (en PPA) par jour pour l'Amérique latine et les Caraïbes et de 4 dollars (en PPA de 1990) pour les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Pour les comparaisons entre pays industrialisés, le présent rapport a adopté le seuil de pauvreté valable pour les États-Unis, et correspondant à 14,40 dollars (en parités de pouvoir d'achat, ou PPA de 1985) par jour et par personne.

Seuils de pauvreté nationaux : Les pays en développement qui ont défini des seuils de pauvreté nationaux utilisent généralement pour cela la méthode de la mesure alimentaire de la pauvreté. Ces seuils indiquent le niveau en deçà duquel les ressources économiques ne permettent pas de satisfaire les besoins minimaux en termes d'alimentation. Il existe trois approches pour mesurer la pauvreté alimentaire. Selon la méthode du coût des besoins essentiels, le seuil de pauvreté correspond au coût d'une ration alimentaire de base

Annexe 2 : Glossaire et définitions statistiques

pour les principaux groupes d'âge, pour les deux sexes et pour les grandes catégories d'activité. Viennent s'y ajouter un petit nombre d'articles non alimentaires considérés comme essentiels. Une fois ce seuil fixé, une enquête établit la proportion de personnes vivant dans des ménages dont la consommation (ou parfois le revenu) est inférieure à ce seuil. La ration de base peut se définir comme les produits alimentaires les moins onéreux nécessaires pour satisfaire aux besoins nutritionnels essentiels, comme la ration typique d'un adulte pour la population située dans le quintile (les 20%) inférieur du niveau de consommation alimentaire totale par adulte. Le choix des composantes alimentaire et non alimentaire de l'ensemble considéré comporte forcément une part d'histoire. La méthode de l'équilibre calorique se fonde sur une dépense de consommation permettant uniquement à une personne de se procurer une quantité de nourriture suffisante pour satisfaire un besoin calorique prédéterminé. La méthode de l'équilibre calorique estime la quantité d'énergie alimentaire absorbée (variable dépendante) à partir de la consommation des ménages convertie en équivalents adultes. La méthode de la ration alimentaire consiste à calculer le coût d'un budget alimentaire permettant d'acheter des éléments nutritifs en quantité tout juste suffisante. Si l'on part de l'hypothèse que les coûts des nutriments essentiels représente le tiers de la consommation totale d'un ménage, le seuil de pauvreté sera fixé à trois fois le niveau du coût des nutriments essentiels. Chacune de ces trois approches du seuil de pauvreté alimentaire est sensible au niveau de prix utilisé pour déterminer le coût de l'ensemble de produits envisagés. Chacune se concentre sur la quantité de calories ou l'énergie alimentaire - et cela parce que les carences en protéines dues à des ressources économiques insuffisantes sont considérées comme rares dans la plupart des sociétés. Les pays industrialisés utilisent également des seuils de pauvreté nationaux pour mesurer la pauvreté relative. La Commission de l'Union européenne propose, pour ses Etats membres un seuil de pauvreté correspondant à la moitié de la médiane corrigée du revenu individuel disponible.

Taux d'affectation de l'aide au secteur social : Pourcentage de l'aide consacrée au secteur social.

Taux d'affectation de l'aide aux priorités sociales : Pourcentage de l'aide consacrée au secteur social qui est affectée aux

domaines prioritaires en matière de développement humain.

Taux d'affectation de l'aide aux dépenses de développement humain : Pourcentage du PNB d'un donateur consacré aux domaines prioritaires en matière de développement humain des pays bénéficiaires ou montant de l'aide reçue pour les domaines prioritaires en matière de développement humain exprimé en pourcentage du PNB du pays bénéficiaire.

Taux d'alphabétisation (adulte) : Pourcentage de personnes âgées de 15 ans et plus et qui peuvent, en comprenant, lire et écrire un texte simple et court sur leur vie quotidienne.

Taux d'emploi des contraceptifs : Pourcentage de femmes en âge de procréer qui utilisent, ou dont les partenaires utilisent, toute forme de contraception, c'est-à-dire des méthodes modernes ou traditionnelles.

Taux d'inflation : Taux moyen annuel d'accroissement des prix ; il est mesuré par la croissance du facteur déflateur implicite du PIB pour chacune des périodes considérées.

Taux de mortalité des moins de cinq ans (TMM5) : Nombre de décès d'enfants de moins de cinq ans pour 1000 naissances vivantes au cours d'une année. Plus spécifiquement, probabilité de mourir entre la naissance et le cinquième anniversaire.

Taux de mortalité maternelle : Nombre de femmes qui meurent chaque année par suite d'une grossesse pour 1000 naissances vivantes.

Taux de pauvreté ou incidence de la pauvreté : Le taux de pauvreté, ou incidence de la pauvreté est simplement une estimation du pourcentage de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté. Cette grandeur ne renseigne en aucune manière sur l'acuité ou la profondeur de la pauvreté et ne peut donc rendre compte d'aucune aggravation des conditions de vie touchant des personnes déjà pauvres par ailleurs.

Taux de scolarisation (brut et net) : Le taux brut de scolarisation est le nombre d'enfants inscrits à un cycle (niveau) d'enseignement (qu'ils soient ou non en âge de fréquenter), exprimé en pourcentage du nombre d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant à ce niveau d'enseignement. Le taux net de scolarisation est le

Annexe 2 : Glossaire et définitions statistiques

nombre d'enfants inscrits à un cycle (niveau) d'enseignement et qui appartiennent au groupe d'âge pertinent, exprimé en pourcentage de nombre d'enfants appartenant à ce même groupe d'âge.

Terme de l'échange : Rapport de l'indice des prix moyens des exportations d'un pays à l'indice des prix moyens de ses importations.

Ultra-pauvreté : Un ménage se trouve en situation d'ultra-pauvreté lorsqu'il n'est

pas en mesure de satisfaire à 80% des besoins caloriques minimaux définis par la FAO et l'OMS, et ce même lorsqu'il consacre 80% de ses revenus à l'achat de produits alimentaires.

Vaccination (couverture vaccinale) : Moyenne des couvertures vaccinales des enfants de moins d'un an pour les quatre antigènes utilisés dans le Programme Elargi de Vaccination universel des enfants.

Annexe 3 : Méthodologie de calcul des différents indicateurs

1. L'indicateur du développement humain

L'IDH est indicateur composite comportant trois éléments : la durée de vie, mesurée d'après l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation, mesuré par un indicateur combinant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes et pour un tiers le taux brut de scolarisation combiné (tous niveaux confondus), et le niveau de vie, mesuré d'après le PIB réel par habitant (exprimé en PPA).

Des valeurs minimales et maximales ont été fixées pour chacun de ces éléments :

- Espérance de vie à la naissance : 25 ans - 85 ans
- Alphabétisation des adultes : 0 % - 100 %
- Taux de scolarisation 0 % - 100 %
- PIB réel par habitant (PPA) : 100 % PPA - 40 000 PPA

Tous les indicateurs qui entrent dans la composition de l'IDH se calculent selon la formule générale suivante :

$$\text{Indicateur} = \frac{\text{Valeur réelle } X_i - \text{valeur minimale } X_i}{\text{Valeur maximale } X_i - \text{valeur minimale } X_i}$$

Par exemple, si l'espérance de vie à la naissance est de 65 ans dans un pays donné, la valeur de l'indicateur d'espérance de vie de ce pays sera la suivante :

$$\frac{65 - 25}{85 - 25} = \frac{40}{60} = 0,667$$

La composition de l'indicateur du revenu est un peu plus complexe. Comme l'explique le chapitre 2, la valeur de seuil (y^*) est fixée par convention au revenu mondial moyen, soit 5 835 dollars (en PPA) pour 1994, et tout revenu supérieur à ce seuil est ajusté en appliquant la formule de l'utilité marginale décroissante du revenu (formule d'Atkinson) :

$$\begin{aligned} W(y) &= y^* \text{ pour } 0 < y < y^* \\ &= y^* + 2[(y - y^*)^{1/2}] \text{ pour } y^* \leq y \leq 2y^* \\ &= y^* + 2(y^{1/2}) + 3[(y - 2y^*)^{1/3}] \text{ pour } 2y^* \leq y \leq 3y^* \\ &= y^* + 2(y^{1/2}) + 3[(y - 2y^*)^{1/3}] + n\{[1 - (n-1)y^*]^{1/n}\} \text{ pour } (n-1)y^* \leq y \leq ny^* \end{aligned}$$

La valeur corrigée du revenu maximum de 40 000 dollars (PPA) se calcule selon la forme suivante de la formule d'Atkinson :

$$W(y) = y^* + 2(y^{1/2}) + 3(y^*1/3) + 4(y^*1/4) + 5(y^*1/5) + 6(y^*1/6) + 7(y^*1/7) + 8[(40,000 - 7y^*)^{1/8}]$$

En effet, le revenu maximum de 40 000 dollars (PPA) se situe entre $7y^*$ et $8y^*$. Selon la formule ci-dessus, la valeur corrigée du revenu maximum de 40 000 dollars (en PPA) s'établit donc à 6 154 PPA.

On trouvera ci-dessous deux exemples de pays pour illustrer le calcul de l'IDH : la Grèce, pays industrialisé, et le Gabon, pays en développement.

Pays	Espérance de vie (en années)	Alphabétisation des adultes (en %)	Taux de scolarisation (en %)	PIB réel par habitant (en PPA)
Grèce	77,8	96,7	82	11 265
Gabon	54,1	62,6	60	3 641

Annexe 3 : Méthodologie de calcul des différents indicateurs

Indicateur d'espérance de vie

$$\text{Grèce} = \frac{77,8 - 25}{85 - 25} = \frac{52,8}{60} = 0,880$$

$$\text{Gabon} = \frac{54,1 - 25}{85 - 25} = \frac{29,1}{60} = 0,485$$

Indicateur d'alphabétisation des adultes

$$\text{Grèce} = \frac{96,7 - 0}{100 - 0} = \frac{96,7}{100} = 0,967$$

$$\text{Gabon} = \frac{62,6 - 0}{100 - 0} = \frac{62,6}{100} = 0,626$$

Indicateur de scolarisation tous niveaux confondus

$$\text{Grèce} = \frac{82 - 0}{100 - 0} = 0,820$$

$$\text{Gabon} = \frac{60 - 0}{100 - 0} = 0,600$$

Indicateur de niveau d'évaluation

$$\text{Grèce} = [2(0,967) + 1(0,820)] + 6 = 0,918$$

$$\text{Gabon} = [2(0,625) + 1(0,600)] + 3 = 0,617$$

Indicateur de PIB réel corrigé par habitant (PPA)

Le PIB réel par habitant de la Grèce, qui se situe à 11 265 dollars (PPA), est supérieur à la valeur de seuil, mais inférieur au double de cette valeur. Le PIB réel corrigé par habitant de la Grèce est donc :

$$[5\,982 + 2(11\,265 - 5\,835)/2] = 5\,982 \text{ dollars (PPA)}$$

Le PIB réel par habitant du Gabon est de 3 641 dollars (PPA) et ne subit pas d'ajustement, étant inférieur à la valeur de seuil.

L'indicateur de PIB réel corrigé par habitant (PPA) est donc pour les deux pays considérés :

$$\text{Grèce} : \frac{5\,982 - 100}{6\,154 - 100} = \frac{5\,882}{6\,054} = 0,67$$

$$\text{Gabon} : \frac{3\,641 - 100}{6\,154 - 100} = \frac{3\,541}{6\,054} = 0,58$$

L'indicateur du développement humain

L'IDH est la moyenne arithmétique de la somme des trois indicateurs de durée de vie, de niveau d'éducation et de PIB réel corrigé par habitant (PPA), ce qui donne pour la Grèce et le Gabon les résultats suivants :

Pays	Indicateur d'espérance de vie (PPA)	Indicateur de niveau d'éducation	Indicateur de PIB réel corrigé par habitant	Σ	IDH
Grèce	0,88	0,92	0,97	2,77	0,923
Gabon	0,49	0,62	0,58	1,69	0,563

2. Calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain et de l'indicateur de la participation des femmes

Dans le cadre des comparaisons internationales, l'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et l'indicateur de la participation des femmes (IPF) sont limités aux données généralement accessibles sur le plan international. Nous nous sommes efforcés, dans ce rapport, d'utiliser les données les plus récentes, les plus fiables et présentant la plus grande cohérence interne possible. Le recueil de données sexospécifiques nombreuses et fiables est une tâche complexe à laquelle la communauté internationale doit s'attaquer résolument. Les résultats obtenus selon l'ISDH et l'IPF sont fondés sur les meilleures estimations disponibles, dans l'espoir de susciter de meilleurs diagnostics.

2.1 L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH)

L'ISDH est composé des mêmes variables que l'IDH. Il diffère néanmoins de l'IDH en ceci que nous avons corrigé les

¹ Notes techniques du Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997.

Annexe 3 : Méthodologie de calcul des différents indicateurs

niveaux moyens obtenus par chaque pays en termes d'espérance de vie, de niveau d'éducation et de revenu de façon à refléter les disparités sociologiques entre les hommes et les femmes dans ces trois domaines (pour une explication détaillée de la méthodologie utilisée pour le calcul de l'ISDH, voir la note technique 1 du Rapport mondial sur le développement humain 1995).

Dans le calcul de l'ISDH, les valeurs maximale et minimale de l'espérance de vie sont corrigées pour tenir compte de l'avantage biologique des femmes dans ce domaine. Pour les femmes, la valeur maximale de l'espérance de vie est ainsi de 87,5 ans et la valeur minimale de 27,5 ans. Pour les hommes ces valeurs sont respectivement de 82,5 ans et de 22,5 ans.

Le calcul de la composante du revenu est plus complexe. Pour calculer les parts du revenu du travail des hommes et des femmes, deux données ont été utilisées : le rapport entre la moyenne des salaires féminins et celle des salaires masculins et la part de la population active âgée de 15 ans et plus. Pour les pays pour lesquels il n'y a pas de données disponibles pour le rapport des salaires, une valeur de 75 %, moyenne pondérée du rapport des salaires pour tous les pays pour lesquels les données sont disponibles est retenue. Ensuite le PIB corrigé par habitant moyen est pondéré sur la base de la disparité entre les sexes en matière de parts de revenus et de la proportion de femmes et d'hommes dans la population.

La dernière opération du calcul de l'ISDH consiste à additionner les indicateurs de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et du revenu et à diviser la somme par 3.

Exemple de calcul de l'ISDH

Nous avons choisi la Norvège pour illustrer la méthode de calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain. Comme nous l'avons vu, le paramètre d'aversion pour l'inégalité a été fixé à 2. (Les résultats des calculs présentent parfois de légères variations dues à l'arrondissement des chiffres.)

Pourcentage de la population totale

Femmes 51 %
Hommes 49 %

Espérance de vie à la naissance

Femmes 80,4 ans
Hommes 74,6 ans

Alphabétisation des adultes

Femmes 99 %
Hommes 99 %

Scolarisation tous niveaux confondus

Femmes 93 %
Hommes 92 %

PREMIERE ETAPE

Calcul de l'indicateur d'espérance de vie également réparti

Espérance de vie

Femmes $(80,4 - 27,5)/60 = 0,882$
Hommes $(74,6 - 22,5)/60 = 0,868$

Indicateur d'espérance de vie également réparti :

$\{ [(\text{pourcentage de la population féminine} \times (\text{indicateur d'espérance de vie des femmes}) - 1] +$

$[(\text{pourcentage de la population masculine} \times (\text{indicateur d'espérance de vie des hommes}) - 1] \} - 1$

$[0,51(0,882) - 1 + 0,49(0,868) - 1] - 1 = 0,875$

DEUXIEME ETAPE

Alphabétisation des adultes

Femmes $(99 - 0)/100 = 0,990$
Hommes $(99 - 0)/100 = 0,990$

Taux brut de scolarisation tous niveaux confondus

Femmes $(93 - 0)/100 = 0,930$
Hommes $(92 - 0)/100 = 0,920$

Indicateur de niveau d'éducation

Femmes $2/3$ (taux d'alphabétisation des adultes) + $1/3$ (taux brut de scolarisation tous niveaux confondus)

$2/3(0,990) + 1/3(0,930) = 0,970$

Hommes $2/3$ (taux d'alphabétisation des adultes) + $1/3$ (taux brut de scolarisation tous niveaux confondus)

$2/3(0,990) + 1/3(0,920) = 0,967$

Indicateur d'espérance de vie également réparti :

$$\left[\left(\text{pourcentage de la population féminine} \times (\text{indicateur de niveau d'éducation}) - 1 \right) + \left(\text{pourcentage de la population masculine} \times (\text{indicateur de niveau d'éducation}) - 1 \right) \right] - 1$$

$$[0,51(0,970) - 1 + 0,49(0,967) - 1] - 1 = 0,968$$

TROISIEME ETAPE

Calcul des parts proportionnelles de revenu

Pourcentage de la population active

Femmes 45,5

Hommes 54,5

Rapport des salaires non agricoles féminins aux salaires masculins : 0,870

PIB réel corrigé par habitant (en PPA) :

6 073 PPA (voir plus haute dans cette section)²

A. Calcul des parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Salaire moyen (w) = (pourcentage de femmes dans la population active x salaires féminins) + (pourcentage d'hommes dans la population active x 1)

$$(0,455 \times 0,870) + (0,545 \times 1) = 0,941$$

Rapports du salaire féminin au salaire moyen (w)

$$0,870/0,941 = 0,925$$

Rapports du salaire masculin au salaire moyen (w)

$$1/0,941 = 1,063$$

Part des revenus du travail

Note : [(salaires féminin/salaires moyens) x pourcentage de femmes dans la population active] + [(salaires masculins/salaires moyens) x pourcentage d'hommes dans la population active] = 1.

Femmes : Salaires féminins/population active féminine

$$0,9247 \times 0,4553 = 0,4210$$

Hommes : Salaires masculins/population active masculine

$$1,063 \times 0,545 = 0,579$$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Femmes : Part féminine des revenus du travail/pourcentage de la population féminine

$$0,421/0,505 = 0,834$$

Hommes

Part masculine des revenus du travail/pourcentage de la population masculine

$$0,579/0,495 = 1,169$$

B. Indicateur du revenu également réparti
Pondération ($\epsilon = 2$)

[(pourcentage de la population féminine) x (part féminine du revenu) - 1] + [(pourcentage de la population masculine) x (part masculine du revenu) - 1] - 1

$$0,505(0,834) - 1 + 0,495(1,169) - 1 - 1 = 0,972$$

$$0,972 \times 6\,073 = 5\,903$$

$$(5\,903 - 100)/(6\,154 - 100) = 0,934$$

QUATRIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur sexospécifique du développement humain

$$1/3(0,875 + 0,968 + 0,959) = 0,934$$

2.2. L'indicateur de la participation des femmes

L'indicateur de la participation des femmes (IPF) a pour composantes des variables définies explicitement pour mesurer le contrôle que les hommes et les femmes peuvent exercer sur leur destinée dans les domaines politique et économique.

Le premier ensemble de variables a été choisi pour rendre compte de la participation et du pouvoir décisionnaire dans la sphère économique. Il comprend les pourcentages d'hommes et de femmes exerçant, d'une part, des fonctions de direction et d'encadrement supérieur et, d'autre part, des professions techniques et libérales. Ce sont là des catégories d'emploi très vastes et aux définitions assez floues. Les groupes de population concernés par ces deux grandes catégories étant différents, des indicateurs distincts pour chacune d'elles ont été calculés, qui ont ensuite été additionnés. La troisième variable est constituée par le pourcentage de femmes et d'hommes occupant des fonctions parlementaires. Elle a été choisie pour refléter la participation à la vie politique et le pouvoir de décision des femmes.

² Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997.

A chacune des trois variables est appliquée la méthode de la moyenne pondérée ($\epsilon - 1$) en fonction de la population pour calculer un pourcentage équivalent également réparti (PEER) pour les deux sexes considérés conjointement. Chaque variable est ensuite indexée en divisant le PEER par 50 %.

La variable du revenu est choisie pour exprimer le contrôle des ressources économiques. Elle est calculée de la même manière que pour l'ISDH, à la différence près que c'est le PIB réel par habitant non corrigé qui est ici utilisé (au lieu du PIB corrigé). La valeur maximale du revenu est, là encore, de 40 000 dollars (PPA) et la valeur minimale de 100 dollars (PPA).

En dernière étape, les indicateurs des trois variables - participation et pouvoir décisionnaire économiques, participation et pouvoir décisionnaire politiques, contrôle des ressources économiques - sont additionnés avant de diviser le résultat par 3 pour obtenir l'IPF global.

Exemple de calcul de l'IPF

Nous avons choisi le Cameroun pour illustrer les différentes étapes du calcul de l'indicateur de la participation des femmes. Le paramètre d'aversion pour l'inégalité est égal à 2. (les résultats des calculs présentent parfois de légères variations dues à l'arrondissement des chiffres.)

PREMIERE ETAPE

Calcul des indicateurs de représentation parlementaire, de fonctions de direction et d'encadrement supérieur, et de professions techniques et libérales

pourcentage de représentation parlementaire

Femmes	12,1
Hommes	87,8

pourcentage de fonctions de direction et de cadres supérieurs

Femmes	10,1
Hommes	89,9

pourcentage de cadres et de techniciens

Femmes	24,4
Hommes	75,6

pourcentage de la population totale

Femmes	50,38
Hommes	49,62

Calcul du PEER de représentation parlementaire

$$[0,4962 (87,8)-1 + 0,5038 (12,1)-1]-1 = 21,3$$

Calcul du PEER pour les fonctions de direction et les cadres supérieurs

$$[0,4962 (89,9)-1 + 0,5038 (10,1)-1]-1 = 18,05$$

Calcul du PEER pour les cadres et les techniciens

$$0,4962 (75,6)-1 + 0,5038 (24,4)-1]-1 = 36,75$$

Indexation de la représentation parlementaire

$$21,30/50 = 0,426$$

Indexation des fonctions de direction et d'encadrement supérieur

$$18,05/50 = 0,361$$

Indexation des postes de cadres et de techniciens

$$36,75/50 = 0,7350$$

Calcul de l'indicateur combiné de fonctions de direction et d'encadrement supérieur et des emplois de techniciens et professions libérales

$$(0,3610 + 0,7350)/2 = 0,5480$$

DEUXIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur des parts de revenu du travail

Pourcentage de la population active

Femmes	37,4
Hommes	62,6

Rapport des salaires non agricoles féminins aux salaires non agricoles masculins : 75 %

PIB réel non corrigé par habitant : 2 120 dollars (PPA)

Rapports du salaire féminin au salaire

Annexe 3 : Méthodologie de calcul des différents indicateurs

moyen (w) et du salaire masculin au salaire moyen (w)

$$W = 0,374 (0,75) + 0,626 (1) = 0,9065$$

Rapport du salaire féminin au salaire moyen : 0,75/0,9065 = 0,8274

Rapport du salaire masculin au salaire moyen : 1/0,9065 = 1,1031

Part des revenus du travail

Note : [(salaire féminins/salaires moyens) x pourcentage féminin de la population active] + [(salaires masculins/salaires moyens) x pourcentage masculin de la population active] = 1.

Femmes $0,8274 \times 0,374 = 0,3094$

Hommes $1,1031 \times 0,626 = 0,6095$

Parts proportionnelles féminine et masculine des revenus

Femmes $0,3094/0,5038 = 0,6141$

Hommes $0,6905/0,4962 = 1,3916$

Calcul de l'indicateur du revenu également réparti

$$[0,4962 (1,3916) - 1 + 0,5038 (0,6141) - 1] - 1 = 0,8496$$

$$0,8496 \times 2\ 120 = 1\ 801$$

$$(1\ 801 - 100)/(40\ 000 - 100) = 0,0426$$

TROISIEME ETAPE

Calcul de l'indicateur de la participation des femmes

$$[1/3(0,0426 + 0,0548 + 0,426)] = 0,3389$$

3. L'indicateur de pénurie de capacité (IPC)

Les trois variables composant l'IPC couvrent un champ considérable de l'expérience humaine : elles vont de la nutrition et la santé de l'ensemble de la population (insuffisance pondérale des enfants), aux possibilités d'accès aux soins de gynécologie d'obstétrique et à l'accès effectif aux services de santé en général (naissances non suivies par du personnel soignant), en passant par le niveau d'éducation de base, avec également des informations sur l'inégalité

sociologique entre les sexes (analphabétisme des femmes adultes). Cette dernière variable permet par exemple d'évaluer les pays d'après la façon dont ils traitent le groupe le plus défavorisé de leur société. Plutôt que de viser l'exhaustivité et de tenter de rendre compte de la misère dans la totalité des domaines prioritaires de l'existence humaine, cet indicateur souligne les points essentiels dans lesquels les progrès sont les plus nécessaires.

Le taux d'alphabétisation des femmes correspond au pourcentage de femmes âgées de 15 ans et plus qui peuvent, en le comprenant, lire et écrire un texte simple et court se rapportant à leur vie quotidienne. Le taux d'analphabétisme chez les femmes est une variable informative permettant d'évaluer l'état de la pauvreté générale des femmes qui a un effet multiplicateur fort sur le bien-être de la famille et sur le niveau général de développement humain de la société.

A mesure que le taux d'alphabétisation des femmes augmente, le taux de fécondité baisse, la santé des nourrissons et des enfants s'améliore, le niveau d'éducation des enfants s'élève et les conditions d'alimentation et d'hygiène des ménages s'améliorent.

On considère qu'un enfant souffre d'insuffisance pondérale lorsque son poids corporel est inférieur de deux écarts-types au poids médian par âge d'une population internationale de référence. C'est une variable significative qui reflète le manque de potentialités dans divers domaines, en particulier les services de santé, l'eau potable, l'assainissement et l'alimentation.

En tant que variable de sortie (résultat), elle exprime les effets de nombreuses variables d'entrée. Le pourcentage de naissances non suivies par un personnel de santé spécialisé est une variable d'entrée, mais qui constitue un indicateur prévisionnel fiable de substitution à la capacité de procréer dans de bonnes conditions de sécurité et de santé. La définition du personnel de santé utilisée ici est large : médecins, infirmières, sages-femmes, aides-soignants qualifiés et accoucheuses ayant reçu une formation traditionnelle. Malgré l'ampleur de cette définition, le taux de naissances non suivies reste très élevé dans un grand nombre de pays.

³ Exemple de calcul du Rapport Mondial sur le Développement Humain 1997.

Annexe 4 : Les Indicateurs de Développement Humain provincialisés

Tout comme dans le précédent Rapport sur le développement humain, il a semblé important de fournir les indicateurs de développement provincialisés. Ne disposant pas encore de toutes les données du recensement 1998, les indicateurs calculés sur la base de chiffres de 1996, sont identiques à ceux de l'année dernière.

1- Les composantes de l'IDH national.

Le calcul de l'IDH national s'effectue sur la base de la méthodologie utilisée par le Rapport Mondial sur le Développement Humain; il prend donc en considération, l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation et le revenu.

Sur la base de données disponibles en 1996 pour l'espérance de vie à la naissance (52,2 ans), le revenu par tête ajusté (780 \$US), le taux d'alphabétisation des adultes (22,2%) et le taux de scolarisation tous niveaux confondus (30%), l'IDH du Burkina Faso est de 0,276 et se décompose comme suit:

- Indicateur d'espérance de vie à la naissance:

$$(52,2-25)/(85-25) = 0,453$$

- Indicateur d'alphabétisation des adultes

$$(22,2-0)/(100-0) = 0,222$$

- Indicateur de scolarisation tous niveaux confondus

$$(30-0)/100-0) = 0,300$$

- Indicateur d'éducation

$$(2(0,222)+1(0,300))/3 = 0,248$$

- Indicateur de revenu par tête ajusté
 $(780-100)/(5448-100) = 0,1271$

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) de 0,276 s'obtient en faisant la moyenne arithmétique des indicateurs précédents d'espérance de vie, d'éducation et de revenu soit:
 $(0,453 + 0,248 + 0,1271)/3 = 0,276$.

2- L'IDH moyen provincial

A partir des estimations des différentes composantes des indicateurs provinciaux, il est calculé un indicateur de développement humain moyen provincial qui se compose des éléments suivants:

- Un revenu moyen par tête de 72,2 \$ US

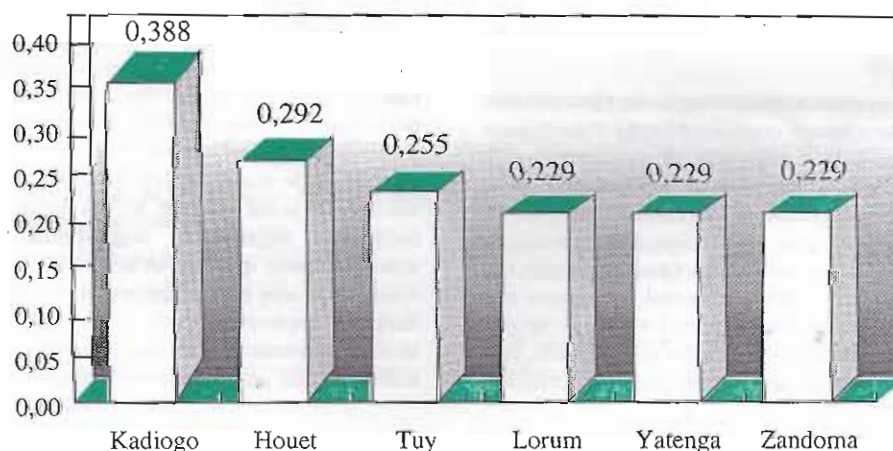
- Un taux d'alphabétisation moyen de 12,72%

- Un taux brut de scolarisation moyen de 28,67%

- une espérance de vie moyenne de 50,8 ans

La méthode de calcul restant la même que précédemment, l'IDH moyen provincial est de 0,201.

Les six meilleurs IDH provinciaux



Annexe 4 : Les Indicateurs de Développement Humain provincialisés

3- L'Indicateur de Développement Humain des 45 provinces du Burkina Faso

Les indicateurs de développement humain provinciaux connaissent une faible variabilité autour de cette valeur moyenne de 0,201. En effet, leur écart type est de 0,039. La valeur moyenne se confond quasiment à la valeur médiane qui est de 0,200 indiquant que 50% des provinces ont un indicateur supérieur à 0,200.

L'indicateur de Développement Humain le plus élevé est de 0,388 et se rencontre dans la province du Kadiogo qui dispose aussi de la première place dans toutes les composantes de l'IDH. Juste derrière le Kadiogo, le Houet se détache nettement avec un indicateur de 0,292. Le Namentenga dispose de l'indicateur le plus faible (soit 0,151).

Les provinces qui ont un IDH relativement très élevé (compris entre 0,221 et 0,388) représentent 20% du total. Quant à celles disposant d'un IDH compris entre 0,201 et 0,217 elles en représentent 31%.

Les provinces à faibles IDH sont celles dont l'indicateur est inférieur à l'IDH moyen (soit 49%). Elles peuvent être subdivisées en deux catégories :

- Les provinces dont l'IDH est compris entre 0,182 et 0,201. Il s'agit des provinces du Bam, du Bougouriba, du Ioba, du Boulougou, du Bazéga, du Gourma et de la Kompienga.

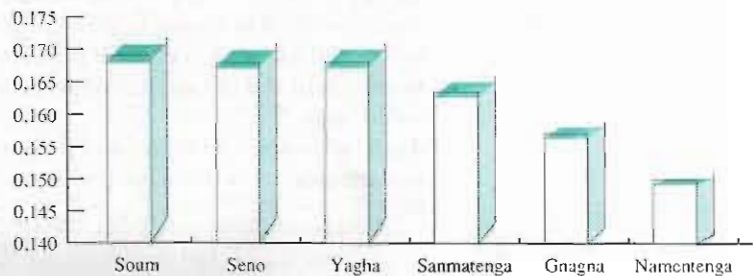
- Les provinces dont l'IDH est compris entre 0,151 et 0,175. Il s'agit des provinces du Banwa, du Ganzourgou, de la Kossi, du Komandjari, du Koulpelego, de la Tapoa, de la Sissili, du Ziro, du Soum, du Seno, du Yagha, du Sanmatenga, de la Gnagna et du Namentenga. Il convient de souligner le niveau particulièrement bas des IDH des trois dernières provinces de cette catégorie, à savoir le Sanmatenga, la Gnagna et le Namentenga.

Il ressort de la comparaison interprovinciale des IDH que plus une

province est urbanisée, plus son IDH est élevé. En effet, les provinces très urbanisées bénéficient d'une forte concentration d'infrastructures sociales et économiques qui influencent positivement et significativement l'indicateur de développement humain.

L'analyse des corrélations entre les composantes de l'IDH indiquent de très

Les six plus faibles IDH provinciaux



fortes relations positives et significatives entre l'IDH et les indicateurs de scolarisation et d'alphabétisation. Les corrélations sont par contre moins fortes pour le revenu et l'espérance de vie.

L'examen du tableau ci-dessus montre qu'en dehors des provinces du Kadiogo, du Houet, et du Bulkiedé, toutes les autres provinces ont un indicateur de revenu négatif signifiant l'ampleur de la pauvreté monétaire; en effet, de telles provinces disposent de revenus nettement inférieurs au minimum établi au plan international à savoir 100 dollars US par tête.

4. Note méthodologique et références techniques

◆ L'Indicateur du développement humain durable

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) a trois composantes. Il s'agit de l'éducation, de l'espérance de vie à la naissance et du revenu.

Annexe 4 : Les Indicateurs de Développement Humain provincialisés

Matrice des corrélations

	IDH	Alphabétisation	Scolarisation	Revenu	Espérance de vie
IDH	1	0,892	0,899	0,788	0,572
Alphabétisation	0,892	1	0,825	0,773	0,207
Scolarisation	0,899	0,825	1	0,667	0,280
Revenu	0,788	0,773	0,667	1	0,345
Espérance de vie	0,572	0,207	0,280	0,345	1

Chacune des composantes est incorporée dans l'IDH sous forme d'indice dont le complément à l'unité mesure l'effort à fournir en matière d'éducation, d'espérance de vie, et de revenu. L'objectif de développement recherché consiste à rattraper le référentiel qui a réalisé la plus grande performance pour chacun des éléments pris en compte.

Ainsi l'indice X_{pi} du référentiel p pour la composante i se formalise par l'équation:

$$X_{pi} = (xi - \text{Mini } xi) / (\text{Max } xi - \text{Mini } xi)$$

Le référentiel p est la province, la composante i est le revenu, l'éducation ou l'espérance de vie à la naissance.

L'indice partiel de l'éducation x_{edu} se compose d'un tiers du taux d'alphabétisation (α) et de deux tiers du taux brut de scolarisation (tbs). L'agrégation indicelle de ces données s'écrit :

$$x_{edu} = (2 tbs + 1 \alpha) / 3$$

L'indicateur de développement humain durable prend donc la formulation suivante:

$$IDH_p = (X_{pedu} + X_{pesp} + X_{prev}) / 3$$

L'hypothèse retenue est une pondération identique des vecteurs composant l'indicateur synthétique conformément à la méthode de l'IDH retenu par le PNUD au plan international.

◆ Détermination des indicateurs spécifiques

- Détermination du revenu par province

Le Burkina Faso a une économie essentiellement agricole. Sa population est rurale et s'adonne à des activités agropastorales. Le secteur industriel est embryonnaire et se concentre essentiellement dans les quatre villes que sont Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Banfora et Koudougou. Les statistiques disponibles ne donnent pas une estimation des revenus provinciaux, d'où la nécessité de les estimer pour le calcul de nos indicateurs de développement humain.

L'estimation des revenus provinciaux a été réalisée sur la base d'un modèle de production dont les hypothèses principales s'appuient sur le caractère agricole de l'économie du Burkina Faso. Ces hypothèses sont les suivantes:

H0: Les revenus provinciaux sont principalement agricoles.

H1: La productivité du travail est identique d'une province à l'autre.

L'hypothèse H_0 nous impose donc comme base d'estimation la valeur ajoutée agricole.

L'hypothèse H_1 indique que la province ayant le plus grand nombre de travailleurs engendrera le revenu le plus élevé.

Soit T la population active et Q la valeur ajoutée agricole.

$V_a = (Q/T)$ est la valeur ajoutée moyenne ou valeur ajoutée par travailleur.

T est l'ensemble des travailleurs utilisés dans le processus productif. Les travailleurs sont catégorisés par province (t_i).

$$T = \sum t_i \text{ avec } i = 1, 2, \dots, 45$$

Une province i dotée d'une force de travail t_i engendrera une valeur ajoutée Q_i :

$$Q_i = (Q/T) t_i$$

Le revenu R_i par habitant de la province i qui a une population P_i est

Annexe 4 : Les Indicateurs de Développement Humain provincialisés

TABEAU DES COMPOSANTES DE L'INDICATEUR DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

	IDH		I EDUC		I ESP		I REV
Kadiogo	0,388	Kadiogo	0,613	Kadiogo	0,518	Kadiogo	0,032
Houet	0,292	Houet	0,356	Houet	0,518	Comoé	0,006
Tuy	0,255	Tuy	0,356	Kouritenga	0,483	Boulkiemdé	0,003
Lorum	0,229	Boulkiemdé	0,260	Nahouri	0,483	Houet	0,002
Yatenga	0,229	Zandoma	0,244	Nayala	0,483	Sourou	-0,005
Zandoma	0,229	Lorum	0,244	Noumbièl	0,483	Nayala	-0,005
Boulkiemdé	0,227	Yatenga	0,244	Poni	0,483	Sanmatenga	-0,006
Nahouri	0,222	Leraba	0,241	Sourou	0,483	Ganzourgou	-0,006
Comoé	0,221	Comoé	0,241	Zoundweogo	0,483	Poni	-0,006
Leraba	0,217	Sanguié	0,237	Gourma	0,450	Noumbièl	-0,006
Nayala	0,217	Bam	0,219	Kompienga	0,450	Bam	-0,006
Sourou	0,217	Mouhoun	0,215	Loroum	0,415	Passoré	-0,006
Sanguié	0,216	Les Bales	0,215	Oudalan	0,450	Kossi	-0,006
Kouritenga	0,209	Ioba	0,213	Passoré	0,450	Banwa	-0,006
Passoré	0,209	Bougouriba	0,213	Seno	0,450	Bougouriba	-0,006
Les Bales	0,208	KénéDougou	0,196	Yagha	0,450	Ioba	-0,006
Mouhoun	0,208	Oubritenga	0,191	Yatenga	0,450	Zoundweogo	-0,006
Noumbièl	0,205	Koulweogo	0,191	Zandoma	0,450	Oubritenga	-0,006
Poni	0,205	Nahouri	0,191	Boulougou	0,433	Koulweogo	-0,006
KénéDougou	0,202	Bazèga	0,191	Ganzourgou	0,433	Gnagna	-0,006
Koulweogo	0,201	Passoré	0,182	Banwa	0,417	Boulgou	-0,006
Oubritenga	0,201	Sourou	0,173	Boulkiemdé	0,417	Namentenga	-0,006
Zoundweogo	0,200	Nayala	0,173	Comoé	0,417	Kouritenga	-0,006
Bam	0,193	Ziro	0,157	Gnagna	0,417	KénéDougou	-0,006
Bougouriba	0,191	Sissili	0,157	KénéDougou	0,417	Bazèga	-0,007
Ioba	0,191	Kouritenga	0,149	Komandjari	0,417	Loroum	-0,007
Boulougou	0,186	Poni	0,136	Kossi	0,417	Zandoma	-0,007
Bazèga	0,184	Noumbièl	0,136	Koulpelogo	0,417	Yatenga	-0,007
Gourma	0,184	Sanmatenga	0,136	Kouweogo	0,417	Sanguié	-0,007
Kompienga	0,184	Boulougou	0,132	Leraba	0,417	Sissili	-0,007
Oudalan	0,182	Zoundweogo	0,127	Les Bales	0,417	Ziro	-0,007
Banwa	0,175	Kossi	0,113	Mouhoun	0,417	Nahouri	-0,007
Ganzourgou	0,175	Banwa	0,113	Oubritenga	0,417	Leraba	-0,007
Kossi	0,175	Koulpelogo	0,110	Sanguié	0,417	Seno	-0,007
Komandjari	0,175	Kompienga	0,110	Soum	0,417	Yagha	-0,007
Koulpelogo	0,173	Komandjari	0,110	Tapoa	0,417	Mouhoun	-0,008
Tapoa	0,172	Gourma	0,110	Tuy	0,417	Les Bales	-0,008
Sissili	0,172	Tapoa	0,108	Bam	0,367	Soum	-0,008
Ziro	0,172	Soum	0,107	Bazèga	0,367	Gourma	-0,008
Soum	0,172	Oudalan	0,106	Bougouriba	0,367	Komandjari	-0,008
Seno	0,171	Ganzourgou	0,098	Ioba	0,367	Kompienga	-0,008
Yagha	0,171	Namentenga	0,093	Namentenga	0,367	Koulpelogo	-0,008
Sanmatenga	0,166	Yagha	0,071	Sanmatenga	0,367	Tuy	-0,009
Gnagna	0,159	Seno	0,071	Sissili	0,367	Tapoa	-0,009
Namentenga	0,151	Gnagna	0,066	Ziro	0,367	Oudala	-0,009

Remarque: Aux nouvelles provinces sont affectées les données de leur provinces de rattachement ancien, sauf pour le revenu. C'est ce qui explique la bonne position qu'occupent certaines d'entre elles dans le classement.

donc approché par Q_i/P_i qui est formalisé par l'équation

$$R_i = (Q_i / P_i) / (t_i)$$

avec $i = 1; 2; \dots, 45$

Les provinces qui ont des sites industrielles voient leur revenu majoré par la valeur ajoutée industrielle. Comme les données sur la production industrielle ne discriminent pas la production des différentes régions industrielles, la clé de répartition adoptée à cet effet est le

pourcentage d'industries par site. Pour une valeur ajoutée industrielle de V , la province du Kadiogo engrange un revenu additionnel de αV , βV pour le Houet, la Comoé et le Bulkiemdé ($(1 - \alpha - \beta)V/2$ respectivement).

Ainsi les revenus par tête de chacun des sites industriels deviennent :

Kadiogo :

$$R_k = [(Q_{tk}) / \sum t_i] + \alpha V / P_k$$

Houet :

$$R_h = [(Q_{th}) / \sum t_i] + \beta V / P_h$$

Comoé :

$$Rc = [(Q_{tc}) / \sum ti + ((1 - \alpha - (2) V) / Pc$$

Bulkiemdé :

$$Rc = [(Q_{tc}) / \sum ti + ((1 - \alpha - (2) V) / Pc$$

Avec $i = 1, 2, \dots, 45$

La méthode d'estimation des revenus provinciaux présente trois limites

- Les revenus sont essentiellement issus de l'activité agropastorale. La méthode occulte non seulement les revenus tirés de l'activité commerciale, mais aussi les transferts financiers des migrants.
- La valeur ajoutée de l'administration centrale a été exclue.
- L'hypothèse d'une productivité du travail identique pour toute les régions est forte. En effet, elle fait abstraction des caractéristiques propres de chaque province. On citera entre autres le climat, l'éducation, l'état sanitaire des populations qui théoriquement sont des éléments de différentiation de la productivité du travail .

◆ *L'espérance de vie à la naissance*

Les statistiques officielles ne donnent pas les espérances de vie à la naissance pour chaque province. L'exercice de calcul des IDH provinciaux nous a conduit à leur estimation. Celle-ci s'est faite sur la base de la grille de l'Unicef (1995) qui présente pour chaque province les populations d'une classe d'âge donnée:

([0-1]; [1-5]; [5-15] [15-45] et [45 et plus].

La grille nous donne aussi le taux de mortalité générale de la population. Celui-ci nous permet de calculer la population théorique dans chaque classe d'âge qui a subi le phénomène de mortalité. De ces données on en tire une estimation de l'espérance de vie à la naissance pour chaque province qui subit un lissage autour de l'espérance de vie nationale. L'espérance de vie en milieu urbain (56.1) calculée par l'INSD a été retenue pour les provinces du Houet et du Kadiogo

◆ *Le taux d'éducation*

L'indice d'éducation a été élaboré sur la base des taux d'alphabétisation et de scolarisation bruts tirés de l'Enquête démographique (INSD) et de la Grille de l'Unicef.

Annexe 5: Les Indicateurs de Pauvreté Humaine provincialisés

Le rapport mondial 1997 sur le développement humain a développé un indicateur composite de la pauvreté humaine (IPH), qui tente d'appréhender la dégradation de la qualité de la vie sous ses différents aspects, afin de fournir un instrument homogène d'évaluation de la pauvreté dans une communauté : L'IPH.

En tant que concept, la pauvreté humaine recouvre de nombreux aspects que l'on ne sait pas mesurer - ou que l'on a pas pour habitude de mesurer. Il est ardu d'en rendre compte par un indicateur composite de la pauvreté humaine. C'est la raison pour laquelle des dimensions pourtant essentielles de la pauvreté humaine ont été exclues de l'IPH. C'est le cas de l'absence de liberté politique, de la privation de pouvoir décisionnaire, de l'insécurité personnelle, de l'impossibilité de prendre part à la vie de la communauté et des menaces pesant sur la viabilité à long terme et sur l'équité intergénérationnelle.

Comme la pauvreté dépend du contexte dans lequel les individus vivent, il s'agit de traduire, la faim, la soif, la misère, l'analphabétisme, et la pénurie en services de santé dans un indicateur appelé Indicateur de Pauvreté Humaine.

1. La mesure de la pauvreté humaine:

L'indicateur à calculer s'attache à agréger trois types de pénuries humaines qui sont implicites dans les Indicateurs de Développement Humain (IDH). Il s'agit:

1. de la pénurie en espérance de vie (P1) qui est représentée par la frange de la population susceptible de mourir avant l'âge de 40 ans. C'est un déficit en terme de vie précoce. Il est caractéristique des pays en développement qui connaissent des taux de mortalité et de morbidité relativement forts malgré les progrès sanitaires réalisés depuis deux décennies
2. de la pénurie d'instruction ou de communication appelée analphabétisme (P2). L'éducation est incontestablement un des vecteurs facilitant l'accès au savoir, l'ouverture d'esprit etc... Et à ce titre, l'analphabétisme est une pénurie majeure.
3. de la pénurie économique (P3) qui se compose de trois variables agrégées en moyenne arithmétique à égale pondération :

- l'inaccessibilité à l'eau potable
- l'inaccessibilité aux services de santé
- et le pourcentage d'enfant de moins de cinq ans souffrant de malnutrition.

L'ensemble des pénuries répertoriées sont agrégées dans la formulation suivante:

$$IPH-1 = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)]^{(1/3)}$$

L'indicateur de pauvreté humaine ci-dessus conceptualisé est celui adopté par le Rapport Mondial 1997 sur le Développement Humain Durable. Il s'applique à tous les pays en développement.

Le Rapport Mondial suivant a introduit une distinction entre la formulation des indicateurs de pauvreté humaine des pays développés et en développement. En effet, pour ce qui est des pays développés, les sous indicateurs de pénurie sont différents car les besoins fondamentaux sont différents. L'indicateur de pauvreté humaine (IPH-2) pour les pays développés comprend par contre quatre sous indicateurs.

- P1 est le pourcentage d'individus dont l'espérance de vie ne dépasse pas 60 ans
- P2 est le pourcentage d'individus dont l'aptitude à lire et à écrire est loin d'être suffisante.
- P3 est la proportion de la population ayant un revenu disponible inférieur à la demi-médiane du revenu individuel disponible.
- P4 est le pourcentage de chômeur de longue durée (c'est-à-dire au chômage depuis plus de 12 mois).

2. les Propriétés de l'indicateurs de pauvreté humaine (IPH)

L'indicateur de pauvreté humaine possède six propriétés fondamentales qu'il convient de préciser dans la mesure où elles en facilitent la compréhension.

Propriété 1

En règle générale, l'IPH ne peut être interprété comme un taux de pauvreté défini à partir d'un seuil de pauvreté représenté dans l'espace défini par les trois sous indicateurs d'incidence de la pauvreté. L'IPH est une moyenne des carences humaines. Pour un IPH de 30%, il ressort qu'en moyenne 30% de la population pour lequel il est calculé souffre de carence dans les trois pénuries en espérance de vie, en instruction et en pénurie économique.

Trois cas de figure sont à définir. Le premier indique que la répartition des

Annexe 5: Les Indicateurs de Pauvreté Humaine provincialisés

de données d'enquêtes qui indiquent par province le pourcentage de la population utilisant l'eau des rivières, des barrages et des marigots comme eau de boisson.

L'accessibilité aux services de santé est une caractéristique physique. Elle ne s'interroge pas sur les conditions d'accessibilité potentielle liées aux revenus, à la disponibilité des soins et des produits pharmaceutiques.

Or d'après des données d'enquêtes, la distance n'est pas l'obstacle majeur à l'accessibilité aux services de santé. Elle suit de loin l'absence de revenu¹ et la faible qualité des soins prodigués.

Les données de l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq (5) ans ont été tirées de l'Enquête Démographique et de Santé (EDS, 1995). Elles sont présentées sous forme de strate. Les données des strates ont donc été affectées à chacune des provinces considérées.

Les données utilisées sont celles de l'Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages de l'INSD et de la Grille Jaune de l'UNICEF 1995 qui fait une monographie des 30 anciennes provinces. Pour ce qui est des nouvelles provinces, il leur a été affecté dans certains cas et à défaut, les données de leur anciennes provinces de rattachement.

3) Caractéristiques des indicateurs de pauvreté humaine provincialisés.

La valeur maximale des IPH est de 67,6 %. Elle est rencontrée dans la province de la Gnagna. Dans cette province 67,6% de la population souffrent de carence dans les trois domaines de l'IPH. La valeur minimale est affectée à la province du Kadiogo où en moyenne 33,6% de la population souffre de pénurie économique, de déficit en communication et est susceptible de mourir avant l'âge de 45 ans.

En moyenne, les provinces du Burkina Faso connaissent un Indicateur de pauvreté Humaine de 61,7 %. Ces statistiques indiquent que plus de la moitié des populations des provinces du Burkina Faso, exception faite de la province du Kadiogo, souffrent des différentes carences à l'aune de l'IPH.

4) Comparaison des IPH et IDH provincialisés :

Les provinces qui ont des indicateurs de pauvreté extrêmement élevés sont aussi celles qui ont des indicateurs de développement humain extrêmement faibles. Autrement dit, plus les carences en pauvreté humaine définies au travers de l'IPH sont fortes, et plus les potentialités d'un accroissement du développement humain durable de cette province sont faibles. Il va donc s'en dire que dans chacune des provinces du Burkina Faso, une frange importante de la population ne peut participer au processus de développement.

Tableau A4.1. Les Indicateurs de Pauvreté Humaine par province (en %)

Province	IPH-1	Province	IPH-1	Province	IPH-1
Kadiogo	33,6	Kenedougou	62,2	Nayala	65,1
Houet	50,1	Nahouri	62,3	Komandjari	65,1
Tui	50,6	Oubritenga	62,4	Nombiel	65,4
Bulkiemde	57,2	Koulweogo	62,6	Zoundweogo	66,0
Leraba	57,9	Ziro	62,6	Boulougou	66,0
Comoe	58,3	Sissili	63,0	Oudalan	66,0
Sanguie	58,4	Sanmatenga	63,3	Soum	66,2
Yatenga	58,5	Tapoa	64,2	Ganzourgou	66,8
Zandoma	58,6	Kompienga	64,2	Seno	67,2
Ioba	58,7	Koumpelogo	64,5	Yagha	67,5
Loroum	58,9	Banwa	64,7	Gnagna	67,6
Bale	59,0	Poni	64,8		
Mouhoun	59,2	Kossi	64,8		
Bam	59,3	Gourma	64,9		
Bougouriba	59,9	Namentenga	64,9		
Bazega	61,0	Sourou	64,9		
Passore	61,9	Kouritenga	64,9		

Annexe 5: Les Indicateurs de Pauvreté Humaine provincialisés

Tableau A4.2. Récapitulatif des IPH et des IDH provincialisés.

Province	P1	P2	P31	P32	P33	P3	IPH-1	IDH
Kadiogo	5	48,3	0,001	14,2	18	10,7	33,6	0,388
Houet	7	72	6,7	13,2	25	15,0	50,1	0,292
Tui	7	72	6,7	41,3	25	24,3	50,6	0,255
Bulkiemde	10	82	4,2	28,1	33	21,8	57,2	0,227
Leraba	7	83	18	21,6	25	21,5	57,9	0,217
Comoe	7	83	18	42,8	25	28,6	58,3	0,221
Sanguie	8	83	1,5	53,0	33	29,2	58,4	0,216
Yatenga	11	83	0,001	59,9	32	30,6	58,5	0,229
Zandoma	11	83	0,001	61,1	32	31,0	58,6	0,229
Ioba	7	83	18	46,5	33	32,5	58,7	0,191
Loroum	11	83	0,001	70,3	32	34,1	58,9	0,229
Bale	8	84,6	1,5	35,3	25	20,6	59,0	0,208
Mouhoun	8	84,6	1,5	49,8	25	25,4	59,2	0,208
Bam	8	84	2,6	59,6	32	31,4	59,3	0,193
Bougouriba	2	82,9	50	43,4	33	42,1	59,9	0,191
Bazega	9	87,5	0,001	30,3	33	21,1	61,0	0,184
Passore	9	88,7	1,3	38,4	33	24,2	61,9	0,209
Kenedougou	8	89	7,7	41,3	25	24,7	62,2	0,202
Nahouri	4	89,3	3,5	35,1	33	23,9	62,3	0,222
Oubritenga	10	89,1	1,5	46,4	33	27,0	62,4	0,201
Koulweogo	10	89,1	1,5	57,5	33	30,7	62,6	0,201
Ziro	6	88,5	12,2	60,6	33	35,3	62,6	0,172
Sissili	6	88,5	12,2	70,6	33	38,6	63,0	0,172
Sanmatenga	12	90,2	4,3	49,4	33	28,9	63,3	0,166
Tapoa	9	91	13,6	55,8	33	34,1	64,2	0,172
Kompienga	11	91,7	12,2	42,9	33	29,4	64,3	0,184
Koulpelogo	11	91,7	12,2	50,8	33	32,0	64,5	0,173
Banwa	7	92,5	0,001	59,6	25	28,2	64,7	0,175
Poni	6	86,3	77,2	57,0	33	55,7	64,8	0,205
Kossi	7	92,5	0,001	61,8	25	28,9	64,8	0,175
Gourma	9	91,7	12,2	63,3	33	36,2	64,9	0,184
Namentenga	12	92	7,1	61,7	33	33,9	64,9	0,151
Sourou	7	93	0,01	41,9	32	24,6	64,9	0,217
Kouritenga	9	92,1	26,4	42,5	33	34,0	64,9	0,209
Nayala	7	93	0,001	52,3	32	28,1	65,1	0,217
Komandjari	11	91,7	12,2	69,9	33	38,4	65,1	0,175
Noumbiel	6	86,3	77,2	64,0	33	58,1	65,4	0,205
Zoundweogo	9	94,4	4,8	42,3	33	26,7	66,0	0,200
Boulougou	10	94,2	28	26,0	33	29,0	66,0	0,186
Oudalan	12	92,4	23,3	68,8	33	41,7	66,0	0,182
Soum	13	90,5	54,4	63,2	33	50,2	66,2	0,172
Ganzourgou	9	95	13,6	52,3	33	33,0	66,8	0,175
Seno	12	95	23,3	55,6	33	37,3	67,2	0,171
Yagha	9	95	23,3	63,7	33	40,0	67,5	0,171
Gnagna	9	95	32,3	56,4	33	40,6	67,6	0,159

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 1 : Indicateurs généraux de développement humain

	Pays de l'UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Espérance de vie à la naissance (année) 1995 (%)	46,3	54,4	51,8	43,4	47	47,5	50,3	50,5	50,6	51,2
Taux d'alphabétisation des adultes 1995 (%)	19,2	37	40,1	54,9	31	13,6	33,1	51,7	56,9	49,2
Taux brut de scolarisation 1995 (%)	19	38	38	29	18	15	33	60	42,0	36
PIB réel par habitant (\$) 1995	784	1800	1731	811	565	765	1815	1167	1407	1008
IDH 1995	0,219	0,378	0,368	0,295	0,236	0,207	0,342	0,380	0,386	0,344
Rang PNB moins rang IDH, 1995	-7	-14	-15	0	+1	-6	-28	+6	-	-

NB : Données officielles les plus récentes, années 1995

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 2 : Développement humain et besoins essentiels

	Pays de l'UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Population ayant accès aux services de santé (%) 1990/1995	90	18	30	40	40	99	80	61	52	51
Population ayant accès à l'eau potable (%) 1990/1996	79	51	82	60	66	48	53	64	52	57
Apport journalier de calories (en % des besoins) 1970	1762	1964	2428	1989	2095	1992	2546	2261	2225	2090
1995	2248	2386	2494	2423	2137	2135	2365	1736	2237	2103
Taux consolidé de scolarisation primaire et secondaire 1993 (%)	19	38	38	29	18	15	33	60	42	36

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997 et 1998
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 3 : Evolution du développement humain

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Espérance de vie à la naissance										
1960	36,2	35,0	39,2	34,0	34,8	35,3	37,3	39,3	40,1	38,8
1995	46,3	54,4	51,8	43,4	47	47,5	50,3	50,5	50,6	51,2
Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1000 naissances vivantes)										
1960	205	185	166	201	210	192	172	182	167	173
1995	158	140	150	223	220	320	127	125	169	171
Apport journalier de calories par habitant										
1995	2248	2386	2494	2423	2137	2135	2365	1736	2237	2103
Tx d'alphabétisation des adultes %										
1970	8	16	18	ND	8	4	12	17	27	28
1995	19	37	40	55	31	14	33	52	57	49
PIB réel par habitant (\$ ajusté)										
1960	290	1075	1021	ND -	541	604	1136	411	990	561
1995	784	1800	1731	ND -	565	765	1815	1167	1407	1008

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1998
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 4 : Ecarts entre les femmes et les hommes (Chiffre pour les femmes en % du chiffre pour les hommes)

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Espérance de vie 1993 (Données du RMDHD 1998)	46,3	54,4	51,8	43,4	47	47,5	50,3	50,5	50,6	51,2
Population 1995 (Millions d'habitants)	10,5	5,4	13,7	1,1	10,8	9,2	8,3	4,1	543,4	542,5
Alphabétisation (%) des adultes										
1970	8	10	16	30	7	6	15	23	31	30
1995	19	37	40	55	31	14	33	52	57	49
Enseignement obligatoire Nbre d'années d'étude 1995	6	6	6	6	9	8	6	6	ND	ND
Scolarisation primaire % 1995	38	72	62	64	32	29	65	118	54	70
Scolarisation au niveau secondaire % 1995	8	16	23	ND	9	7	16	69	ND	17
Scolarisation au niveau supérieur (pour 100 000 habts) 1994	28	60	ND	ND	19	18	119	60	222	559

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997 et 1998
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 5 : Ecart entre les zones rurales et les zones urbaines

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Population rurale en % de la population totale 1995	84	62	57	78	74	82	56	69	68	77
Population rurale ayant accès aux services (%)										
1985/95 : santé	89	ND	11	ND	ND	30	ND	60	50	ND
1990/95 : eau	ND	53	81	57	38	55	28	58	35	48
Population urbaine ayant accès aux services (%)										
1985/95 : santé	100	ND	61	ND	ND	90	ND	90	50	ND
1990/95 : eau	ND	41	59	38	36	46	85	74	81	ND
Disparités zones rurales/urbaines (100=égalité rurale/urbaine)(*)										
1985/95 : santé	89	ND	18	ND	ND	30	ND	67	63	ND
1990/95 : eau	ND	129	137	150	106	120	33	78	56	74
1990/95 : sanitaire	26	11	86	53	36	6	48	18	55	38

NB : (*) Les chiffres de cette rubrique sont exprimés en fonction de la moyenne urbaine (base 100). Plus le chiffre est faible, plus l'écart est grand. Plus le chiffre est proche de 100, plus l'écart est faible. Un chiffre supérieur à 100 indique que la moyenne rurale est supérieure à la moyenne urbaine.

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997

- Enquête démographique, INSD, 1991

- Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95

- Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997

- Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 6 : Suivi et développement de l'enfant humain

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Naissances suivies par du personnel soignant (%) 1990-1996	42	45	45	27	24	15	46	54	39	29
Insuffisances pondérales à la naissance (%) 1990/94	21	ND	14	20	17	15	11	20	16	23
Tx de mortalité infantile (%) 1996	82	84	90	132	134	191	74	78	104	110
Enfants d'1 an vaccinés (%) 1990-1994										
- Tuberculose	61	90	68	72	70	63	80	63	70	80
- Rougeole	54	75	65	53	35	59	60	39	56	60
Tx d'allaitement au sein à 3 mois 1990-1992	12	-	62	-	42	-	98	-	31	46
Insuffisances pondérales des enfants de moins de 5 ans (%) 1975	34	ND	18	ND	36	50	19	25	31	ND
1990-97	30	-	24	23	27	36	22	19	30	39
Tx de mortalité des moins de 5 ans (%) 1996	158	140	150	223	220	320	127	125	169	171

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1996 et 1997

- Enquête démographique, INSD, 1991

- Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95

- Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997

- Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 7 : Santé

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Population ayant accès aux services de santé (%) 1990-1995	90	18	30a	40	40	38	80	61	52	51
Population ayant accès à l'eau potable (%) 1990-1996	79	51	82	60	66	48	53	64	52	57
Tx de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) 1996	930	990	810	910	1200	1200	1200	640	975	1100
Population par médecin 1988-1991	33333	14286	11111	ND	20000	50000	16667	11111	18488	18496
Population par infirmier 1988-1991	10000	3226	3226	ND	5882	3846	12500	3030	6504	13790

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997 et 1998
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 8 : Sécurité alimentaire

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Indice de production alimentaire par habit (1979-81=100) 1996	135	131	105	118	90	70	112	108	99	94
Production agricole en % du PIB 1995	34	34	31	46	46	39	20	38	19	36
Apport journalier de calories par habitant 1995	2248	2386	2494	2423	2137	2135	2365	1736	2237	2103
Importation alimentaire en % des importations de marchandises 1993	-	-	-	-	-	-	29	23	-	-
Aide alimentaire céréalière (milliers de tonnes) 1994-1995	19	15	56	2	17	32	16	8	2324	290

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997 et 1998
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 9 : Education

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Tx de scolarisation primaire 1995 (%)										
Total	37,7	69	65	ND	35,4	31,0	63	58	64	59
Filles	30,4	56	54	ND	29	27	57,5	53	ND	ND
Redoublants primaire en % des inscrits 1994-1995	17	11	13	ND	15	17,8	11,5	ND	ND	ND
Taux d'efficacité global (%) 1993-1994	48,5	ND	77	ND	45	39	75	72	ND	ND
Elèves passant au niveau secondaire (%) 1994-1995	27,7	29,9	33	28	26,5	23	33,5	31	30	36
Tx de scolarisation dans l'enseignement secondaire 1994-1995 (%)										
Total	9,6	27	28,5	10,3	10	6,5	23	22	24	ND
Filles	6,9	13,3	19	7,5	6,5	3	10,8	11	ND	ND
Redoublants secondaire en % des inscrits 1994-1995	23,2	17	18	ND	21	ND	19,5	1	ND	ND

Source : - Annuaire statistique de la DEP/MEBA, 1996
 - Programme conjoint des Nations Unies d'Appui à l'éducation de base au Burkina Faso, juin 1997.

Tableau 10 : Problèmes de l'enseignement

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Nombre d'élèves par maître dans le primaire 1992	60	40	37	ND	47	38	59	53	39	45
Scolarisation technique second. en % de la scolarisation second. totale 1988-1991	7,6	6,1	9,8	10,3	13,4	1,1	3,3	6,7	6,6	5,1
Pourcentage des scientifiques dans l'ens. sup. 1992	20	16	ND	ND	43	21	20	16	30	23
Dépenses publiques d'enseignement (% du PNB) 1985	-	-	-	3,2	3,7	-	-	5	5,1	-
1995	3,6	3,1	-	-	2,2	-	3,6	5,6	6,3	-
Dépenses publiques d'enseignement en % des dépenses publiques totales 1993-1995	11,1	15,2	-	-	13,2	10,8	33,1	18,7	-	-
Dépenses publiques d'enseignement sup. (% de tous les niveaux d'enseignement) 1990-1995	32	19	-	-	18	-	24	27	-	-

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 11 : Emploi

	Pays de l'UEMOA							Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)	
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal			Togo
Main d'œuvre (en % de la population totale) 1995	50	45	39	47	49	48	45	41	44	47
Main d'œuvre féminine (en % de la main d'œuvre totale) 1995	47	48	31	40	46	44	42	39	47	48
% de la main d'œuvre dans l'industrie 1990	2	8	10	2	2	4	8	10	9	9
% de la main d'œuvre dans les services 1990	6	28	30	13	12	6	16	24	25	15
Taux annuel de croissance des salaires (en %) réels										
1970-1980	ND	ND	-09	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
1980-1992	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 12 : Flux d'aide

	Pays de l'UEMOA							Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)	
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal			Togo
APD totale reçue (millions de \$. EU) 1994	418	293	1255	180	505	259	582	166	16578	14235
APD en % du PNB 1995	17,9	14,9	10,7	72,9	21	14,1	12,4	13,3	5,2	14,2
APD par habitant (\$. EU) 1996	40	54	69	168	52	29	69	41	28	25

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 13 : Déséquilibre des flux de ressources

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Dette totale (en % du PNB 1995)	55	82	252	354	132	91	82	121	224	113
Service de la dette (en % des exportations de biens et services)										
1980	6	6	39	ND	5	22	29	9	10	18-
1995	11	8	23	67	13	20	19	6	15	17-
Rapport exportations/importations 1995 (%)	55	64	101	25	55	59	79	79	60	64
Coefficient de dépendance (export. + import. en % du PIB) 1995	43	61	49	ND	41	45	39	58	ND	ND
Solde des transactions courantes(en millions de \$. EU) 1995	15	36	-269	-41	-164	-126	3	57	-8901	-4999

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997

Tableau 14 : Population

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Population urbaine (en % de la population totale)										
1970	6	17	27	15	14	9	33	13	19	13
1995	16	38	43	22	27	18	44	31	32	23
2015	27	53	56	32	40	29	57	43	44	35
Taux annuel d'accroissement de la population urbaine (%)										
1970-1995	6,9	6,3	5,6	4,4	5,4	6,4	3,9	6,4	5,0	5,2
1995-2015	5,7	4,6	3,4	4	5	5,6	3,9	4,4	4	4,6
Population de la plus grande ville en % de la population totale										
1995	10	ND	20	ND	ND	8	22	ND	12	10

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Annexe 6 : Base de données comparative des principaux IDH

Tableau 15 : Bilan démographique

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Population (en millions) 1995	10,5	5,4	13,7	1,1	10,8	9,2	8,3	4,1	543,4	542,5
Tx annuel de croissance démographique (%)										
1960-1993	2,4	2,5	3,9	2,0	2,6	3,2	2,8	2,9	2,8	2,5
1995-2015	2,8	3,0	2,2	2,1	2,9	3,4	2,7	2,7	2,7	2,4
Indice synthétique de fécondité 1995	6,8	6,1	5,4	5,6	6,9	7,4	5,8	6,3	6,0	5,3
Taux brut de mortalité (%) 1995	17,9	13	13,5	17,9	18,1	18	15,2	14,9	14,9	14,1
Taux brut de natalité (%) 1993	46,8	43,6	38,1	41,4	49,1	51,4	42	43,2	43,1	39,2

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996

Tableau 16 : Bilan des ressources naturelles et énergétiques

	Pays de l' UEMOA								Afrique sub-saharienne (moyenne)	Pays les moins avancés (moyenne)
	Burkina Faso	Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo		
Superficie émergée (millions d'habitants) 1995	27400	11062	31800	2812	122019	126700	19253	5439	2055000	1866384
Ressources intérieures en eau renouvelables par habitant (en milliers de m ³ /an) 1998	1,5	1,7	5,2	14,1	5,0	0,3	2,9	2,5	6,2	9,9
Surface boisée en % de la superficie totale émergée 1995	15,6	41,8	17,2	29,6	9,5	2,0	38,3	22,9	23	23,4
Tx annuel de déboisement (%) 1990-1995	0,7	1,2	0,6	0,4	1	0	0,7	-	-	-
Rythme annuel de reboisement (%) 1980-1990	8	5	7	-	27	10	25	12	-	-
Consommation d'énergie par hab. en kg d'équivalent pétrole 1980	21	43	175	38	25	38	158	75	265	53
1994	16	20	103	37	22	37	97	46	251	53
Importation d'énergie commerciale en (%) de la C°										
1980	100	93	87	100	87	93	100	99	-124	19
1994	100	-194	70	100	80	83	100	100	-118	-97

Source : - Rapport Mondial sur le Développement Humain, PNUD, 1997
 - Enquête démographique, INSD, 1991
 - Enquête prioritaire sur les conditions de vie des ménages, INSD, 1994/95
 - Statistiques scolaires, DEP/MEBA et DEP/MESSRS, 1997
 - Revue des dépenses publiques, Ministère de l'Economie et des Finances, STP/PAS, 1996