



Burkina Faso

*La pauvreté au
Une analyse critique des politiques
et des stratégies d'intervention locales*

par

Kimseyinga Sawadogo

Introduction

La pauvreté est certainement un phénomène préoccupant au Burkina. L'histoire du pays durant la période coloniale, créé, dissout et recréé à volonté, marque déjà une situation où le colonisateur n'était pas à l'aise avec son découpage artificiel. Cette situation d'entité instable est en conformité avec le fait que déjà, dans les années 60 et 70, le pays était régulièrement cité, avec le Malawi, comme le plus pauvre au monde. Les statistiques contemporaines ne bousculent pas ces réalités, le Burkina étant toujours classé parmi ceux à revenu par tête les plus faibles et vers le bas de l'échelle du développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (1997).

Plutôt que dans son passé changeant, la situation économique actuelle du Burkina s'inscrit dans le sillage de la plupart des pays africains. L'histoire économique de l'Afrique postindépendance peut se résumer en effet à la recherche constante de paradigmes et de stratégies de développement. Si les années 60 peuvent être caractérisées par un certain tâtonnement dans le choix des orientations globales de développement (agriculture contre industrie), les années 70 verront la concrétisation de ces choix dans certaines économies, avec un décollage remarquable de certains secteurs comme l'énergie (pétrole) et les mines (uranium, cuivre, diamants, or, etc.). Ces années d'euphorie furent cependant courtes, comme la décennie suivante des années 80 fut celle d'une crise généralisée des balances de paiement, marquée entre autres par le déclin des recettes d'exportation. Cette situation, qui a conduit à l'adoption de programmes d'ajustement structurel dans de nombreux pays sous l'instigation du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, marque aussi le début de la rupture entre une longue période où le paradigme de développement privilégiait un acteur central, l'État, et un autre, émergent, reconnaissant la primauté du secteur privé dans le décollage économique.

L'approche globale dans la plupart des efforts de développement depuis les années 60, y compris la période d'ajustement, supposait, implicitement, que la croissance économique pouvait bénéficier à tout le monde, à travers un processus d'irradiation. Le constat, au début des années 90, fut celui, amer, de disparités croissantes et prononcées entre groupes vulnérables et ceux ayant bénéficié de la situation économique (Banque mondiale, 1990). Un autre paradigme et ses stratégies correspondantes émergèrent alors : la prise en compte explicite du problème de la pauvreté et sa réduction par la croissance ou des programmes spéciaux ciblant les populations démunies.

Le Burkina s'était déjà embarqué sur un programme de réduction de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie des populations depuis 1983 (Sawadogo et Wetta 1991 et 1992 ; Sawadogo 1994). Ce programme, qualifié d'auto-ajustement par opposition aux programmes suggérés par les institutions internationales, orienta la politique du pays au cours des six années qui suivirent son instauration. La nouvelle politique avait réussi dans certains secteurs, notamment la rationalisation des finances publiques, l'amélioration des indicateurs de développement humain (hausse du taux de scolarisation, multiplication des formations sanitaires). Cependant, les grands déséquilibres tels que celui de la balance commerciale, de l'endettement ne pouvaient être endigués, la structure de l'économie restant à peu près la même que celle d'avant 1983. Ces constats conduisirent à l'adoption d'un programme d'ajustement orthodoxe avec la Banque mondiale et le FMI, dont l'un des avantages est l'accès à de l'argent frais des bailleurs de fonds mais l'un des inconvénients le caractère plus ou moins standardisé des mesures.

Il est de plus en plus accepté que, quelle que soit l'efficacité potentielle d'une politique de développement, notamment dans les secteurs sociaux, les réalisations effectives sont intimement liées à l'implication réelle des bénéficiaires, qui incluent aussi bien les décideurs et intervenants nationaux que les populations de base. Autrement dit, l'intervention des bailleurs de fonds devrait se baser, pour un maximum d'effet, sur la compréhension qu'ont les décideurs nationaux d'une situation donnée, cette compréhension tirant elle-même sa source de la situation vécue par les populations. En retour, les bailleurs de fonds peuvent viser des objectifs spécifiques dans leurs interventions, et la compréhension qu'ont les décideurs nationaux de ces objectifs peut être cruciale aux succès des différents efforts.

L'objectif ultime de ce rapport est de contribuer à un meilleur éclairage de la prise de décision dans le domaine de la lutte contre la pauvreté au Burkina. Pour ce faire, la première tâche est de comprendre les différentes dimensions de la pauvreté, aussi bien qualitatives que quantitatives, au niveau microéconomique et macroéconomique. La deuxième tâche est de passer en revue les stratégies mises en place pour remédier au problème. Ces stratégies relèvent du domaine aussi bien du pouvoir central à travers des départements clés (économie, emploi, santé, éducation) que d'institutions décentralisées ou non gouvernementales et dépendent étroitement des perceptions qu'ont les différents intervenants du concept et de la situation de pauvreté. Enfin, l'intervention des partenaires internationaux au développement dans la lutte contre la pauvreté peut être encore rendue plus efficace s'il y a concordance entre leurs intentions et les perceptions qu'ont les décideurs nationaux de celles-ci. La troisième tâche du rapport est d'apprécier l'ampleur d'une telle compréhension.

Le rapport utilise comme support méthodologique le recueil des idées auprès de divers intervenants, sur la base de grilles d'entretien (voir annexe). Ces grilles sont élaborées à trois niveaux : a) les décideurs étatiques au niveau central ou déconcentré, b) les institutions étatiques décentralisées (communes) et c) les projets et les organisations non gouvernementales (ONG). Pour compléter la caractérisation de la pauvreté, le rapport se base aussi sur les études spécifiques réalisées dans ce domaine (Sawadogo et al. 1995 ; INSD 1996 ; Lachaud 1997).

L'étude est organisée comme suit. La section 1 passe en revue la situation et les perceptions populaires de la pauvreté au Burkina. La section 2 analyse les stratégies de lutte aux niveaux central et décentralisés. La section 3 présente les perceptions qu'ont les décideurs centraux des interventions de différents bailleurs de fonds européens. L'étude propose enfin, en conclusion, quelques recommandations à la lumière des efforts déjà engagés dans la lutte contre la pauvreté et des suggestions faites par les personnes contactées.

Situation et perceptions de la pauvreté au Burkina

Sur l'échelle du niveau de vie au plan mondial, le Burkina occupe un rang préoccupant, étant classé 173^e sur 175 pays selon le dernier rapport des Nations unies sur le développement humain. La publication du rapport au deuxième trimestre 1997 a provoqué des réactions de malaise surtout au niveau des autorités chargées des politiques de développement, d'autant plus que ces résultats semblent entrer en porte-à-faux avec l'image générale de bon *ajusteur* dont jouit le pays sur le plan international. Il est vrai que dans l'appréciation de données économiques et sociales, il convient de faire une différence entre état (d'un système) et processus (de ce système). L'ajustement est un processus, dont le résultat, à terme, sera un état de valeurs économiques et sociales. Toujours, il convient de constater que l'état actuel du développement humain au Burkina est défavorable et ce en dépit

des efforts mis en œuvre depuis une dizaine d'années pour assurer un minimum de bien-être aux populations par un accroissement des offres de services dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

La caractérisation de la pauvreté au niveau global : Les indicateurs de revenu par tête

Le Burkina est un pays essentiellement agricole (plus de 80 % de la population étant employé dans le secteur agricole) et partant l'estimation d'un revenu par tête n'est pas toujours facile. Ceci est d'autant plus vrai que la majeure partie de la production (céréalière) est autoconsommée et ne transite donc pas par le marché. Sur la base des enquêtes agricoles, le ministère de l'agriculture chaque année fournit une estimation de la production agricole ce qui, à partir de prix imputés, permet de dégager un revenu brut agricole. Le PIB agricole ainsi obtenu est une composante importante (environ un tiers) du PIB du pays qui est utilisé pour le calcul du revenu par tête.

Selon l'estimation de la Banque mondiale, tout individu disposant d'un revenu annuel de moins de 370 dollars US par an (sur la base du pouvoir d'achat de 1987) vit en dessous du seuil de pauvreté absolue. Le PIB par tête du Burkina (avec 1987 comme base) s'est régulièrement situé en dessous de ce seuil : estimé à \$US 219 en 1980, \$US 245 en 1990 et \$US 253 en 1994.

Si les données ci-dessus suggèrent une tendance positive, l'examen de séries annuelles entre le milieu des années 1980 et 1996 révèle que le PIB par tête a connu une évolution irrégulière, le taux de croissance annuel passant de -0,7 % en 1985 à 3 % en 1996, avec des sommets de 5,7 % en 1986 et 3,6 % en 1988 (Tableau 1). Cette croissance est en grande partie attribuable au secteur agricole, dont les fluctuations sont à l'origine de celles du PIB global. On note que depuis le milieu des années 80 cependant, le secteur minier a pris de l'ampleur et contribue fortement au PIB.

Tableau 1 - Croissance du PIB et du PIB par tête, 1985-96 (%)

Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Crois. PIB	2,0	8,4	-1,4	6,3	1,3	-1,5	3,0	2,5	2,6	1,2	4,4	5,7
Crois. PIB/hab.	-0,7	5,7	-4,1	3,6	-1,4	-4,2	0,3	-0,2	-0,1	-1,5	1,7	3,0

Source: Kaboré, Sawadogo, Ouali et Ido 1997.

Les indicateurs démographiques

Population: Avec une population de plus de 9,5 millions d'habitants en 1994 et une superficie de 274 000 km² la densité moyenne est estimée à 35 habitants/km². Si celle-ci est faible relativement à certains pays africains tels le Rwanda ou le Burundi qui atteignent 400 habitants/km², elle ne l'est pas lorsqu'on considère l'état de dégradation des ressources naturelles. Le problème potentiel est amplifié par le niveau du taux de croissance démographique, qui est passé de 2,1 % entre 1970 et 1980 à 2,6 % entre 1980 et 1991, impliquant un doublement de la population en 27 ans, soit une estimation de 19 millions

d'habitants en 2020. L'indice de fécondité élevé de 7,3 enfants par femme (estimation de 1991) rend probable ce scénario de croissance, une baisse de cet indice étant limitée par la prédominance de la population rurale (85 %) qui est loin d'adopter les pratiques de contraception proposées par la médecine moderne. Un autre facteur qui soutient la croissance démographique est la baisse de la mortalité brute qui de 32 ‰ en 1960 est tombé à 16,4 ‰ en 1991, soit une réduction de moitié en 30 ans.

Migrations: La fragilisation des terres cultivables dans les régions densément peuplées du Burkina (plateau central) a favorisé d'importantes vagues migratoires en direction de zones plus fertiles. Ces migrations se sont amplifiées depuis que les vallées des fleuves Mouhoun et Nakanbè ont été libérées du vecteur de l'onchocercose à la fin des années 70 et au début des années 80 (McMillan et al. 1993). Cette redistribution spatiale de la population contribue à endiguer, dans le court terme, le problème de la pauvreté, en permettant une élévation de la productivité moyenne par travailleur agricole. Il est clair cependant que ceci ne saurait constituer une solution de longue durée.

Au cours des 20 dernières années, des mouvements se sont aussi opérés des villages vers la ville, contribuant à l'augmentation du taux de croissance de la population de 4,3 % en moyenne par an entre 1970 et 1980 à 5,2 % entre 1980 et 1991. Ceci contribue à alléger la charge sur les terres agricoles, mais génère un problème connexe qui est le chômage ou le sous-emploi urbain, synonymes de pauvreté.

Les indicateurs de santé et de nutrition

Santé: Depuis 1982, le Burkina a accompli des progrès dans le développement de ses infrastructures sanitaires selon le rapport annuel du ministère de la santé (1994). Entre 1984 et 1993, le nombre des hôpitaux régionaux est en effet passé de 5 en 1984 à 9, celui des P.S.P (postes de santé primaire) de 1 184 à 6 485 et celui des C.S.P.S (complexes dispensaire-maternité) de 281 à 511. Cependant, le nombre des hôpitaux nationaux est resté à 2, alors que celui des centres médicaux a évolué en dents de scie, passant de 59 en 1984 à 55 en 1987 puis à 70 en 1990 pour retomber à 67 en 1993.

Malgré ces progrès, la situation reste délicate dès qu'on se réfère à l'offre d'infrastructures et de capacités humaines rapportée à la population. Selon les données du ministère de la santé, la situation suivante émerge en effet :

- un médecin pour 26 952 habitants;
- un chirurgien pour 483 736 habitants;
- un infirmier d'État pour 7 704 habitants;
- une sage-femme pour 10 362 habitants;
- une accoucheuse auxiliaire pour 5 759 habitants;
- 3 lits d'hôpital pour 10 000 habitants.

Les données de pays semblables indiquent une moyenne de 19 035 personnes par médecin pour les pays les moins avancés, une moyenne de 18 514 pour l'Afrique subsaharienne, et une moyenne de 5 833 pour l'ensemble des pays en développement (PNUD 1997). La situation au Burkina est en-deçà de ces moyennes.

Selon le rapport de la Banque mondiale (1993), la dépense sanitaire annuelle par personne est de 24 \$ US, soit l'équivalent d'une simple consultation dentaire aux États-Unis. Les études réalisées par Sawadogo et al. 1994 et Thiombiano et al. 1994 dans certaines

provinces défavorisées du Burkina montrent que le recours au dispensaire par les populations est en dessous de 50 %, du fait principalement des contraintes financières et de distance, la formation sanitaire la plus proche se trouvant à 12 km en moyenne des demandeurs. Cette situation est aussi relevée par l'enquête démographique et de santé (EDS) de 1993 qui indique que plus de 60 % des personnes interrogées trouvent les médicaments trop chers ; par ailleurs, 42,5 % des enquêtés urbains se plaignent de la non-disponibilité même de ces médicaments.

Nutrition: Sur le plan nutritionnel, le taux de prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de 59 mois atteignait 4,6 % en 1990. Selon les résultats de l'enquête démographique et de santé effectuée en décembre 1993, la malnutrition aiguë (*wasting*), mesurée par le rapport poids/taille (IPT) frappait 10 % des enfants dans sa forme légère et 3 % dans sa forme sévère, au niveau national. Quant à la malnutrition chronique (*stunting*) mesurée par le rapport de la taille par rapport à l'âge (ITA), elle affectait 19 % des enfants dans sa forme modérée et 11 % dans sa forme sévère (tableau 2). À une échelle provinciale, les résultats du CEDRES sur des échantillons en 1994 corroborent ces chiffres. Ainsi, en janvier 1994, la proportion d'enfants en situation de malnutrition aiguë sous forme modérée atteignait 6 % de la population au Namentenga et 12 % dans la Gnagna, tandis que la malnutrition chronique sous forme modérée atteignait 24 % dans chacune des deux provinces. Chacune de ces deux provinces est caractérisée par une certaine vulnérabilité en matière de sécurité alimentaire (Sawadogo et al. 1994 et Thiombiano et al. 1994), ce qui peut expliquer la plus grande prévalence de la malnutrition par rapport aux données globales.

Tableau 2 - Malnutrition aiguë et chronique comparée au niveau national et de deux provinces

	<i>IPT (%)</i>		<i>ITA (%)</i>	
	<i>Modérée</i>	<i>Sévère</i>	<i>Modérée</i>	<i>Sévère</i>
Province Gnagna, 01/1994 (CEDRES)	12,2	11	24,4	17,4
Province Namentenga, 01/1994 (CEDRES)	6	7,3	24,2	16,3
Niveau national, 12/1993 (EDS)	10	3	19	11

Sources : Enquêtes CEDRES: SAWADOGO et al. 1994 et THIOMBIANO et al. 1994; EDS: ministère de la santé.

Notes : IPT : insuffisance du poids par rapport à la taille ; ITA : insuffisance de la taille par rapport à l'âge.

Bilan : L'ensemble des facteurs de santé, de nutrition et autres contribuant à modifier les conditions de vie, ont conduit à une augmentation de l'espérance de vie à la naissance qui passe de 37 ans en 1960 à 52,2 ans en 1991. Cependant, selon le dernier rapport du PNUD (1997), ces gains sont en train de s'éroder devant l'avènement du sida.

Les indicateurs de l'éducation

Scolarisation: Depuis l'instauration de la politique d'auto-ajustement en 1984, le Burkina a fait des progrès notables en matière de scolarisation et d'alphabétisation fonctionnelle (Sawadogo et Wetta 1992). Cependant, le Burkina reste un des pays où le taux de scolarisation est l'un des plus bas au monde, soit 37 % en 1992-93, inférieur à ceux de la

Guinée Bissau (60 %) ou de la Gambie (65 %), des pays classés pauvres comme le Burkina (Burkina Faso 1995). En considérant le fait que le taux moyen est de 69 % pour l'Afrique au sud du Sahara et de 52 % pour le Sahel, il reste encore du chemin à faire dans ce domaine. Avec des taux d'alphabétisation aussi bas, les efforts d'accroissement de la productivité dans les différents secteurs, et surtout l'agriculture, ne peuvent rencontrer que des succès mitigés. En effet, il convient de noter que si le taux national est de 37 %, il existe des disparités énormes entre milieu urbain et rural. La moyenne de 48 % en milieu urbain contraste fortement avec celle de 9,7 % en milieu rural. Par ailleurs, bien que dans l'ensemble du pays les femmes représentent 51 % de la population, elles ne représentent que 38 % des effectifs scolarisés dans l'ensemble, 45 % en milieu urbain et 28 % en milieu rural.

Ces faibles performances sont, entre autres, le résultat d'une infrastructure et de capacités humaines insuffisantes.

Offre d'infrastructure: Les problèmes de l'éducation sont liés, entre autres, à une offre d'infrastructure très réduite et à une efficacité interne très faible. Cette dernière se traduit par de forts taux de déperdition par suite des multiples redoublements. En ce qui concerne les infrastructures, le pays comptait 2 741 écoles primaires en 1993 avec un total de 9 536 classes (Burkina Faso, 1995). Près de la moitié de ces réalisations ont été faites durant la période d'auto-ajustement, avec une moyenne de 552 classes publiques par an entre 1984 et 1986 et de 578 entre 1986 et 1990. Ceci reste cependant largement insuffisant pour couvrir les quelque 8 000 villages du Burkina, et les grandes villes et centres urbains où la demande est concentrée et forte. Il en résulte que les élèves doivent parcourir en moyenne 5,8 km pour se rendre à l'école, cette distance pouvant atteindre 17 km dans des provinces à offre très faible comme l'Oudalan. En fait, sur les 30 provinces que comptait le pays avant la restructuration administrative de 1997, dix-sept avaient une distance moyenne inférieure à 6 km et treize une distance moyenne supérieure.

Capacités humaines: L'éducation au Burkina est aussi marquée par les faibles effectifs d'instituteurs et de professeurs par rapport au nombre d'élèves. Le personnel enseignant du primaire, évalué à 8 613 en 1993, n'arrive pas à assurer un encadrement adéquat, le taux étant de un maître pour 62 élèves. Il existe des écoles primaires avec des effectifs de près de 100 élèves par maître, ce qui évidemment limite l'efficacité de l'évaluation des élèves.

Quelques interrogations

On peut se poser des questions sur la faiblesse des performances dans les domaines de l'éducation et de la santé au Burkina. En effet, lorsque l'on compare ce pays à d'autres situés dans la même catégorie de revenu (tableau 3), on peut avancer les remarques suivantes : La performance plutôt médiocre du Burkina s'exprime surtout dans le domaine de l'éducation. Le taux d'alphabétisation de la population adulte de 18,7 % contraste fortement avec des taux atteignant 70 % dans des pays semblables. Quelles raisons pourraient expliquer cela ?

Le *niveau du revenu* (représenté par le PIB par tête) *n'est pas une variable essentielle* dans cette performance. En effet, la Zambie a en effet exactement le même revenu par tête que le Burkina (253 dollars) mais un taux d'alphabétisation de la population adulte de 76,6 % et un taux de scolarisation de 48 % (contre 20 % au Burkina). Le Népal, avec un revenu par habitant inférieur, atteint un taux de scolarisation de 55 %, alors que le Myanmar, avec un revenu légèrement supérieur (268 dollars) atteint un taux d'alphabétisation de la population adulte de 82 %.

Le passé colonial par contre semble être associée à la mauvaise performance. En effet, les pays francophones de même niveau que le Burkina (Mali, Niger) ont des taux de scolarisation de même niveau que ce dernier, alors que tous les pays anglophones (Malawi, Tanzanie, Zambie) ont des taux supérieurs. De même, parmi les pays à revenu plus élevé, les pays anglophones (Kenya, Ghana, Ouganda) ont des taux d'alphabétisation beaucoup plus élevés que les pays francophones à revenu égal ou supérieur (Côte d'Ivoire, Sénégal), le Cameroun faisant l'exception.

Ce sont donc, vraisemblablement, *les politiques mises en œuvre ainsi que l'efficacité interne du système éducatif* qui seraient à l'origine de la performance très faible dans le domaine de l'éducation. Dans le domaine de la santé, la performance du Burkina (en termes de mortalité infantile et d'espérance de vie) est certes faible, mais se trouve légèrement au-dessus de celle de pays comparables. Le taux de mortalité infantile de 101 pour mille en 1994 est inférieur aux taux de la plupart des pays du même groupe africain, à l'exception de la Tanzanie. Ce taux est cependant supérieur à celui des pays asiatiques comparables (85 % au Bangladesh).

Ce qu'il faut retenir de ces observations est la nécessité de rechercher des approches performantes dans les domaines sociaux. Au cours de la période 1992-95 en effet, le Burkina a consacré 17 % de ses dépenses budgétaires à l'éducation (contre 15 % en Zambie, 10,9 % au Népal). Une décennie auparavant (1980), le pays consacrait 15 % de son budget à l'éducation (contre 11,9 % en Zambie et 9,7 % au Népal) (PNUD 1997). Ce n'est donc pas probablement l'effort quantitatif qui a fait défaut, mais l'efficacité des investissements. Le Burkina devra par conséquent, en s'appuyant sur ses réalités propres et sur le succès de pays comparables, se pencher sérieusement sur ses secteurs sociaux, une condition sine qua non au développement du capital humain nécessaire à la réduction de la pauvreté et à la croissance.

Tableau 3 - Performance comparée en matière de santé et d'éducation

Pays	PIB par tête 1994 (\$ de 1987)	Espérance de vie à la naissance 1994 (années)	Mortalité infantile pour 1000 naissances viv. 1994	Populat. ayant accès aux services de santé 1990-95 (%)	Taux d'alpha. des adultes 1994 (%)	Taux de scolarisation tous niveaux confondus 1992-94 (%)	Classement selon indice du développement humain	Passé colonial (F=francoph. A=anglophone, L=lusophone)
Burkina	253	46,4	101	90	18,7	20	172	F
Pays comparables en Afrique								
Niger	275	47,1	121	99	13,1	15	173	F
Mali	248	46,6	156	40	29,3	17	171	F
Tchad	173	47,0	121	30	47,0	25	164	F
Guinée Bissau	216	43,2	138	40	53,9	29	163	L
Zambie	253	42,6	110	..	76,6	48	143	A

Tanzanie	153	50,3	85	42	66,8	34	149	A
Malawi	132	41,1	147	35	55,8	67	161	A
Pays comparables en Asie								
Myanmar	268	58,4	86	60	82,7	48	131	A
Népal	203	55,3	92	..	27	55	154	A
Bangladesh	196	56,4	85	45	37,3	46	144	A
Pays supérieurs en Afrique								
Côte d'Ivoire	708	52,1	89	..	39,4	39	145	F
Cameroun	661	55,1	62	80	62,1	46	133	F
Sénégal	615	49,9	66	90	32,2	31	160	F
Ouganda	511	40,2	125	49	61,1	34	159	A
Ghana	412	56,6	79	60	63,4	44	132	A
Kenya	372	53,6	70	77	77	55	134	A
PMA	254	50,4	103	49	48,4	46	----	----

Source : PNUD, 1997. Extraits de tableaux divers.

Les perceptions qualitatives de la pauvreté

La pauvreté est-elle une notion externe, utilisée par l'extérieur (bailleurs de fonds) pour juger une situation en réalité plus complexe ? Que pensent les autorités burkinabè et les populations concernées du concept de pauvreté ? Comment peut-on juger de l'état de pauvreté d'une personne ? Ces questions sont pertinentes, car de leur compréhension devraient découler les politiques et stratégies adéquates pour combattre le phénomène.

Les perceptions qualitatives des populations

La pauvreté est un phénomène complexe qui ne peut être appréhendée que par rapport à plusieurs dimensions : matérielles, sociales et culturelles. En effet, comprendre la notion de pauvreté nécessite la délimitation du contenu concret des principes de rareté, de capacité économique et de bien-être social. Or, c'est la culture qui conditionne les différentes perceptions que peuvent avoir les individus d'une telle situation apparemment *objective* (Sawadogo et al., 1995). Il en résulte que chaque formation sociale, chaque culture peut avoir une conception de la pauvreté qui nécessite des actions différentes pour éradiquer cette dernière. L'objet ici n'est pas de recenser les différentes conceptions qu'il peut y avoir parmi les cultures burkinabè. En donnant de la pauvreté la compréhension qu'ont deux entités

géographiques (et culturelles) du pays, ce qui suit a pour objet de donner quelques indications sur les perceptions locales qui, comme démontré, diffèrent des conceptions occidentales.

Il convient tout d'abord d'écartier un doute, l'inexistence probable du concept de pauvreté. Ce concept existe bien dans les cultures burkinabè, étant rendu par exemple par les mots *taalga* chez les Mossé et *fantaya* chez les Dioula. L'existence du concept n'en rend pas cependant la définition aisée. Ce qui ressort de la plupart des anecdotes sur la pauvreté, c'est la relativité de cette dernière et son lien avec le travail ou son opposé, la paresse. Comme le dit la sagesse populaire, « ce qui peut apparaître comme suffisant pour le paresseux peut être insignifiant pour le laborieux ».

La relation entre la pauvreté et le travail est rendue explicite dans l'encadré no.1. Du point de vue de la tradition, la pauvreté est attribuable soit à la maladie, soit à l'infirmité, soit enfin à la paresse. Dans ce dernier cas, la société traditionnelle ne prévoit pas d'aide. « Le paresseux est responsable de son état d'indigence », dirait la sagesse conventionnelle.

Encadré 1. Les causes de la pauvreté

La pauvreté ?... C'est seulement le manque de travail, le chômage. On ne connaît pas la pauvreté lorsqu'on a un travail ou un métier...

Lorsqu'on n'a pas assez, c'est une forme de pauvreté qui vaut mieux que lorsqu'on ne peut rien avoir du tout. Cette dernière forme est la misère... C'est maintenant que j'évolue vers la misère... J'étais un peu mieux il y a cinq ans. J'avais un vélo, une machine à coudre... J'avais même acheté une mobylette BB-CT à mon retour de la Côte d'Ivoire. Je les ai tous vendus progressivement, d'abord le vélomoteur, puis la machine et le vélo, pour résoudre les problèmes auxquels j'étais confronté... maintenant je suis un piéton.

Un pauvre peut s'en sortir s'il a un travail et s'il n'est pas paresseux. La maladie peut aussi rendre pauvre. Mais si en dehors de cela et du manque de travail, on est pauvre, c'est qu'on est paresseux.

[... Quand on n'a pas d'emploi,] on ne peut recourir à quelqu'un pour résoudre un problème, même pas pour 500 F. Quand on a un métier, on accepte de te prêter parce qu'ils se disent que tu pourras rendre. Mais lorsqu'on prête à un chômeur, comment ferat-t-il pour rembourser ? Aujourd'hui il n'y a plus de don, d'aide désintéressée ou par charité...

Extrait de SAWADOGO et al. 1995, p.74. Propos d'un homme âgé de 45 ans, Mossi, cultivateur-élèveur, village de Niéga, province du Namentenga (plateau central).

Ces propos illustrent le processus de paupérisation d'une personne initialement bien située sur l'échelle du bien-être. Ils illustrent aussi le dilemme de la pauvreté, l'absence de recours à autrui à travers des emprunts. Le pauvre est celui qui ne peut plus emprunter de l'argent pour résoudre ses problèmes par manque de capital de confiance. Ce dernier est lui-même le résultat du manque d'actifs physiques ou financiers.

Quant aux différentes dimensions contenues dans le concept de pauvreté, elles sont saisies à travers ces propos d'une personne âgée dans la province du Namentenga (plateau central) :

Encadré 2. Concept de pauvreté

La pauvreté, c'est par exemple moi. Je ne peux pas avoir de l'argent pour résoudre un problème, je n'ai pas suffisamment de mil. Je ne peux plus avoir une maison. Tout cela, c'est la pauvreté.

Je suis vieux, il y a cinq ans par exemple j'étais mieux. J'avais de la vigueur, de l'élégance. J'avais du sang, ce qui fait que le travail ne me fatiguait pas autant qu'aujourd'hui.

On peut passer de la richesse à la pauvreté, mais pas l'inverse. La vieillesse peut rendre pauvre. La manière d'utiliser la richesse peut rendre également pauvre, si l'on dilapide par exemple. Mes enfants ne peuvent plus m'aider avant ma mort. Non, je suis déjà mort.

Extrait de Sawadogo et al. 1995, p. 55. Propos d'un homme âgé de 90 ans, village de Kogonéré, province du Namentenga.

Ces propos traduisent le désespoir, le fatalisme et l'absence de ressources. La relativité de la pauvreté est illustrée à travers ces propos (encadré no. 3) recueillis auprès d'un cultivateur Bwaba dans la zone cotonnière du Burkina.

Encadré 3. Relativité de la pauvreté

... Si vous n'avez pas d'argent, vous dites que vous êtes pauvre, pourtant vous avez mangé. Être pauvre, c'est ne pas avoir à manger. Mais certains se considèrent pauvres même s'ils ont à manger. Cela ne leur suffit pas. Ils veulent rouler dans une voiture ou loger dans une maison en dur. C'est ce qui fait que la pauvreté de ces gens-là ne peut pas finir...

Dans ce village, est considéré comme *bien* celui qui construit en dur, qui possède du matériel agricole tel que les charrues, et qui a des animaux. Moi je me réjouis de ma situation...

Je connais beaucoup de personnes pauvres qui sont devenues riches. Certains s'en sont sortis parce qu'ils ont appris un métier. Il y en a un autre qui travaillait beaucoup et qui a mis ses enfants à l'école. Il a aussi acheté beaucoup d'animaux. Parfois, c'est le nombre des enfants qui rend pauvre. Mais si vous travaillez beaucoup, vous pouvez devenir riche lorsque les enfants travailleront à leur tour.

Un riche peut également devenir pauvre s'il passe tout son temps par exemple à boire du dolo, et devient de ce fait paresseux.

Extrait de Sawadogo et al. 1995, p. 7. Propos d'un homme âgé de 47 ans, ethnie Bwaba, province de la Kossi (zone cotonnière).

Ces propos non seulement relativisent la notion de pauvreté, mais montrent aussi que cette condition ne relève pas de la fatalité : un pauvre peut devenir riche. Ceci s'oppose à la pensée de l'encadré 2, qui conçoit le passage de la pauvreté à la richesse comme une impossibilité. La différence de conception illustre à la fois les effets de différence d'âge (l'auteur de l'encadré 2 est âgé de 90 ans) et de situations géographiques et culturelles.

Cette notion relative de la pauvreté n'exclut pas cependant l'existence d'une conception absolue de la pauvreté. Comme l'a avancé une personne interviewée en milieu rural, « la pauvreté, c'est lorsqu'on ne peut même pas avoir 25 F pour s'acheter quelque chose...ça, c'est la vraie pauvreté » (Sawadogo et al. 1995, p. 17). Ce niveau de pauvreté est parfois redouté dans les conceptions locales. Ainsi, note-t-on, « la pauvreté, c'est une maladie, c'est presque une maladie...car la pauvreté c'est la souffrance. Le pauvre est celui qui souffre » (ibid. p. 18).

De même, dans certaines chansons populaires, le pauvre est souvent présenté comme ayant le statut de l'esclave ou du dominé.

Parfois, les causes et les conséquences du bien-être, donc de la pauvreté, ne sont pas bien distinctes dans les conceptions locales. Ainsi, dans l'encadré 3, l'investissement dans les animaux précède-t-il la situation de non-pauvreté ou en est-il la conséquence ? En réalité, lorsqu'on considère le processus d'enrichissement plutôt que l'état de richesse, causes et conséquences se résolvent parfaitement dans un mouvement cumulatif.

Les perceptions sur les causes de la pauvreté sont confirmées par les résultats quantitatifs de Lachaud (1997) qui observe une relation inverse entre chômage et pauvreté sur la base de données de 1995. L'incidence du chômage, surtout en milieu urbain, est beaucoup plus prononcée au sein des ménages dont le chef est classé pauvre. Ainsi, dans le cas des deux grandes villes, Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, le taux de chômage atteint 20 % chez les ménages dont le chef est considéré comme pauvre, contre 5 % seulement au sein des ménages non pauvres. Les résultats d'une régression logistique multinominale supportent davantage cette évidence en indiquant qu'un ménage a une probabilité moyenne de 0,75 d'être pauvre quand le chef est chômeur, cette probabilité n'étant que de 0,36 chez les ménages non chômeurs (p. 52).

On retiendra de ce qui précède que le concept traditionnel de la pauvreté est essentiellement dynamique. Alors que l'appauvrissement est irréversible pour certains, il est réversible pour d'autres. On ne peut donc pas parler du monde rural comme ayant une vision fataliste de sa situation. Ceci revêt un intérêt pour la lutte contre la pauvreté, en ce sens que le problème est bien perçu par ceux qui le vivent et que la société reconnaît la possibilité de sortir de cette situation. Il n'empêche cependant que pour certaines personnes, la pauvreté peut *se cacher*, autrement dit on peut feindre d'être ce qu'on n'est pas ; ceci ne saurait cependant être une stratégie durable.

Les perceptions au niveau des autorités et organismes d'intervention

Les entrevues auprès des autorités et organismes d'intervention dans la lutte contre la pauvreté se sont penchées sur la perception que ces derniers ont du concept de pauvreté. D'après les résultats des entretiens, les responsables semblent bien imprégnés de la réalité de la pauvreté. Bien que les différentes perceptions dans les paragraphes qui suivent possèdent un fonds commun, elles laissent apparaître parfois des préoccupations sectorielles, traduisant encore le caractère complexe du phénomène.

Pour les responsables du ministère de l'économie et des finances, la pauvreté peut être définie comme un état de manque ou d'insuffisance dans la satisfaction des besoins d'un individu ou d'un pays. Elle est relative et est fonction des besoins des populations, il convient donc de distinguer les besoins fondamentaux - logement, soins, alimentation et éducation - des autres besoins. La pauvreté est l'état de celui qui n'arrive pas à satisfaire ces besoins fondamentaux. La pauvreté revêt trois dimensions essentielles : monétaire, sociale et politique. « Le pauvre est sans savoir, sans avoir et sans pouvoir ». Cette allusion à la notion de pouvoir est significative. En effet, elle renvoie au concept de participation des individus à la gestion et aux décisions quotidiennes. Même dans l'espace d'un village, on note en effet que très souvent, ceux qui sont très pauvres ne participent nullement aux décisions, mais qu'ils les subissent plutôt. Au contraire, ceux qui sont au centre des décisions sont très souvent à l'aise ou, dans le pire des cas, pas démunis. Il semble y avoir cette relation de cercle vicieux entre pouvoir et avoir, semblable à l'histoire de la poule et de l'œuf.

Selon les responsables du ministère de l'emploi, les pauvres se rencontrent dans toutes les catégories socio-professionnelles avec cependant une forte concentration (décroissante) dans les groupes suivants : (a) le milieu rural (agriculteurs vivriers) ; (b) le secteur informel du milieu urbain, et (c) les agents subalternes du secteur formel (par exemple, les manœuvres, les ouvriers non qualifiés). Les femmes et les jeunes seraient le plus souvent touchés par la pauvreté. La répartition géographique de la pauvreté sur le territoire national serait moins évidente, chaque région ayant des besoins importants. Sur la base de la pluviométrie et des potentialités agricoles, on pourrait dire que le Nord est la région la plus pauvre, suivie du plateau central, de l'Est, du Sud et de l'Ouest. Des interventions sur la base de cette classification peuvent cependant conduire à des inefficiences.

Il est arrivé en effet qu'on dote certaines régions d'infrastructures de base (écoles, dispensaires, puits, etc.) sans que cela corresponde à ce qui est jugé prioritaire par les populations sur le moment ; de surcroît, les interventions ont souvent oublié que l'accès à ces services est conditionné par le revenu.

La conception du département de l'action sociale sur la pauvreté met l'accent sur les besoins de base. La pauvreté se définit par le manque de capacités pour subvenir aux besoins fondamentaux de l'individu, ces capacités étant l'argent et les ressources productives, et les besoins l'alimentation, la santé, l'éducation, l'habillement et l'eau potable. Pour les responsables de l'action sociale de l'Est, la pauvreté s'étalerait sur presque toute l'étendue du territoire du Burkina, et environ 90 % de la population vivrait dans une situation déplorable avec des moyens très dérisoires : des logements indécents et insalubres entraînant la promiscuité ; une sous-alimentation matérialisée par le nombre réduit de repas par jour et leur déficience qualitative entraînant des carences nutritionnelles, sources de maladies ; le nonaccès à l'eau potable et le manque de vêtement. Les services de l'action sociale définissent également la catégorie des indigents qui sont des personnes reconnues démunies après des enquêtes sociales et auxquelles on délivre un certificat d'indigence. Ce certificat leur donne droit à un certain nombre d'avantages sociaux.

Les responsables provinciaux de la santé ont avancé une vision comparable de la pauvreté, le pauvre étant une personne démunie et incapable de satisfaire des besoins jugés essentiels. Ici, une critique a été avancée contre le seuil de pauvreté de 41 099 F par personne et par an défini par l'INSD. Pour les personnes interviewées, ce seuil ne décrit pas entièrement l'état de pauvreté, car de nombreuses personnes seraient capables de facilement réunir les 41 000 F CFA au cours d'une année et ne pas avoir accès à des soins ou à l'eau potable et par

conséquent demeurent pauvres. Cette objection à l'utilisation d'un seuil de pauvreté sur la base du revenu s'apparente à la distinction que fait Sen entre *functioning* ou réalisations et *capabilities* ou capacités (Kakwani et Subbarao 1994).

Les services de l'éducation de base (direction provinciale de l'alphabétisation de base de l'Est) conceptualisent la pauvreté en mettant l'accent sur sa cause principale qui serait la faiblesse du niveau d'éducation. Dans son contenu, la pauvreté se réduit à la non-satisfaction des besoins de base, tout comme l'acceptation que lui donnent les services de l'action sociale. Du point de vue de son étendue, la pauvreté est considérée comme un phénomène national, mais plus rural qu'urbain. La pauvreté en milieu rural se manifeste par exemple par les difficultés qu'il y a à inscrire un enfant à l'école, non pas nécessairement par manque d'infrastructure, mais tout simplement par manque de capacités individuelles. Au-delà du fait que la pauvreté entretient une sous-éducation, il est aussi vrai que le manque d'éducation entretient la pauvreté. Ainsi, il est fréquent de rencontrer des individus bien nantis financièrement mais qui, par manque de formation et de conception plus dynamique de la vie, évitent de dépenser le minimum pour améliorer leur niveau de vie. Selon les responsables de l'éducation de base, l'ignorance et l'analphabétisme contribueraient à accentuer la profondeur de la pauvreté et le taux élevé de l'analphabétisme au Burkina est un handicap majeur et un défi à lever. Ces observations mettent encore en exergue la distinction qu'il faut faire entre capacités et réalisations dans l'attaque du problème de la pauvreté. Les communes, par définition urbaines, caractérisent la pauvreté d'une autre façon. Pour les responsables de la mairie de Ouagadougou, les pauvres sont surtout des chômeurs analphabètes, en grande partie constitués des jeunes ruraux arrivés en ville sans aucune formation, mais aussi des natifs de la ville qui, faute d'autre activité, sont demeurés agriculteurs. Pour ces derniers, les perspectives sont rendues difficiles étant donné le contexte actuel de Ouagadougou marqué par l'extension de l'aire urbaine et par conséquent la réduction des espaces cultivables. On peut inclure également, parmi les personnes vulnérables, les agents subalternes du secteur formel et les retraités ayant une famille nombreuse. Du point de vue culturel, la pauvreté semble toucher beaucoup plus les musulmans que les autres obédiences religieuses.

La caractérisation quantitative de la pauvreté au niveau micro

Les mesures quantitatives de la pauvreté

Les études systématiques sur la pauvreté au Burkina sont très récentes, toutes s'étant déroulées en 1995. Avant ces études, des investigations sur les conditions de vie des ménages ont bien été menées aussi bien en milieu rural qu'urbain, mais sans objectif spécifique sur la pauvreté et ses causes. Les études sur les conditions de vie des ménages urbains, à travers des enquêtes budget-consommation, comprennent celles de l'université de Purdue aux États-Unis (Sawadogo et Brandt 1988), de l'IFPRI (Reardon, Thiombiano et Delgado, 1988). Les études récentes sur les conditions de vie en milieu rural comprennent celles de Sawadogo et Larivière (1993), Sawadogo, Larivière et Martin (1995), Sawadogo et al. (1994) et Thiombiano et al. (1994). Ces études se sont intéressées, généralement, à la définition des profils de consommation et de production des ménages.

Les études sur la pauvreté proprement dite sont celles de Sawadogo et al. (juillet 1995) et de l'INSD-Banque mondiale (février 1996). Ces études utilisent les mesures conventionnelles de la pauvreté pour caractériser celle-ci au Burkina. Les paragraphes qui suivent résument les caractéristiques essentielles de la pauvreté au niveau microéconomique résultant de ces études.

Le seuil de pauvreté

Pour plus de simplicité, on se référera à la dimension monétaire de la pauvreté. Le seuil de pauvreté peut être envisagé de deux manières, absolue ou relative. Le seuil absolu se réfère à un critère minimum de niveau de vie, par exemple la dépense qui permet à une personne de mener une vie active normale. Pour des besoins de comparaison internationale, ce seuil est invariant dans l'espace, et reste constant pour une certaine durée. Ainsi, la Banque mondiale considère que la dépense minimale par an et par individu pour mener une vie saine est de \$ US 370 (soit environ 1 dollar par jour).

Le seuil relatif est basé sur la distribution du revenu ou des conditions de vie d'une population. Ainsi, on peut considérer que tout individu bénéficiant de moins des deux tiers du revenu moyen vit en dessous du seuil de pauvreté.

L'étude de Sawadogo et al. 1995 utilise un seuil relatif pour mesurer la pauvreté en milieu rural du Burkina. Le seuil de pauvreté extrême a été défini comme le tiers de la moyenne du revenu (mesuré par la dépense totale), équivalent, en termes réels, à 30 kg de céréales par équivalent-adulte et par mois. Un seuil de pauvreté modérée, placé aux deux tiers du revenu réel, a été estimé à 59 kg équivalent-céréales par adulte et par mois.

L'étude de l'INSD-Banque mondiale utilise un seuil de pauvreté au niveau national (incluant milieux urbain et rural) estimé à 41 099 F CFA par adulte et par an. Ceci permet à l'individu de satisfaire le besoin minimum journalier en calories évalué à 2283.

L'étendue et la profondeur de la pauvreté

Incidence ou étendue de la pauvreté: Les deux études ont estimé le pourcentage de la population burkinabè vivant en dessous du seuil de pauvreté à 44,5 % (INSD) et 42 % (Sawadogo et al., selon le seuil de pauvreté modérée). Il convient de rappeler que l'étude de l'INSD inclut à la fois les villes et les villages, alors que celle de Sawadogo et al. concerne uniquement le milieu rural.

Profondeur de la pauvreté: Les mesures de pauvreté utilisées dans les deux études sont basées sur l'approche axiomatique de Sen (1976), élargies par Foster et al. (1984). Une propriété intéressante des indices de Foster et al. est qu'ils permettent d'estimer le montant de dépense nécessaire pour faire remonter toutes les personnes en dessous du seuil de pauvreté à ce niveau ; ces mesures permettent aussi de décomposer l'incidence et les différentes manifestations de la pauvreté par rapport à différentes dimensions comme le milieu géographique et d'autres attributs socio-démographiques. L'étude de Sawadogo et al. estime qu'il faudrait injecter, chaque année, l'équivalent de 40 milliards de F CFA au bénéfice des 42 % des 8,075 million de ruraux, pour éradiquer la pauvreté. Ceci équivaut à une dépense annuelle par individu pauvre de 11 954 F CFA (p. 67). Quant à l'étude de l'INSD, elle estime à 5 753 F CFA par tête le coût annuel d'éradication de la pauvreté (p. 37). Il est important de noter que si ces calculs donnent une idée de l'effort monétaire à faire, ils ne s'attaquent pas aux problèmes cruciaux de ciblage auxquels une intervention éventuelle aurait effectivement à faire face.

La distribution de la pauvreté

Il est intéressant de désagréger la situation globale analysée ci-dessus selon les différentes dimensions de la pauvreté. L'incidence de la pauvreté peut en effet varier selon le milieu géographique et les strates socio-démographiques. Le principe de décomposabilité des indices de pauvreté utilisés a permis de donner une *distribution* de la pauvreté selon ces différentes dimensions.

Distribution spatiale. Sur le plan national, l'adoption d'un seuil de pauvreté absolu combinant milieu rural et urbain aboutit au constat que la pauvreté est essentiellement rurale. Alors que 44,5 % des personnes sont considérées pauvres au plan national, cette proportion n'est que de 7,8 % dans les deux grandes villes (Ouagadougou et Bobo Dioulasso), de 18 % dans les autres villes, et de 40 à 61 % dans les zones rurales enquêtées (INSD, p. 37). Les résultats de l'INSD donnent aussi une idée intéressante des différences urbain-rural à travers la distribution des revenus (tableau 4). Ainsi, la personne considérée comme étant en situation de pauvreté extrême en ville est nominalement deux fois aussi *riche* que la personne correspondante en milieu rural, tandis que la personne considérée comme étant *riche* en milieu urbain est trois fois plus *riche* que la personne correspondante en milieu rural. Evidemment, la structure des prix joue dans ce genre de comparaisons, mais elle donne un éclairage brut sur la relativité du problème de pauvreté et de bien-être.

Tableau 4 - Caractéristiques comparées de la répartition des revenus rural-urbain

Localité	Effectif pop. (%)	20 % des individus ont moins de (F CFA)	40 % des individus ont moins de (F CFA)	20 % des individus ont plus de (F CFA)	Revenu moyen (F CFA)
National	100	27 619	38 500	92 277	72 800
Rural	85	26 443	35 176	72 625	55 600
Urbain	15	56 291	91 193	222 450	161 800
Caractérisation	---	Extrêmement pauvres	Pauvres	Plus riches	---

Source : INSD, p. 50.

L'étude de Sawadogo et al. utilise la décomposabilité de la mesure de la pauvreté pour la *distribuer* entre les différentes régions étudiées. Les résultats (tableau 5) montrent que l'incidence de la pauvreté est plus importante sur le plateau central (représenté par la province du Namentenga) qu'au Sahel (zone d'élevage) ou dans la zone du sud-ouest (zone cotonnière). La province du Namentenga contribue à près de 50 % de l'incidence de la pauvreté, bien que ne représentant que 33 % de la population enquêtée. La contribution de la zone cotonnière à la pauvreté est de 18 %, alors qu'elle représente 33 % de la population enquêtée.

Tableau 5 - Contribution spatiale à la pauvreté nationale

Localité	Effectif pop. de l'échantillon (%)	Mesures de la pauvreté (%)			Contribution à la pauvreté nationale (%)		
		Étendue	Profondeur	Sévérité	Sur l'échelle étendue	Sur l'échelle profondeur	Sur l'échelle sévérité
Namentenga	32,9	62,9	17,0	6,7	49,9	48,9	48,2
Soum	34,2	40,4	12,4	5,5	32,0	35,6	39,2
Kossi	32,9	22,8	5,4	1,8	18,1	15,5	12,6
National	100	42,0	11,6	4,6	100	100	100

Source : Sawadogo et al. page 67.

Distribution par strates socio-démographique. Les résultats de Sawadogo et al. montrent que si la pauvreté modérée touche presque également les hommes et les femmes en milieu rural, la pauvreté prononcée est essentiellement féminine. En effet, bien que ne représentant que 3 % de la population totale, les femmes vivant seules (comme chefs de ménage) contribuent à 14 % de l'incidence de la pauvreté extrême (p. 70).

Les résultats indiquent aussi que les familles nombreuses (15 membres et plus) contribuent plus à la pauvreté que les familles moins nombreuses, contredisant l'adage selon lequel *il n'y a de richesse que d'hommes*. Les résultats de l'INSD indiquent aussi que la pauvreté est plus prononcée chez les hommes ayant 3 femmes ou plus.

En récapitulant, la personne vivant en situation de pauvreté a beaucoup de chance d'être : sur le plan socio-démographique :

- une femme divorcée ou veuve, vivant seule ou s'occupant de dépendants;
- dans une famille où le chef est polygame (avec 3 femmes ou plus);
- dans une famille de plus de 15 personnes;
- dans une famille dont le chef n'est pas alphabétisé.

sur le plan socio-professionnel :

- un agriculteur vivrier ;
- un inactif ou chômeur.

Politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté

Les politiques anti-pauvreté sous auto-ajustement et ajustement orthodoxe

Le Burkina a un passé dans le domaine des politiques nationales de lutte contre la pauvreté, à travers son programme d'auto-ajustement au cours de la période 1983-89 (Sawadogo et Wetta 1991 et 1992). Partant des constats simples que l'agriculture constitue le secteur de base de l'économie et que la population rurale est celle la plus touchée par les

problèmes de sous-développement, ce programme s'était donné comme objectif principal l'accélération de la croissance agricole. Cette période d'auto-ajustement succède à une période post-indépendance marquée par une approche globale sans ciblage particulier d'un secteur déterminé. Le début des années 90 a vu l'adoption d'un programme d'ajustement structurel orthodoxe de la Banque mondiale et du FMI. La politique d'auto-ajustement ainsi que le programme actuel contiennent tous les deux des éléments de stratégies de combat de la pauvreté présentés ci-dessous.

L'approche vigoureuse de la période d'auto-ajustement

La politique d'auto-ajustement a été qualifiée d'endogène (Sawadogo, 1994) en ce sens que aussi bien le contenu des mesures que les moyens pour les mettre en œuvre provenaient essentiellement de l'intérieur. Ainsi, pour atteindre ses objectifs en matière de croissance agricole, le gouvernement a eu recours à une politique de transfert de revenus de la ville vers le milieu rural par le biais de ponctions salariales au niveau des fonctionnaires et de prélèvement de taxes diverses sur le foncier urbain, entre autres. Ces actions, complétées par la mise en place ou le renforcement de politiques de prix incitatifs (par exemple pour le coton), la restructuration de filières de production (notamment l'arachide), la lutte contre la dégradation des sols (construction de diguettes en pierres), ont eu pour conséquence un accroissement de la production agricole à un taux moyen annuel de 14 % entre 1983 et 1988, par suite d'une augmentation des superficies de 7 % et des rendements de plus de 6 % (Sawadogo et Wetta, 1991 et 1992). Cette période a aussi connu une croissance soutenue de la production céréalière par habitant de 143 kg en 1983 à 238 kg en 1988 (ibid., p. 73). Bien que des facteurs climatiques favorables depuis 1985 aient contribué à ces résultats, il est reconnu que les politiques de l'État ont aussi été déterminantes.

La caractéristique essentielle de cette période est son orientation explicite vers l'éradication de la pauvreté (Sawadogo, 1994). Sur le plan agricole, à travers des mécanismes de transfert, le gouvernement s'était engagé à :

- Accroître la productivité de la main-d'œuvre par une meilleure organisation paysanne et l'introduction de pratiques culturelles améliorées;
- Promouvoir une agriculture diversifiée, ainsi qu'une spécialisation régionale;
- Créer un environnement incitateur par une politique de prix administrés favorables au producteur.

Ces engagements dans le secteur agricole n'ont pas été réalisés au détriment des secteurs sociaux mais plutôt de façon concomitante. En effet, la politique sociale était définie de façon explicite, dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'habitat et de l'hydraulique villageoise. Ainsi, en matière d'éducation, il fallait relever, et de façon notable, le niveau de scolarisation et d'alphabétisation. Des politiques vigoureuses et volontaristes ont effectivement été mises en œuvre, ce qui a conduit aux résultats en termes d'infrastructures et d'accroissement des capacités d'encadrement présentés plus haut (section 1.1). Les gains en matière de taux de scolarisation durant la période 1983-89 ont dépassé les gains cumulés de l'indépendance (1960) à 1982. De même, dans le domaine de la santé, une approche agressive a permis d'élever le niveau des services sociaux (santé maternelle et infantile, campagnes d'immunisation contre les endémies, campagnes d'hygiène en milieu rural - voir Sawadogo, 1994, p. 4-5). En milieu urbain, les autorités ont surtout mis l'accent sur l'habitat, avec pour objectif de permettre au citoyen moyen d'avoir accès à une résidence personnelle. Ceci s'est fait à travers des lotissements à peu de frais, utilisant la main-d'œuvre provenant

d'investissement humain. Naturellement, ces lotissements massifs ont généré des problèmes de viabilisation et d'assainissement des nouveaux habitats (provision d'eau et d'électricité) mais constituent certainement un pas par rapport à l'insalubrité qui prévalait dans les quartiers non lotis.

La leçon à retenir est que toutes ces réalisations ont été rendues possibles, malgré les sacrifices exigés des populations, essentiellement par le fait que la rigueur exigée des salariés était étendue à tous les niveaux de l'administration publique.

La politique de développement humain sous ajustement orthodoxe

Depuis l'instauration de l'État de droit en 1991, le pays s'est engagé dans un programme d'ajustement orthodoxe en accord avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Bien que le programme du Burkina comprenne un volet social (dimension sociale de l'ajustement, DSA), ce dernier ne constitue pas une stratégie générale de réduction de la pauvreté. La DSA vise plutôt à estomper les effets sociaux négatifs de court terme résultant de la compression des dépenses publiques dans le cadre du programme de stabilisation. C'est en 1995 que le gouvernement a élaboré un cadre de développement humain, à l'aide d'une lettre d'intention rédigée en collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

La *lettre d'intention de la politique de développement humain durable* (LPDHD) place comme priorité le développement humain et est centrée autour de l'accélération de la croissance, dans l'hypothèse que cette dernière constitue un préalable à la hausse de l'indice du développement humain tel que défini par le PNUD. La réduction de la pauvreté apparaît comme une conséquence d'une croissance ciblée, celle se produisant dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Le secteur spécifiquement visé est l'agriculture, qui emploie près de 80 % de la population et abrite la majorité des pauvres.

Pour accélérer la croissance économique, cinq domaines d'intervention sont identifiés :

- La transformation de l'agriculture ;
- L'accroissement des exportations ;
- L'amélioration de la formation technique ;
- La promotion des investissements étrangers ;
- La création d'un partenariat entre les secteurs public et privé.

Ces actions sont inspirées des expériences d'autres économies en développement (Bostwana, Île Maurice et Tunisie) qui ont réalisé des taux de croissance remarquables. Il est jugé que des taux de croissance à deux chiffres dans le secteur agricole sont nécessaires pour doubler le revenu par tête dans un horizon temporel d'une dizaine d'années.

Selon la LPDHD, le Burkina a donc opté pour une attaque globale de la pauvreté plutôt que pour des approches ciblées sur les groupes vulnérables. Il faut retenir cependant que, dans le cadre du programme d'ajustement, la DSA intervient par ciblage sur les groupes les plus vulnérables, à travers des activités rémunératrices de revenu en direction des femmes (surtout) en milieu rural. De même, le projet FAARF dans le cadre des *six engagements* de la présidence du Faso interviennent dans le financement de projets en direction des femmes en milieu urbain et rural. Au total, bien que le cadre de référence suggère une approche globale du problème de la pauvreté, les interventions ciblées viennent assurer que le court terme n'est pas compromis.

Les politiques et les stratégies sur le terrain

Cette section complète celle qui précède en analysant les différentes façons dont la lutte contre la pauvreté a été effectivement mise en œuvre. Le paysage burkinabè est parsemé d'ONG et de projets d'intervention et ce sont les actions conjuguées de ces ONG et celles émanant directement de l'autorité centrale ou de ces démembrements, qui constituent la mise en œuvre effective des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Le principe central des stratégies

La lutte contre la pauvreté se fait à travers des interventions diverses : secours d'urgence, création d'emplois, formation et alphabétisation, promotion de l'équité entre les genres, crédit et financement, actions directes sur la productivité. Ces actions contribuent au développement économique et social dans le sens global et devraient, pour s'attaquer à la pauvreté, revêtir certains caractères spécifiques tels que le ciblage.

Au lendemain des indépendances, l'approche du problème du développement consistait essentiellement en un ensemble de recettes concoctées au sommet ou même à l'extérieur du pays et servies aux populations rurales ou urbaines. L'interactivité était pratiquement inexistante et les échecs étaient fréquents. Un exemple frappant est l'effort colossal d'installation de sites anti-érosifs (diguettes en terre) du GERES (Groupe européen de restauration des sols) dans le Yatenga dans les années 60. Issue du constat de la détérioration des sols (phénomène réel et menaçant l'équilibre écologique), cette intervention a consisté en la délimitation d'un espace et à la construction de digues, à l'aide de tracteurs, sans participation ni consultation des populations qui devaient en bénéficier. En conséquence, toute trace a maintenant disparu de ces travaux.

Aujourd'hui, l'idée de partenariat ou d'implication des populations à la base constitue le fondement de l'intervention aussi bien de l'administration étatique (sous forme de projets de développement) que des ONG. Les communautés locales bénéficiaires des interventions sont impliquées du début à la fin du processus. Ce concept, appliqué plus tard par l'OXFAM puis le FEER à l'idée du GERES, a abouti à des résultats probants en matière de lutte contre la dégradation des sols (voir infra).

Un deuxième point d'orientation globale est le choix entre le ciblage des groupes pauvres et une intervention tous azimuts (*broad based*). Ici, la tendance serait, pour l'administration centrale, à initier des projets globaux, alors que les ONG et les institutions décentralisées sont à même d'utiliser les deux types d'approches, selon l'efficacité perçue. Du reste, ce dilemme de choix transparaît dans le passage en revue des actions spécifiques de certaines institutions.

Les politiques et les stratégies étatiques

Perceptions au niveau central: Bien que le pays ait officiellement proposé une méthode d'approche de la pauvreté depuis 1995, il ne semble pas que cette voie ait encore trouvé une application dans la réalité. La plupart des responsables en matière de lutte contre la pauvreté notent le manque d'orientation stratégique au niveau national. Les interviews n'ont pas révélé l'existence d'un cadre national chargé de traduire en actions concrètes les objectifs

de la lettre d'intention. Au niveau de chaque ministère technique, les actions entreprises sont celles perçues comme contribuant à la réduction de la pauvreté. Ainsi, le ministère de l'emploi est supposé lutter contre la pauvreté par le biais de la réduction du chômage et de l'amélioration de la formation professionnelle, le ministère de l'agriculture doit assurer entre autres la sécurité alimentaire, le ministère de l'Éducation améliorer l'éducation. L'approche gouvernementale est donc surtout sectorielle et ne s'inscrit pas dans un cadre orienté soit à partir du Premier ministre (chargé de la mise en œuvre de la politique générale du gouvernement) ou au niveau du ministère de l'économie et des finances (chargé de la mise en œuvre de la politique économique).

Interventions privilégiées: La lutte contre la pauvreté au niveau central se traduit surtout par les actions de soutien à la production tendant à stabiliser ou à augmenter les revenus des couches vulnérables et les actions visant à l'accès aux services de base. Ces interventions se font surtout par projet.

Les actions de soutien à la production visent à stabiliser et à améliorer le niveau de revenu des populations. En milieu urbain, il s'agit de la promotion de l'auto-emploi (par exemple, les fonds d'appui des déflatés de la fonction publique) et de manière générale de la création des emplois. Ces interventions émanent des institutions internationales comme la Banque mondiale (par exemple, l'Agence Faso Baara) ou d'initiatives internes (par exemple, les fonds d'appui aux activités rémunératrices des femmes, FAARF, de la Présidence). Les interventions en milieu rural visent à créer des sources de revenu en complément de l'agriculture et sont le fait soit des institutions internationales (tel le programme de sécurité alimentaire et de nutrition, PSAN) ou encore d'origine locale (FAARF). L'intensification de la production agricole est également une voie d'action dans la réduction de la pauvreté. Des actions ponctuelles comme les opérations de distribution de 30 000 charrues, et de 1 000 moulins dans les villages viennent compléter les projets. Il faut noter que le Burkina compte environ 8 000 villages et que la distribution des 1 000 moulins, si elle était bien effectuée, permettrait d'équiper près d'un village sur 8, libérant la femme du travail pénible qu'est la mouture manuelle des grains.

Les actions portant sur la satisfaction des besoins de base visent à assurer l'accès des couches défavorisées aux services de base, principalement à l'éducation et à la santé. En matière de santé, l'objectif est *la santé pour tous en l'an 2000* et le cadre de référence est l'initiative de Bamako. Il s'agit d'améliorer l'accessibilité des médicaments par une bonne répartition géographique des dépôts pharmaceutiques communautaires. Les services aussi bien que les médicaments sont désormais payants et la gestion est transférée aux communautés locales. Théoriquement, la communauté peut définir les prix des services sanitaires en tenant compte du pouvoir d'achat local, ce qui devrait assurer l'accès du plus grand nombre. Le problème reste le coût des médicaments que la communauté ne contrôle pas, le mieux qu'elle puisse faire étant de réduire sa marge bénéficiaire.

Les limites de l'intervention du pouvoir central: ans le papier *Endogenously induced adjustment and poverty alleviation in Burkina Faso*, Sawadogo soutient que la séparation de la politique centrale d'ensemble (qu'on pourrait appeler politique de croissance) des interventions destinées à éradiquer la pauvreté a des chances d'aboutir à des résultats mitigés. Entre deux politiques à contenu identique en termes de mesures à mettre en œuvre, celle qui prend en compte les aspirations de la population et qui rencontre leur assentiment, en s'identifiant à elle à travers les mécanismes appropriés, a le plus de chances de réussir. Autrement dit, une politique de lutte contre un phénomène aussi étendu que la pauvreté ne

devrait pas se contenter d'être un appendice mais une partie intégrale de la politique générale de croissance. Comme suggéré par les résultats de certaines recherches (PNUD, 1997), alors que la croissance n'implique pas nécessairement l'éradication de la pauvreté, la baisse de l'incidence de cette dernière apparaît comme un facteur favorisant une croissance rapide.

Les stratégies des collectivités décentralisées

Le processus de décentralisation est en cours au Burkina, accordant plus d'autonomie aux communes et autres collectivités locales. Ces collectivités devraient constituer un maillon important de la lutte focalisée contre la pauvreté, urbaine notamment, par une politique de proximité qui n'est pas possible au niveau de l'administration centrale. Dans cette étude, nous avons approché quatre communes pour savoir la nature de leurs interventions pour endiguer la pauvreté. Il s'agit des communes de Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Fada N'Gourma et Kaya.

Dans l'ensemble, il s'avère que les collectivités locales n'ont pas défini de programmes spécifiques de lutte contre la pauvreté mais initient par contre des actions qui concourent à la réduction de celle-ci. On peut retenir deux types d'actions : les actions ponctuelles à l'adresse des indigents et les actions plus globales.

Actions ponctuelles en faveur des indigents: les collectivités locales identifient, en général avec les services de l'action sociale, des indigents qui sont pris en charge. L'identification des personnes démunies se fait souvent à travers des enquêtes sociales. Cette prise en charge comprend la distribution de vivres ou la vente à des prix sociaux, la prise en charge des frais de santé et de scolarité des enfants. À Kaya par exemple, des médicaments fournis par la mairie sont gérés par l'hôpital au bénéfice des indigents.

Actions globales: n plus des actions ponctuelles en faveur des indigents, les collectivités locales interviennent dans la promotion de l'emploi et de l'éducation. En matière de création d'emplois, la plupart des communes initient des activités à haute intensité de main d'œuvre qui touchent surtout l'entretien et l'assainissement des voies publiques et des places publiques comme les marchés. Les communes appuient les regroupements des jeunes chômeurs et encouragent l'auto-emploi. À cet effet, la commune de Kaya a mis en place l'association *Jeunesse, action et développement* et la commune de Ouagadougou a créé le *Centre d'information sur l'emploi et la formation des jeunes* en collaboration avec la coopération française. Ces actions de création d'emplois se retrouvent aussi dans les autres communes, Bobo-Dioulasso et Fada N'Gourma.

L'implication des collectivités locales dans l'éducation est importante. À Ouagadougou, la commune s'est engagée à augmenter le nombre d'écoles primaires publiques dans les quartiers périphériques qui sont les plus pauvres. L'intervention couvre également l'enseignement secondaire. Ainsi, après les établissements municipaux, la commune de Kaya ouvre le lycée communal qu'elle compte gérer elle-même. La commune recrutera ses enseignants et établira des tarifs de moitié inférieurs aux tarifs habituels. Il est prévu par exemple l'exonération des frais de scolarité pour les élèves performants issus des milieux défavorisés.

Relations avec les autres partenaires: Les collectivités locales entretiennent essentiellement des relations avec les services du ministère de l'action sociale. Dans chaque commune, un budget annuel est dégagé pour l'appui de ces services. Ce ministère aide

également les communes dans l'identification des indigents et dans la définition des méthodes d'intervention. Il n'y a pas de relations avec les autres structures étatiques et les actions des collectivités ne s'inscrivent pas dans un cadre national.

Problème de coordination: Bien que les communes s'intéressent aux actions des ONG et des projets dans les limites de leurs territoires, il n'y a vraiment pas d'actions concertées au départ et les collectivités locales n'entretiennent pas généralement de rapports avec les bailleurs de fonds. Le jumelage demeure la principale forme de collaboration et se fait surtout avec des villes françaises, bien que certaines communes (Kaya par exemple) diversifient leurs rapports vers l'Allemagne, la Belgique et l'Italie entre autres.

Les stratégies des ONG et des projets de développement

Les actions des ONG et des projets de développement relevant des structures étatiques constituent certainement le point focal des efforts de lutte pour l'amélioration des conditions de vie au Burkina. En effet, le Burkina compte, aujourd'hui, approximativement 188 ONG reconnues par le BSONG. Les provinces les plus servies sont le Kadiogo (67 ONG), le Yatenga (57), le Bam (46), l'Ouhritenga (46) et le Bulkiemdé (45). Ce sont toutes des provinces du plateau central, jugé défavorisé par les facteurs naturels. Quant aux provinces les moins servies, elles appartiennent surtout à la zone jugée favorable naturellement : le Kéné Dougou (9), la Bougouriba (10), le Nahouri (10), le Poni (11) et la Tapoa (12). Les ONG interviennent dans des secteurs privilégiés, dont les plus représentés sont l'agriculture et l'élevage (93 ONG), la santé et l'action sociale (92), l'éducation et la formation (87), l'hydraulique (61), l'artisanat (45) et l'environnement (41). Entre 1991 et 1995, les 160 ONG en activité avaient atteint des réalisations d'une valeur de 70,8 milliards de francs CFA non dévalués, sur un total de 98,3 milliards de prévisions (BSONG 1996).

Pour la caractérisation de l'intervention des ONG, une dizaine d'entre elles ont été contactées dans les villes de Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Fada N'Gourma et Kaya. Ces ONG couvrent le spectre des activités généralement menées, des actions de secours d'urgence au développement des conditions de la production, en passant par l'éducation, la formation et la génération d'emplois.

Domaines et philosophie d'intervention: Les philosophies qui sous-tendent les approches présentent les mêmes caractéristiques. La plupart des ONG ou des projets appuient l'initiative venant de la base et estiment que le point de départ de tout développement réel et durable passe par l'examen des besoins réels exprimés par la base. Les intervenants essaient donc de promouvoir les capacités des populations locales à prendre en charge leur propre développement. Comme l'a si bien exprimé l'ONG FONADES, « on ne développe pas, mais on se développe ». Ce crédo, riche de signification, oriente la démarche générale de cette ONG ainsi que celle de nombreuses autres.

Ce même principe philosophique est central à l'approche de TIN TUA, ONG basée à l'Est et dont l'activité principale est l'alphabétisation de base, avec des ramifications dans le domaine de la formation agricole et des activités rémunératrices des femmes (couture, tissage, petits crédits de commerce). Le nom de cette ONG est évocateur, voulant dire, en langue Gulmacema, «Développe-toi toi-même» ou «Prends-toi en charge».

Pour que cette prise en charge soit possible et durable, beaucoup d'intervenants ont compris que l'éducation de base est le passage obligé. Ainsi, la plupart des ONG ont un volet formation, ne serait-ce que dans un domaine tel que les principes de gestion ou de

comptabilité. Selon TIN TUA, «qui est éduqué et bien formé peut se prendre soi-même en charge».

Certaines ONG ont aussi fortement ancré l'approche genre dans leur intervention. Bien que ceci réponde aux exigences de certains bailleurs de fonds, il est réel que le problème de l'inéquité dans la division des tâches entre les sexes doit être attaqué de façon fondamentale, pas de surface. PAG-LA-YIRI, une ONG créée et dirigée par des femmes et intervenant dans plusieurs provinces centrales, met la femme au centre de ses activités, afin de trouver les moyens pour la soulager des activités pénibles (recherche de bois de cuisine, d'eau, mouture du mil à la meule traditionnelle...), qui s'ajoutent aux activités *naturelles* que sont celles de la reproduction (maternité, soins et garde des enfants) et de la production (travaux champêtres). La création d'emplois rémunérateurs est certainement l'une des voies les plus efficaces de lutte contre la pauvreté. Comme il est apparu dans la conception de la pauvreté présentée dans l'encadré no. 2, le chômage est considéré comme le facteur premier de la pauvreté. Ceci est surtout vrai en milieu urbain. Plusieurs ONG et projets ont pour objet la création d'emplois. C'est ainsi que PAG-LA-YIRI a un volet d'activités économiques important.

Le financement de la production par l'octroi de crédit est aussi un domaine privilégié d'intervention. Un projet tel que le PSAN est essentiellement basé sur l'octroi de petits crédits ou de subventions pour le démarrage d'activités dans sept provinces au centre du pays. Le financement des activités est jusqu'ici un goulot d'étranglement du développement, les taux usuellement pratiqués en milieu traditionnel par les commerçants étant de nature usuraire. Enfin, les interventions directes à l'amélioration de la productivité des facteurs constituent le centre d'intervention de certaines organisations. Par exemple, en partant des échecs du GERES (voir ci-dessus) et en capitalisant sur les initiatives de l'OXFAM à la fin des années 70, le fonds de l'eau et de l'équipement rural (FEER) a pu mettre en place un programme réussi de récupération des terres dégradées dans certaines provinces du plateau central (Yatenga, Passoré, Bam). Ce programme de construction de diguettes en pierres, plus résistantes et plus durables que les digues en terre, ont mis à contribution la main-d'œuvre des bénéficiaires, avec l'appui de matériel logistique apporté par le FEER (brouettes, camions pour transporter les pierres) et une rémunération en nature sous forme de *Food for work*. Cette approche a permis de récupérer ou d'aménager plus d'une centaine de milliers d'hectares et est citée en exemple dans plusieurs écrits (Sanders et al. 1987 ; Sawadogo et Wetta 1991 ; Cleaver 1993).

Quelques exemples d'interventions: Bien qu'une dizaine d'ONG ou de projets aient été approchés, cette section se limite à donner les champs et modes d'interventions de quelques-unes d'entre elles. L'objectif est d'illustrer quelques-uns des principes généraux présentés plus haut et tirés de l'expérience conjuguée des intervenants.

Le mode d'intervention du projet d'autopromotion de l'Est sur le terrain consiste en l'organisation de campagnes d'information sur les objectifs et les méthodes utilisées. Par la suite, il est mis en place une structure d'acheminement, d'examen et de suivi des demandes de financement, les bénéficiaires étant invités à défendre leur projet et à contribuer à concurrence de 10 % du montant demandé. Le projet teste ainsi la capacité d'épargne des populations, tout en vérifiant la capacité d'une ONG nationale à soutenir une telle démarche. C'est ainsi que l'ONG TIN TUA (voir infra) est impliquée comme collaboratrice.

Le PSAN passe, quant à lui, par les intermédiaires, le projet estimant que ces intermédiaires connaissent mieux l'environnement des bénéficiaires et peuvent mieux traduire

leurs souhaits en actions. Ces intermédiaires sont soit les ONG locales, soit l'organisation villageoise. Comme méthodologie d'ensemble, le PSAN utilise la démarche *recherche, action, formation* (RAF), avec l'appui du Centre d'études économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest (CESAO) basé à Bobo-Dioulasso. Dans cette approche, la population est au début et à la fin du processus c'est-à-dire de la définition du projet à son évaluation en passant par son exécution et son suivi. Toutefois, les parrains exigés par le programme sont chargés de l'appui des bénéficiaires lors de l'exécution. Les conditions exigées pour être parrain, dans le cas d'une ONG, sont l'appartenance au bureau de suivi des ONG (BSONG) et au secrétariat permanent des ONG et l'exécution d'un certain nombre d'activités dans la province d'origine du demandeur de financement.

La démarche adoptée par TIN TUA, une ONG d'alphabétisation et de formation basé à Fada N'Gourma, passe par une classification initiale des individus en riches, moyennement riches, pauvres et moyennement pauvres sur la base d'indicateurs tels que le nombre de têtes de bétail possédées ou le statut d'alphabétisation (TIN TUA classe toute personne non alphabétisée parmi les pauvres). Dans ce processus, elle utilise la méthode accélérée en recherche participative (MARP) qui implique la population elle-même. L'ONG estime que sa démarche est adéquate, dans la mesure où les résultats des classements rencontrent très souvent l'assentiment des populations. Les bénéficiaires sont d'abord soumis à un programme d'alphabétisation, d'une formation d'ouverture qui permet à tout alphabétisé de se familiariser avec l'ensemble des services techniques intervenant dans la région, d'identifier les potentialités agricoles du milieu et d'autres secteurs porteurs de leurs zones. À partir des besoins exprimés par les groupes à l'issue de la formation, des formations plus ciblées leur sont dispensées. Au delà de la formation, l'ONG apporte un appui financier à ces personnes en collaboration avec les caisses populaires. Dans les cas où il n'existe pas de caisse populaire, TIN TUA intervient sur ses fonds propres.

Au cours des trois premières phases, le Programme exécuté du développement rural intégré (PEDI), basé à Kaya, a mis l'accent sur les aménagements hydro-agricoles visant à la conservation des eaux et des sols ; la quatrième phase donne une priorité à la fertilisation des superficies aménagées. Dans les domaines spécifiques de l'éducation et de la santé, les trois premières phases se sont plus orientées vers la mise en place d'infrastructures, leur opérationnalisation ainsi que l'amélioration de la qualité de l'enseignement, tandis que la quatrième phase met en place les infrastructures, au besoin et sous condition que d'autres projets en assurent le fonctionnement.

L'Association pour le développement de la région de Kaya (ADRK) tente, à l'aide de petits crédits, de créer une dynamique de groupe en aidant aussi et expressément les riches. Au départ, la démarche ciblait exclusivement les paysans pauvres, excluant ceux qui étaient jugés assez aisés. Par la suite, cette approche a été abandonnée, l'inclusion des paysans aisés s'étant avérée créatrice de dynamique de groupe, qui «permet aux plus pauvres de s'accrocher». L'expérience tend à montrer que cette nouvelle approche est plus efficace que l'approche originale. L'intervention sur le terrain se matérialise par l'octroi d'un petit crédit visant à améliorer la production agricole ou d'autres activités. Pour avoir accès au crédit, le demandeur doit être membre d'un groupement villageois (GV), participer aux activités du GV et s'engager à respecter le contrat de crédit, c'est-à-dire à l'affecter à l'activité pour laquelle il a été sollicité.

Les ONG et les projets mentionnés plus haut interviennent ainsi dans l'accroissement de la productivité du travail ou de la terre. La Croix-Rouge, quant à elle, intervient en cas de

sinistre ou de catastrophe, par le biais de distribution de vivres, de fripperies et de produits pharmaceutiques de première nécessité. Par la suite, elle veille à la mise en place des abris temporaires (tentes, locaux des écoles primaires ou secondaires) et remonte le moral des sinistrés à l'aide de conseils et d'une assistance diverse. Le second module est la formation en secourisme des associations ou groupes de personnes.

Stratégies alternatives: On a demandé aux ONG interviewées quelles stratégies alternatives elles proposeraient pour plus d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté. Des entretiens, il ressort que l'impact d'une intervention sur la population cible dépend du type d'activité menée. La plupart des actions se veulent durables et concernent les capacités des populations à se prendre elles-mêmes en charge, à s'organiser, à maîtriser leur milieu, à mettre en place des infrastructures. À titre indicatif, TIN TUA, une ONG qu'on peut à juste titre juger efficace, compte 1 008 centres d'alphabétisation avec environ 42 000 personnes déjà alphabétisées ou formées en technique de gestion, 1 132 alphabétiseurs, 256 superviseurs, 5 grands centres de formation complémentaire formant en moyenne 200 personnes par an, 42 banques de céréales, 5 grands magasins de stocks, 14 moulins installés et fonctionnels.

Les entretiens ont fait ressortir trois préoccupations quant aux stratégies nécessaires pour sortir les populations de la pauvreté:

Une première préoccupation porte sur le nombre des ONG ou projets déjà en place. Plutôt que de créer d'autres organisations ou d'introduire des systèmes alternatifs, les intervenants prônent l'appui et le renforcement des ONG ou projets déjà en activité pour un meilleur développement socio-économique. L'argument est que ces projets ou ONG maîtrisent déjà les contours des différents problèmes et peuvent mener des actions rapides et efficaces. L'utilisation d'autres systèmes induirait des pertes de temps.

La deuxième préoccupation porte sur l'absence d'une politique nationale cohérente et propose des actions à court et à long terme. À court terme, il convient d'achever les actions entamées et de promouvoir le privé dans la lutte contre la pauvreté. À long terme, le plan d'action devrait mettre l'accent sur l'autopromotion des populations. Cette autopromotion passe par les étapes de l'alphabétisation, de l'identification des causes de la pauvreté, de la traduction de ces causes en module de formation et de l'appui aux réalisations par un système de crédit adéquat.

La troisième tendance encourage une valorisation des ressources humaines et naturelles nationales et la création de canaux de mobilisation et de redistribution de l'épargne nationale.

Ces trois façons de concevoir les actions de lutte contre la pauvreté ne sont pas mutuellement exclusives.

Les contraintes sur l'efficacité de la lutte contre la pauvreté

Ce ne sont pas les actions de lutte contre la pauvreté qui font défaut au Burkina. Ce qui manque, c'est surtout une ligne directrice qui maximise le produit combiné des différentes interventions et limite autant que possible les redondances. Ce qui manque aussi, c'est parfois la liberté si ce n'est l'engagement, des ressources humaines locales à définir leur politique conformément à une perception endogène des problèmes à résoudre. Les paragraphes suivants

examinent les différentes contraintes sous deux rubriques : le financement et la coordination des intervenants et des activités.

Les contraintes de financement

Le financement des ONG nationales ne va pas de soi, la quasi totalité de ces ONG étant financée par l'extérieur. De ce fait, ces ONG sont soumises quelque peu à la volonté des bailleurs de fonds, malgré l'idée forte de partenariat présente dans les clauses de la plupart des organisations. Les arguments de l'ONG PAG-LA-YIRI illustrent bien ces difficultés.

Pour PAG-LA-YIRI, les bailleurs mettent souvent en avant certaines activités comme étant prioritaires, et ce à l'encontre de l'avis des contreparties nationales sur le terrain. Pour cette ONG, certains partenaires penseraient connaître les problèmes mieux que ceux qui les vivent. De plus, les bailleurs manqueraient de confiance dans les ONG nationales, et en conséquence ne financeraient que de petits projets. Les interviewés ont la perception ou la conviction que pour les bailleurs de fonds, les ONG locales seraient incapables de gérer quelques dizaines de millions de francs CFA. Les associations, malgré l'expérience de certaines d'entre elles, seraient donc obligées de ne monter que de petits projets, ce qui n'est pas à même de lutter efficacement contre la pauvreté, devant l'énormité des entraves à lever.

La diversité des cahiers des charges entre bailleurs est un autre problème. Pour PAG-LA-YIRI, chaque bailleur de fonds définit ses termes de référence pour les modalités de financement, ce qui oblige l'ONG à toujours changer de démarche et d'indicateurs pour la même activité si elle recherche un financement auprès de différents partenaires.

Une autre contrainte de financement pour une ONG déjà en activité est l'aversion des bailleurs de fonds pour la copaternité. Les bailleurs de fonds voudraient, selon PAG-LA-YIRI, s'adjuger l'entier succès d'une action, et préfèrent ainsi des relations de type bilatéral (une ONG bénéficiaire - un bailleur) aux actions multipartites.

L'inflexibilité des bailleurs de fonds et organismes internationaux se traduirait aussi par leur refus d'accepter un échec dans l'exécution d'un projet. En cas d'échec, l'ONG se voit rejeter toute demande de financement d'autres activités, et n'a souvent aucun recours puisque l'information de l'échec est occasionnellement passée aux institutions affiliées au bailleur, contraignant de ce fait l'ONG à la fermeture. Ainsi, alors qu'à la recherche de la suprématie, les bailleurs de fonds se livreraient une bataille sur le terrain, ils se ligueraient pour prendre des décisions à l'encontre d'une organisation locale. Une telle attitude collusive, selon les interviewés, serait néfaste à la lutte contre la pauvreté. Pour certains, si les populations et les responsables nationaux sont à la base du problème de la pauvreté, certaines institutions internationales en seraient les catalyseurs.

Pour les ONG nationales interviewées, le développement serait un processus d'apprentissage et il est difficile de comprendre l'acharnement des donateurs à vouloir systématiquement répercuter l'échec sur les exécutants des projets. Selon les interviewés, les bailleurs voudraient se justifier aux yeux de leurs contribuables ou de certaines structures de financement, et cultivent aussi un plaisir à vanter le succès de leurs financements.

Les problèmes de coordination

Les problèmes de coordination peuvent émerger à trois niveaux : au niveau central, au niveau de la zone d'intervention et à l'intérieur d'une institution.

Au niveau central: De l'avis de la plupart des personnes interviewées, la lutte contre la pauvreté est caractérisée par l'absence d'un objectif précis à atteindre et d'un cadre d'ensemble qui serait élaboré au niveau central. Il existe bien un objectif au niveau national mais il reste vague et non quantifié. Par exemple au niveau du ministère de l'emploi, on lie l'emploi et la pauvreté, mais l'impact de la création d'emplois sur la réduction de la pauvreté n'est pas clairement circonscrit. La plupart des actions entreprises sont alors ponctuelles, ne s'inscrivant pas nécessairement dans une vision. Ceci peut contribuer à la limitation de l'efficacité des différentes actions, entreprises dans différents programmes d'appui (aux activités rémunératrices des femmes, au secteur informel, etc.) et dans des programmes sectoriels (PASA, PASEC-T).

Le manque de définition claire d'une stratégie au niveau national laisse le champ ouvert à toutes les initiatives. Cela conduit, malheureusement, à une concurrence parfois acerbe entre les divers intervenants sur le terrain concernant les approches du développement. Chaque partenaire tente d'expérimenter son approche et veut s'attribuer une certaine paternité dans les actions de développement.

Les donateurs s'attèlent souvent à la recherche effrénée de résultats rapides et quantifiables, tandis que le processus de développement vise aussi des résultats subjectifs et non quantifiables (changement de mentalité), qui ne peuvent se produire que dans le temps. L'absence d'orientation pour éviter la multiplicité des interventions donne l'impression d'une conception tacite selon laquelle toute intervention vaut mieux qu'une absence d'intervention.

Au niveau de la zone d'intervention: malgré la mise en place du BSONG, la coordination des actions des ONG au niveau d'une localité n'est pas toujours assurée. Comme l'a si bien souligné la FONADES, il arrive souvent que plusieurs organisations mènent la même activité dans un même village, ce qui est de nature à disperser les énergies et à annihiler les actions. En effet, la capacité d'absorption d'un village est parfois vite dépassée, l'offre de main-d'œuvre pour mener les différentes activités n'étant pas extensible à volonté. Le cas le plus patent est lorsque les interventions s'adressent aux mêmes bénéficiaires et à la même période. C'est l'exemple, cité par la FONADES, d'une entente de collaboration avec une autre ONG pour la mise en œuvre d'un centre d'alphabétisation. Alors que le projet d'entente avait été conclu, des problèmes de coordination ont conduit à l'échec, l'ONG partenaire ayant, sans consultation, choisi une période incompatible avec la FONADES, qui au même moment venait de commencer une autre activité avec les mêmes paysans!

Comme le note aussi l'ONG PAG-LA-YIRI, il arrive souvent qu'il y ait concurrence entre plusieurs ONG sur le terrain, chacune voulant avoir la paternité d'une action donnée. Pour bénéficier de nouveaux financements, on est parfois amené à créer d'autres associations au lieu de renforcer celles qui existent déjà et qui ont peut-être fait leurs preuves. Cette situation conduit à la prolifération des organisations, à la dispersion des énergies et à une efficacité amoindrie des actions de lutte contre la pauvreté. Pour les interviewés, les bailleurs ne lutteraient pas contre la pauvreté, ils l'amplifieraient souvent au contraire par leur attitude expansionniste et monopoliste.

Un cadre de concertation regroupant tous les intervenants dans une même zone pourrait prévenir ce genre de problèmes. La mise en place d'un tel cadre engendre un autre problème cependant, celui de son financement.

Au niveau de l'institution: des dysfonctionnements existent au niveau des nombreuses ONG. L'absence d'évaluation des activités en est un. La plupart des interventions nouvelles ne bénéficient pas d'évaluation détaillée des actions passées. Ce type d'évaluation devrait cependant être systématisé afin d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté au niveau des différents organismes d'intervention. Au-delà de ces problèmes de procédure qui entraînent une incohérence dans les actions, les autres causes des échecs de la plupart des projets ou ONG incluent la maladresse ou le manque d'expérience des individus chargés de la direction, la mauvaise gestion et le non-respect des échéances de remboursement des crédits par les bénéficiaires.

Appréciation des approches des bailleurs de fonds européens

L'intervention des bailleurs de fonds en matière de lutte contre la pauvreté suit, probablement, une certaine logique. Quelles sont les perceptions que les décideurs nationaux ont d'une telle cohérence dans les actions ? Comment jugent-ils les interventions européennes, notamment celles provenant de l'Union européenne, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Danemark, de la Belgique et de l'Autriche. D'abord, les perceptions générales sont discutées. Ensuite, on passe en revue les perceptions des acteurs sur l'existence d'une politique spécifique de pauvreté et sur les spécialités et avantages comparatifs de chaque bailleur de fonds.

Les perceptions générales

Cet étude a révélé qu'il existe un sentiment très favorable aux partenaires hollandais, allemands, danois, suisses, autrichiens, espagnols, italiens, belges. En revanche, les interviewés, qu'ils soient de l'administration centrale, décentralisée ou appartenant à des projets ou associations de développement sont unanimes à avancer que les donateurs français, non seulement ne financent pas de grands projets, mais imposent un modèle de collaboration difficile à entretenir.

Les partenaires ont-ils une approche bien définie de lutte contre la pauvreté?

Lorsque cette question a été posée aux responsables chargés des orientations en matière de développement, une autre question a été retournée : les pays partenaires doivent-ils avoir une approche propre à eux ? Cette approche ne devrait-elle pas plutôt s'insérer dans une approche nationale?

Malgré ces normes que les personnes interviewées auraient bien voulu voir s'instaurer, il semble se dégager que les bailleurs de fonds ont bien, très souvent, leur philosophie. Ainsi, l'Union européenne privilégierait, et ce depuis le début des années 80, le développement *à ras le sol*, autrement dit les interventions au bénéfice immédiat des populations de base. Ceci a été clairement indiqué dans le plaidoyer d'Edgar Pisani à l'adresse de l'Afrique dans son ouvrage *Mon Afrique*, qui y plaide pour une contribution accrue des ONG, à côté des efforts de l'État, dans l'effort de réduction de la pauvreté.

Les Pays-Bas, la Belgique et l'ensemble des pays nordiques tels le Danemark et la Suède ont aussi cette approche de développement à la base. Ces interventions se font à travers des programmes ciblés aux besoins définis comme prioritaires par la contrepartie nationale. Pour ces partenaires, le Burkina est considéré comme un pays à programme, et leurs interventions essaient de s'y insérer.

En passant en revue les différents problèmes des interventions des bailleurs, il apparaît que là où les interventions ne sont pas conformes aux aspirations nationales, les effets recherchés sont réduits. Le cas de l'aide française, jugée contraignante, est très souvent citée comme ne répondant pas nécessairement aux préoccupations principales de la contrepartie nationale.

Il faut reconnaître que les tendances présentes sont le résultat d'une longue marche. Le point de rupture, par rapport à la période où les interventions des bailleurs se faisaient sans consultation, est le début des années 80. La période antérieure était marquée par le manque de capacités humaines pour conduire des dialogues bi- ou multipartites. Depuis le début des années 80, non seulement ces capacités se sont accrues, mais encore l'État a changé de vision, privilégiant l'endogénéité des décisions nationales. Cette nouvelle culture a entraîné des changements importants, au point que même le FMI n'imposerait plus ses programmes, mais travaillerait à partir de documents élaborés par la contrepartie nationale, quelle que soit leur qualité. Ceci est jugé important par les autorités, car ce n'est que par l'apprentissage, qui implique nécessairement des erreurs, que le pays arrivera à définir sa propre politique dans le temps.

Domaine de spécialité et avantages comparatifs des bailleurs de fonds

Même si les différents pays possèdent des avantages comparatifs dans les différentes interventions, la possibilité pour le Burkina de les exploiter nécessite une politique nationale clairement définie. Or, ce qui manque actuellement dans cette stratégie nationale, c'est la coordination. L'absence de la coordination entraîne que les bailleurs de fonds interviennent en général comme ils l'entendent.

Ainsi, dans la gestion de l'économie au niveau central, on note l'intervention de 15 gros bailleurs de fonds. La capacité pour l'État d'avoir une emprise sur les différentes orientations est plutôt limitée. Si le système des Nations unies (voir *Note de stratégie nationale*) a bien identifié des domaines où les différents systèmes des Nations unies auraient l'impact maximum, il n'en est pas de même de la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux.

Même si ces constats semblent en contradiction avec l'existence d'une stratégie nationale de développement humain durable, il faut reconnaître qu'une telle stratégie vient de voir le jour (1995) et qu'elle est en train de se mettre en place. Peut-être arrivera-t-il un jour que cette stratégie exige la coordination de tous les efforts, à tous les niveaux ? Sans une telle coordination, dont l'absence a été fortement relevée par les intervenants dans les projets et ONG, le Burkina ne pourra pas exploiter pleinement les potentialités diverses des bailleurs de fonds.

Du reste, certains partenaires, comme les Pays-Bas, travailleraient à l'instauration d'une démarche pratique de la coopération. Ce pays reconnaît par exemple l'existence de capacités nationales et se refuse à impliquer ses experts là où les nationaux peuvent mener à bien le travail. Cette vision veut s'imprimer à l'ensemble de l'Union européenne. Ce serait un

bon aboutissement, car l'exploitation des avantages comparatifs des différents bailleurs de fonds dépendra de l'action conjuguée des partenaires et de l'État.

Conclusions et recommandations

Ce rapport constitue une revue de la situation de la pauvreté au Burkina, ainsi qu'une analyse critique des interventions visant à endiguer le phénomène. Dans cet exercice, les préoccupations des autorités centrales ainsi que des organismes décentralisés de développement ont été considérées, avec pour objectif de tirer des leçons et de faire quelques suggestions sur l'orientation des approches en matière de pauvreté.

Bien que le Burkina soit un pays essentiellement pauvre, il possède un atout fondamental : une situation politique stable. Pour la maintenir telle cependant, il faut des interventions vigoureuses produisant des résultats dans le court terme, tout en étant durables.

Le Burkina a connu une histoire de lutte effective contre la pauvreté, durant la période d'auto-ajustement. Cette politique a eu des résultats perceptibles dans la production agricole, dans le domaine de l'éducation et de la santé avec l'augmentation du volume des infrastructures et l'implication effective des populations dans les questions de développement. Cette politique basée sur l'amélioration des conditions de vie des populations rurales et l'atténuation des inégalités entre la ville et la campagne s'attaquait de manière frontale à la pauvreté. Il est important de noter que trois facteurs essentiels ont permis l'application de certaines mesures difficilement supportables, comme la réduction des salaires, par exemple, et de manière générale les transferts de revenus de la ville vers la campagne : 1) le programme du gouvernement a été clairement défini et suivi ; 2) l'État avait considérablement réduit ses dépenses internes et son train de vie ; et 3) les populations ont en général accepté les sacrifices en matière de baisse salariale comme des conditions de court terme nécessaires à tout développement futur du pays (Sawadogo et Larivière p. 8). Ceci indique qu'avec des orientations claires et *un exemple venant d'en haut*, on peut impliquer la plupart des couches sociales dans le processus de développement.

Le programme d'ajustement orthodoxe qui a suivi la politique d'ajustement endogène est plutôt marqué par un détachement des objectifs des aspirations nationales, même si les remèdes proposés pourraient bien contribuer, à terme, à l'amélioration des conditions de vie. La lutte contre la pauvreté est devenue un volet de ce programme, et la question de la frontière entre réduction de la pauvreté et développement se pose. L'État a bien élaboré une stratégie de lutte contre la pauvreté à l'aide de sa lettre d'intention de politique de développement humain durable, mais il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité d'un tel programme. L'esprit et la lettre de ce programme devraient contribuer à asseoir une base solide de développement humain, en s'attaquant à un problème crucial, celui de la formation du capital humain.

À côté de la politique gouvernementale, le paysage géographique burkinabè est jalonné d'organisations non gouvernementales, qui constituent de plus en plus le recours des populations. Ces ONG sont concentrées dans les parties les plus arides du pays, leur succès est diversement perçu, en fonction du domaine d'activité. Les organismes et les projets constituent, en fait, l'élément central de lutte contre la pauvreté dans le pays, même si le manque de coordination constitue un handicap à l'efficacité des actions.

Leçons et questions

La première série de leçons réside dans le fait que les efforts de lutte contre la pauvreté sont marqués par de nombreuses contraintes, aussi bien au niveau central qu'à celui des institutions décentralisées.

Ainsi, au niveau central, les actions des pouvoirs politiques ne sont pas facilitées par l'ensemble des conditionnalités posées derrière les financements extérieurs. Comme il est bien connu, il n'y a pas de repas gratuit. Pour pouvoir décider avec plus d'indépendance, les autorités devraient posséder les moyens de leurs actions. Peut-être l'État burkinabè l'a-t-il compris, qui a lancé l'opération d'emprunt public pour financer des activités rémunératrices de son choix ? L'expérience de la période d'auto-ajustement montre que celui-ci avait l'avantage de la flexibilité de ses objectifs en ce sens que ceux-ci étaient définis au niveau national, contrairement à ceux de l'ajustement orthodoxe qui sont imposés de l'extérieur.

Au-delà des contraintes qui pèsent sur l'autorité centrale, les mêmes, à un niveau décentralisé, pèsent sur les différents organismes nationaux de développement. Il s'agit de ne pas avoir les moyens de son action, de l'inflexibilité et du dictat des bailleurs de fonds relevés par la plupart des acteurs interviewés. Les conflits d'objectifs, de vision du développement et de compétences entre ONG internationales et locales limiteraient l'efficacité des interventions.

Une question stratégique tient à l'orientation de l'intervention contre la pauvreté. Celle-ci doit-elle être ciblée (ce qui est le mode par exemple du PSAN) ou doit-elle se faire de façon élargie ? Le choix est fondamental, car il remet sur la scène un débat aussi vieux que la science économique, celui de l'arbitrage entre équité et croissance. La pauvreté a en effet une double dimension de masse (des ressources) et de répartition. Les études sur le développement (voir PNUD 1997) semblent reconnaître que la réduction de la pauvreté est un préalable à la croissance, contrairement à l'idée concurrente que la pauvreté ne peut être éradiquée sans une croissance préalable (cette dernière étant l'orientation de la LPDHD du Burkina).

La question de la coordination des efforts est aussi fondamentale. Doit-on croire que le champ économique peut être abandonné à un ensemble d'expérimentations reflétant différentes philosophies et visions, avec une éventualité de convergence au fur et à mesure qu'une masse critique se met en place dans le temps, ou faudrait-il, dès à présent, définir des canaux d'intervention selon un schéma de développement bien défini, et ce au risque d'écarter certaines interventions ? Ceci est une question fondamentale à laquelle, tôt ou tard, les décideurs politiques devront répondre, ayant pour objectif de maximiser les bénéfices des interventions à moyen ou plus long terme.

Finalement, une question de fond concerne la différence entre politique de lutte contre la pauvreté et politique de développement. Les deux concepts semblent être liés, le développement étant la négation de la pauvreté. Il faut reconnaître cependant que si la pauvreté est un état, le développement, lui, est un processus pouvant aboutir à plus ou moins de pauvreté. Si les questions de développement sont plus vastes, une stratégie de réduction de la pauvreté ne devrait-elle pas avoir une orientation de développement bien précise ?

Recommandations de choix stratégiques

Les développements et questions ci-dessus permettent de lancer quelques orientations pour accroître l'efficacité de la lutte contre la pauvreté au Burkina.

Une première série de recommandations sont d'ordre interne à la politique burkinabè. Une réduction durable de la pauvreté doit se baser *sur une élévation du taux de scolarisation primaire*, et ceci de façon adaptée à la situation socio-économique et culturelle du pays. Pour la plupart des interviewés, on devrait penser à dispenser les cours primaires en langue locale. Le français deviendrait ainsi une langue étrangère à apprendre pendant les premières années (comme l'anglais dans certains pays anglophones), avant de devenir un véhicule de transfert de connaissances (c'est le cas actuellement au Burkina et dans plusieurs pays francophones). Les méthodes inadaptées peuvent expliquer la très faible efficacité interne du système formel d'éducation.

Parallèlement, il est nécessaire d'assurer une *formation de base et le transfert des connaissances aux populations* comme un préalable aux autres activités. Une des principales contraintes de la lutte contre la pauvreté au Burkina est en effet le problème d'éveil dans certaines régions où les populations ne réalisent même pas leur situation de pauvreté. Il y a également ceux qui se résignent à leur situation de pauvres, se réfugiant derrière l'idée que «s'il n'y avait pas de pauvres, il n'y aurait pas de riche». L'exemple de TIN TUA en matière de formation visant à l'ouverture d'esprit est à encourager et étendre.

Le développement humain durable doit nécessairement prendre en compte la *dimension genre*. Une des conséquences de la pauvreté est la malnutrition ou l'insécurité alimentaire. Il est reconnu que la femme, nantie de plus de pouvoir économique, est plus à même de veiller au bien-être social de ses enfants que l'homme. Au-delà des aspects de féminisme, ce constat est bien établi, surtout en milieu rural. Ainsi, l'association PAG-LA-YIRI pense qu'en accordant une place de choix à la femme dans la société, c'est toute la famille qui en profite.

Un choix explicite doit être effectué entre *deux méthodes d'intervention : ciblage ou approche globale*. La LPDHD du Burkina semble s'orienter vers l'approche globale, en privilégiant la croissance aux aspects de répartition. Cependant, il y a aussi un choix à faire en matière d'orientation de la croissance, celle à forte intensité de main d'œuvre étant préférable dans une situation où le sous-emploi est parfois la cause de la pauvreté.

Il est nécessaire d'assurer une plus grande *coordination des interventions*. Pour orienter les activités des ONG, le Burkina dispose du BSONG et du SPONG. Cependant, de l'avis de la plupart des associations interrogées, l'action du BSONG ne va pas jusqu'à orienter les actions des ONG. Étant donné que toutes les ONG et associations ne luttent pas directement contre la pauvreté, ne serait-il pas opportun de créer, au sein d'un ministère ou au niveau de la présidence, une cellule de lutte contre la pauvreté ? Une telle cellule devrait avoir une vision globale, et ne pas se réduire à corriger les méfaits du programme d'ajustement, comme c'est le cas de la DSA.

Une deuxième série de recommandations porte sur les manières de rendre l'aide au développement plus efficace.

Il est essentiel que l'Europe ait une *vision plus positive de la situation en Afrique*. Pour les interviewés, l'Europe accorde très peu d'attention à l'Afrique, et parfois de façon biaisée et négative, dans leurs médias (seulement quelques minutes par jour à la télévision et focalisée sur les foyers de guerres et les enfants faméliques). Il n'est donc pas étonnant que les actions qu'ils entreprennent échouent le plus souvent. Les autorités européennes devraient manifester plus de solidarité envers les Africains, affirment certains responsables, car le passé des deux

peuples sont liés, l'Afrique ayant contribué au développement de l'Europe au cours de l'histoire. Du reste, les pays asiatiques aujourd'hui admirés n'auraient probablement pas atteint leur niveau actuel sans un soutien des pays développés, même si l'effort interne là-bas a été plus coordonné et plus engagé qu'en Afrique.

C'est *d'une responsabilité partagée* qu'émergeront les politiques efficaces de lutte contre la pauvreté. Si les donateurs ont une certaine responsabilité dans les actions entreprises, c'est aux autorités nationales de mettre en place des conditions institutionnelles propices pour canaliser l'aide dans les projets de développement où l'impact peut être maximal. Plusieurs interviewés ont souligné l'importance de l'environnement politique comme un préalable à toute action de développement. La stabilité politique, la définition d'une politique économique et sociale claire aideront à orienter les donateurs dans leur effort.

L'aide sera efficace quand elle permettra d'une part *d'impulser une dynamique autonome de développement*, et d'autre part *d'assurer la durabilité de l'action*. L'aide doit éviter de remplacer ou de dupliquer les actions déjà en cours mais venir plutôt en complément, comme un *catalyseur et un appoint* dans l'entreprise du développement. Par exemple, un appui en nature comme l'aide alimentaire sous forme de céréales sera circonscrit dans le temps et dans l'espace afin d'éviter les effets pervers de déstabilisation de la production locale.

Bibliographie

- Banque mondiale, 1990. *Rapport sur le développement dans le monde. La pauvreté*. Banque mondiale. Washington, D.C.
- Burkina Faso, 1995. *Lettre d'intention de la politique de développement humain durable*. Ministère de l'économie et des finances. Ouagadougou. Février.
- BSONG, 1996. Contribution des ONG au développement économique et social, période du plan quinquennal 1991-95. Bilan physique et financier. Ministère de l'économie et des finances. Ouagadougou. Burkina Faso.
- Cleaver, Kevin M., 1993. A Strategy to Develop Agriculture in Sub-saharan Africa and a Focus for the World Bank. World Bank Technical Report 203. Washington, D.C.
- Dembélé, Nango Niama et Kimseyinga Sawadogo (1996, Novembre). «The Need to Link Soil Fertility Management to Input and Output Markets in West Africa : Key Issues». IFDC Seminar on *Linking Soil Fertility Management to Agricultural Input and Output Market Development : The key to Sustainable Agriculture in West Africa*. Lomé, Togo : 19-22 novembre.
- Foster, James, Joel Greer et Erik Thorbecke, 1984. «A Class of Decomposable Poverty Measures». *Econometrica* no. 52 (3).
- INSD, 1996. *Le profil de la pauvreté au Burkina Faso*. Première édition. Ouagadougou. Burkina Faso.
- Kaboré, Hervé, Kimsey Sawadogo, Firmin Ouali et B. Dominique Ido, 1997. *Diagnostic approfondi du secteur agricole pour l'élaboration d'une stratégie de croissance durable*. Ministère de l'agriculture et des ressources animales / CC-PASA. Ouagadougou, Burkina Faso. Juillet.
- Kakwani, N. et K. Subbarao, 1994. «Global Development : Is the Gap Widening or Closing ?». In Stuart S. Nagel (éd.). *Policy Issues in Developing Nations. Poverty Policy in Developing Countries*. Vol. 1. JAI Press. Londres.
- Lachaud, Jean-Pierre, 1997. *Pauvreté, vulnérabilité et marché du travail au Burkina Faso*. Ministère de l'économie et des Finances/INSD. Ouagadougou. Février.

- McMillan, Della E., Jean-Baptiste Nana et Kimseyinga Sawadogo, 1993. *Settlement and Development in the River Blindness Control Zone : Case Study Burkina Faso*. World Bank Technical Paper 200. Washington, D.C.
- Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), 1997. *Rapport mondial sur le développement humain 1997*. Economica, Paris.
- Reardon, Thomas, Taladidia Thiombiano et Christopher Delgado, 1988. *La substitution des céréales locales par les céréales importées : la consommation alimentaire des ménages à Ouagadougou, Burkina Faso*. Rapport de recherche, Projet IFPRI/CEDRES. Université de Ouagadougou, série des résultats de recherche, no. 002, juin.
- Sanders, John H., Peter Wright, Pierre Granier et Kimseyinga Sawadogo, 1987. *Ressource management and new technologies in Burkina Faso for a stable agricultural development*. Washington, D.C. : The World Bank, West Africa Division. 81 p. Juillet.
- Sawadogo, Kimseyinga, 1994. «Endogenously induced adjustment and poverty alleviation in Sub-Saharan Africa». Communication à la conférence de l'USAID/Cornell University sur *Adjustment and Poverty*. Accra, 18-20 Mars 1994.
- Sawadogo, Kimsey, Sylvain Larivière et Frédéric Martin, 1995. «Stratégies des ménages ruraux en matière de sécurité alimentaire dans un contexte d'ajustement structurel : le cas de la province du Passoré au Burkina Faso». *Economies et Sociétés*, Série Développement agro-alimentaire, AG 22. France. Avril.
- Sawadogo, Kimseyinga, Jean-Bernard Ouédraogo et Taladidia Thiombiano, 1995. *Profil de la pauvreté au Burkina Faso. Une approche qualitative et quantitative*. Rapport à la Banque mondiale. Université de Ouagadougou. Juillet.
- Sawadogo, Kimseyinga, Taladidia Thiombiano, André Ouédraogo et S. Robert Ouédraogo, 1994. *Caractéristiques socio-démographiques et stratégies des ménages en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la province de la Gnagna*. Travaux de recherche no. 4. Projet CEDRES-LAVAL. CEDRES, Université de Ouagadougou. Septembre.
- Sawadogo, Kimseyinga, et Sylvain Larivière (1994). «Ajustement structurel et performance agricole : Quelques leçons de l'expérience d'auto-ajustement du Burkina Faso», in Franz Heidhues and Béatrice Knerr (Eds.). *Food and agricultural policies under structural adjustment*. Proceedings. Peter Verlang. Frankfort.
- Sawadogo, Kimseyinga et Claude Wetta, 1992. «L'effet d'un ajustement auto-imposé : Le cas du Burkina Faso, 1983-89», in Cornia, G.A., T. Mkandawire et R. Von der Hoeven (Eds.), *L'Afrique vers la reprise économique. De la stagnation et l'ajustement au développement humain*. Economica. Paris.
- Sawadogo, Kimseyinga et Claude Wetta, 1991. *The Impact of Self-Imposed Adjustment : The Case of Burkina Faso, 1983-89*. Innocenti occasional Paper 15. Florence, Italy. Unicef International Child Development Center.
- Sawadogo, Kimseyinga, et Jon A. Brandt, 1988. «Household food demand in Burkina Faso : Implications for food policy.» *Agricultural Economics* 2 (4). The International Association of Agricultural Economists, Elsevier, Amsterdam, Pays-Bas. P. 345-364.
- Sen, Amartya, 1976. «Poverty : An Ordinal Approach to Measurement». *Econometrica* no. 44 (2). P. 219-231.
- Thiombiano, Taladidia, Kimseyinga Sawadogo, André Ouédraogo et Jean-Pierre Sawadogo, 1994. *Caractéristiques socio-démographiques et stratégies des ménages en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la province du Namentenga*. Travaux de recherche no. 3. Projet CEDRES-LAVAL. CEDRES, Université de Ouagadougou. Septembre.