

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/2015-10

Economie politique de la croissance au Burkina Faso: Institutions, gouvernance et développement

Estelle KOUSSOUBÉ

Augustin LOADA

Gustave NÉBIÉ

Marc RAFFINOT

UMR DIAL 225

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny 75775 • Paris Cedex 16 • Tél. (33) 01 44 05 45 42 • Fax (33) 01 44 05 45 45

• 4, rue d'Enghien • 75010 Paris • Tél. (33) 01 53 24 14 50 • Fax (33) 01 53 24 14 51

E-mail : dial@dial.prd.fr • Site : www.dial.ird.fr

Estelle KOUSSOUBÉ

PSL, Université Paris Dauphine, LEDa, UMR DIAL, 75775 Paris CEDEX 16, France, IRD, UMR
DIAL, 75010 Paris France, koussoube@dial.prd.fr

Augustin LOADA

Université de Ouagadougou, aloada@hotmail.com

Gustave NÉBIÉ

UNICEF, Dakar, gustave.nebie@gmail.com

Marc RAFFINOT

PSL, Université Paris Dauphine, LEDa, UMR DIAL, 75775 Paris CEDEX 16, FRANCE IRD, UMR
DIAL, 75016 Paris France, raffinot@dauphine.fr

Document de travail UMR DIAL¹

Juin 2015

Abstract:

This paper assesses the relevance of the North, Wallis and Weingast (2009) framework to explain the performances of Burkina in terms of economic growth and development. The political history of Burkina has been very unstable until president Compaoré took power in 1987. Since then, stability has been based on low intensity violence, with bursts of open violence like those of the mutinies of 2011 or the final upheaval of 2014. This “stability” is based on the balance of power between two main “elite” groups, the Army and the traditional chiefs. Trade unions, the Catholic Church and donors also play a role, especially in case of trouble. The political class in power and its cronies are extracting rents by creating de facto monopolies, which enables them to tame violence, to a certain extent. The paradox is that the Burkinabe economy is growing steadily (GDP per capital grew at an average 1.5 per cent rate since independence), rather smoothly in the medium run – one of the best records in West-Africa. Because of high inequality, this impressive growth is far from inclusive.

Keywords: Institutions, Burkina Faso, Limited Access Order, Long term growth, Political economy,

Résumé :

L’approche de North, Wallis et Weingast (2009) est utilisée pour expliquer les performances économiques et sociales du Burkina Faso (croissance par tête de 1,5 % par an depuis 1960, inégalement répartie, sans transformation structurelle du système productif). La difficulté est que la croissance est assez faible, mais plus rapide que dans les pays voisins. Nous montrons que ces deux aspects peuvent s’expliquer par le type d’élites dominantes (l’armée et les chefs traditionnels), qui gèrent la violence par la création de rentes dans un contexte contraint par les autres élites internes (église catholique, syndicats et société civile) et par le cadre institutionnel international qui limite l’utilisation de la violence. Ceci confère une certaine « stabilité » à l’ordre social sans toutefois lui insuffler la dynamique qui lui permettrait d’atteindre une croissance rapide.

¹ Les auteurs remercient l’AFD pour son soutien. Nous remercions également Nicolas Meisel, Yves Bourdet, Yaël Straver-Levys, Sarah Millet Amrani, Jean-Michel Wachsberger et deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires sur des versions antérieures de cet article. Bien entendu, ces personnes et organisations ne sont nullement responsables des interprétations présentées et des erreurs qui pourraient subsister.

Mots-clés : Burkina Faso, Croissance à long terme, Economie politique, Institutions, Ordre social à accès limité.

JEL: O11, O43, O55, P16, P35

1. Introduction

La performance du Burkina Faso en termes de croissance au cours des 50 dernières années est lente mais continue – et honorable si on la compare avec d’autres pays à faible revenu. Cela n’avait rien d’évident, car jusqu’en 1991 le Burkina était caractérisé par une forte instabilité politique (cinq coups d’Etat militaires entre 1960 et 1983) et économique. L’intervention de l’Etat à tous les niveaux après l’indépendance laissa la place à des politiques révolutionnaires d’inspiration marxiste (1984 à 1991), puis à des politiques d’ajustement structurel à partir de 1991. Il est donc surprenant de constater que la croissance est stable à long terme, et plus rapide que celle des autres pays d’Afrique de l’Ouest.

Cet article adopte une approche d’économie politique pour expliquer l’évolution de l’économie du Burkina Faso en s’appuyant sur les cadres théoriques développés par North Wallis et Weingast (2009, dorénavant NWW) et Khan (2010). En plaçant, respectivement, la régulation de la violence, et la distribution du pouvoir (politique et économique) au cœur de l’analyse des liens entre institutions et performances économiques, l’approche proposée par NWW et celle proposée par Khan (2010) permettent de dépasser les limites de l’approche de la bonne gouvernance.

La section 1 présente les éléments-clés de l’histoire politique du Burkina et la caractérisation du Burkina dans l’approche NWW en cherchant à identifier les élites, les coalitions au pouvoir, et les rentes. La section 2 présente ensuite les performances en termes de croissance et de développement. La section 3 vise à faire le lien entre les performances économiques et sociales et le fonctionnement de l’ordre social.

2. Le Burkina, l’ordre social et les élites

2.1. Le Burkina et la caractérisation de NWW

D’après NWW, les quatre caractéristiques de base d’un OAL sont : « 1. Une économie à croissance lente, vulnérable aux chocs ; 2. Des régimes politiques sans consentement généralisé des administrés ; 3. Un État plus réduit et plus centralisé ; 4. Une prédominance des relations sociales organisées sur un mode personnel, reposant sur des privilèges, une hiérarchie sociale, des lois appliquées au cas par cas, des droits de propriété fragiles et le présupposé que tous les individus ne sont pas égaux. » (p. 32-33). La classification réalisée par Meisel et Ould Aoudia (2008) à partir de la base de données « Profils institutionnels » montre que le Burkina correspond à cette description. Il figure dans le cadran en bas à gauche du graphique 2 (p.13), qui regroupe les pays ayant une faible formalisation des systèmes de régulation et d’application des règles formelles, ainsi qu’un faible rôle de l’Etat. Toutefois, le Burkina figure dans la zone grise entre pays convergents et non convergents : la croissance du revenu par tête y est proche de celle des pays de l’OCDE.

Même si le Burkina semble conforme à la description en quatre points des OAL, la présence d’institutions formelles mimant celles des ordres sociaux ouverts complique l’analyse. Par exemple, le second point est discutable, car des élections se sont tenues régulièrement depuis 1991. Toutefois, c’est toujours le même parti et le même président qui

ont dominé la scène depuis cette date – jusqu’au soulèvement de 2014 déclenché par la volonté de la coalition dominante de faire perdurer cet état des choses.

En ce qui concerne les organisations, ce n’est pas la création d’organisations qui est bloquée au Burkina, mais leur capacité à fonctionner et à prospérer de façon indépendante du pouvoir. Il y existe une multitude d’organisations, notamment des partis politiques (plus de 100 partis d’opposition en 2011), des ONG, des associations, des entreprises privées, etc. Mais la majeure partie d’entre elles végètent quand elles ne sont pas dans le giron du pouvoir.

Avant de poursuivre l’analyse de l’ordre social du Burkina, quelques rappels sont nécessaires sur les principaux tournants de l’histoire politique du Burkina (le Tableau 1 fournit une description des régimes politiques qui se sont succédé).

2.2. Eléments d’histoire politique du Burkina

2.2.1. Les institutions héritées des périodes précoloniale et coloniale

Avant la colonisation, les sociétés burkinabè disposaient de trois formes distinctes de systèmes politiques : les systèmes politiques lignagers, les systèmes politiques villageois, et les systèmes étatiques (Savonnet-Guyot, 1985). A l’Ouest et au Sud-Ouest se trouve une mosaïque de sociétés non étatiques dans lesquelles le politique est organisé à l’intérieur des lignages ou des villages; cependant qu’à l’Est, au Centre et au Nord, on trouve des sociétés étatiques très hiérarchisées. Parmi ces dernières, figure depuis le 12^e siècle la société moagha dont les membres représentent aujourd’hui environ la moitié de la population du pays.

L’Islam serait apparu au Burkina au XV^e siècle. Les musulmans du Burkina se partagent en diverses confréries et courants de pensée, mais la majorité relève du courant sunnite.

Après la conquête par la France entre 1895 et 1898, faute de personnel², l’administration coloniale instrumentalisa les chefferies locales, et créa de toutes pièces des chefferies dans les sociétés où elles n’existaient pas, pour en faire des auxiliaires de l’administration. La puissance coloniale française, mit progressivement en place un système d’administration « moderne », qui se limitait à une implantation urbaine reliée au reste du territoire par quelques postes administratifs pratiquement dénués de ressources de fonctionnement. Le but d’un tel système n’était pas tant d’administrer un espace que de le contrôler en vue d’en extraire les ressources économiques susceptibles d’assurer l’autofinancement de la colonie.

Les institutions préexistantes ont été modifiées par le colonisateur afin de ponctionner la main d’œuvre pour l’armée (beaucoup de tirailleurs « sénégalais » étaient en fait burkinabè), la construction des infrastructures (routes, chemin de fer) et la mise en valeur des pays côtiers. La population a subi le travail forcé et l’impôt de capitation. En outre, la colonisation a fait émerger des institutions hybrides possédant à la fois des caractéristiques des institutions traditionnelles et des institutions dites modernes importées. Cela explique le flou persistant sur les règles du jeu, notamment dans la gestion du foncier.

² On dénombrerait moins de 400 administrateurs pour toute l’Afrique occidentale française jusqu’en 1937.

Les principes de fonctionnement de cette administration différaient profondément de ceux de la métropole. Les administrateurs coloniaux bénéficiaient d'une concentration de pouvoirs politiques, administratifs, judiciaires et législatifs. Ils assuraient toutes les tâches relevant de la souveraineté politique (fiscalité, justice, police, recrutement militaire) et contrôlaient tous les services publics spécialisés (infrastructure, éducation, santé, économie, etc.). La différenciation ne se fera qu'à partir des années cinquante.

Créée en 1919, la colonie de la Haute-Volta a connu durant la période coloniale des avatars liés à son incapacité à s'autofinancer. La colonie fut démantelée en 1932 et rattachée aux colonies voisines, essentiellement à la Côte d'Ivoire.

2.2.2. Pourquoi le Burkina n'est pas devenu un royaume

A la fin de la seconde guerre mondiale, le mouvement nationaliste prit de l'essor. La France décida de reconstituer la Haute Volta en 1947 pour faire barrage au Rassemblement Démocratique Africain (RDA, parti anticolonialiste alors affilié au parti communiste français et solidement implanté en Côte d'Ivoire) et pour accéder aux demandes des élites voltaïques naissantes et des chefferies moose qui mettaient en avant les sacrifices consentis pendant la guerre par les militaires voltaïques intégrés à l'armée française.

La chefferie traditionnelle moagha a joui de la bienveillance de l'administration coloniale durant la quasi-totalité de la période coloniale, assurant en bien des cas une sorte de co-gestion. Cette bienveillance de la France à l'égard des chefs traditionnels et leur mise à l'écart progressive par les élus nationaux poussa le Mogho Naba (chef des Moose de Ouagadougou) à tenter d'obtenir de la France une monarchie constitutionnelle en 1958, en faisant encercler le Parlement. L'intervention française ramena l'ordre et écarta tout espoir pour la chefferie moagha de prise de pouvoir directe.

L'Eglise catholique commença à évangéliser à partir de 1900 et mit en place des structures sanitaires et des écoles qui lui permirent de jouer un rôle important dans la formation des élites. Cela lui donne, aujourd'hui encore, une influence politique disproportionnée par rapport au poids démographique de ses fidèles (environ 19% de la population burkinabè).

Durant la période coloniale, les leaders musulmans furent durement réprimés. Plusieurs révoltes de chefs musulmans (réelles ou fictives) furent écrasées dans le sang (Coquery-Vidrovitch, 1992, p. 267). Cela réduisit l'influence de cette communauté dans la vie politique du pays, même si la majorité de la population est musulmane.

Ainsi, durant la période coloniale, les principales élites nationales étaient les chefs traditionnels, auxquels se sont ajoutés en fin de période des hommes politiques (notamment ceux du RDA mais aussi ceux du MLN de Joseph Ki-Zerbo). L'emploi salarié commençait à peine à se développer (en 1960), et avec lui, le syndicalisme. On ne comptait en 1960 que 25 000 salariés, dont 11 000 dans l'administration. Les trois principales forces en présence étaient l'église catholique, qui était encore à l'époque largement dirigée par des prélats français ; l'administration coloniale, et enfin les hommes d'affaires français, avec leurs

représentants au parlement français³. Ces hommes d'affaires, notamment les planteurs installés en Côte d'Ivoire, souhaitaient une libre circulation de la main d'œuvre voltaïque vers leurs plantations.

Les non élites, c'est-à-dire la grande masse de la population, rurale, illettrée et pauvre, n'a quasiment pas joué de rôle actif, sauf à être manipulée par les élites. Kaboré (2002, p.27), évoquant la période 1946-1956 avant la loi-cadre, note que « l'élection des députés africains ne se faisait pas au suffrage universel, (...). C'étaient les notables coutumiers, les chefs traditionnels, les anciens combattants et la poignée d'élite intellectuelle qui avaient droit de voter et de se faire élire ».

2.2.3. La crise de 1966 et l'entrée en scène de l'armée.

Après la proclamation de la Première République en 1958, le RDA conduit par Maurice Yaméogo connut une large victoire électorale. Dès l'indépendance (1960), le RDA se transforme en parti unique. De nombreuses mesures contre les chefs traditionnels et des syndicats sont adoptées par le pouvoir en place. Après cinq ans à la tête de l'Etat, le président Yaméogo réussit à mobiliser l'ensemble des élites contre lui. Des réformes impopulaires touchant notamment les fonctionnaires (réduction des salaires) déclenchèrent une grève générale en janvier 1966, appuyée par les étudiants et les élèves, les syndicats de travailleurs, les partis politiques clandestins (notamment le MLN), des partisans du RDA écartés par Yaméogo, etc. L'armée avec à sa tête le lieutenant-colonel Lamizana est appelée par les manifestants à prendre le pouvoir, qu'elle ne quittera plus.

Aurolé par cette victoire, le syndicalisme demeura une force importante jusqu'au milieu des années 1980. Sous le général Lamizana le pays connut deux régimes militaires et deux régimes civils. Le coup d'Etat militaire de novembre 1980 qui porta au pouvoir le Colonel Saye Zerbo fut le premier dirigé par des militaires contre d'autres militaires. Trois autres coups d'Etat suivirent, qui marquèrent en l'espace de trois ans le passage du pouvoir de la « vieille garde de l'armée » vers « les jeunes marxissants » formés dans les luttes des syndicats étudiants.

Ces derniers, menés par le capitaine Thomas Sankara, arrivèrent au pouvoir par le coup d'Etat d'août 1983 et proclamèrent la révolution, le renversement de « l'ordre établi ». De nombreuses mesures furent prises à l'encontre des élites urbaines et rurales, en faveur des couches défavorisées. Les privilèges des chefs traditionnels furent supprimés. Leurs prérogatives en termes d'administration des terres rurales furent transférées aux Comités de Défense de la Révolution (CDR, milices du régime révolutionnaire). Les fonctionnaires et les syndicats furent violemment réprimés. Le régime institua des CDR dans tous les services publics. En outre, la majorité des anciens hommes politiques, y compris ceux de l'ancienne opposition furent emprisonnés et jugés par des tribunaux d'exception (Tribunaux Populaires Révolutionnaires, TPR), ou s'exilèrent.

En quatre ans, Sankara et son régime révolutionnaire ont transformé en profondeur la Haute Volta qu'ils renommèrent en 1984 Burkina Faso (pays des hommes intègres). Si les

³ Jusqu'en 1956, avant la loi-cadre, il existait un double collège pour les représentants des colonies au parlement français : des représentants des français métropolitains vivant en Afrique, et des représentants des « indigènes », selon l'appellation de l'époque.

avancées économiques et sociales sont indéniables (Savadogo et Wetta, 1992), les nombreuses restrictions et abus, notamment de la part des CDR, ont précipité la chute du régime. Après le coup d'Etat d'octobre 1987, le nouveau pouvoir militaire, mené par le capitaine Blaise Compaoré, s'appliqua à rétablir les privilèges des élites. Cette « normalisation » des relations avec les autres groupes influents se poursuivit jusqu'à l'avènement de la Quatrième République en 1991.

2.2.4. 1991-2014 : une coalition dirigeante de plus en plus excluante

Sous la double conjonction de dynamiques externes (déclassement international du référentiel marxiste, conditionnalités démocratiques des bailleurs de fonds) et internes (montée des revendications démocratiques), une nouvelle constitution fut adoptée en juin 1991. Les élections qui suivirent furent largement remportées par Blaise Compaoré et son parti l'ODP/MT (puis Congrès pour la Démocratie et le Progrès ou CDP), conférant ainsi au régime la légitimité démocratique qui lui faisait défaut. Si le nouveau régime doit sa victoire principalement au soutien des chefs traditionnels moose (Hilgers et Mazzocchetti, 2010), il doit sa longévité (hors du commun dans le contexte burkinabè) à sa capacité à rassembler les principales forces politiques et économiques du pays autour du chef de l'Etat (Loada, 2006). Depuis 1991, nombreux sont les « cadres » de l'opposition à avoir rejoint le CDP. De même, plusieurs partis d'opposition dont le premier parti d'opposition, le RDA, se sont ralliés au président Compaoré. Ce dernier, et le CDP en général, peuvent compter sur le soutien des principaux entrepreneurs du pays (International IDEA⁴, 1998), dont beaucoup étaient membres de la Fédération associative pour la paix et le progrès avec Blaise Compaoré (FEDAP-BC)⁵ créée en 2007 pour soutenir le président Blaise Compaoré, et dont François Compaoré - son frère - était le parrain. Elle compte également de nombreux hommes politiques membres du parti majoritaire et de partis dit proches du pouvoir. En plus de pouvoir compter sur les ressources financières de ses membres, la FEDAP-BC peut également compter sur l'influence de ces derniers au niveau local, notamment les chefs traditionnels.

Grâce à ces soutiens, le président Blaise Compaoré a remporté l'ensemble des élections présidentielles de 1991 à 2010 avec plus de 80% des suffrages au premier tour. Le CDP a remporté les différentes élections législatives et municipales. Pourtant, la période 1991-2014 a été marquée par des éruptions de violence. L'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de trois de ses proches en décembre 1998 entraîna une vague de protestations. Le mouvement populaire réunissait toutes les couches de la société avec à sa tête des leaders de la société civile (syndicats, ONG, etc.) et de partis d'opposition.

Malgré une disposition constitutionnelle interdisant au président de se représenter aux élections présidentielles de 2015, les proches du président ont cherché envers et contre tout à maintenir le président Compaoré au pouvoir. Ceci provoqua une importante scission du parti présidentiel en janvier 2014. La tentative de passage en force conduisit à un soulèvement populaire en octobre 2014 qui entraîna le départ de Blaise Compaoré. La tentative de prise du pouvoir par l'armée régulière fut rapidement mise au pas par la garde présidentielle. Celle-ci

⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

⁵ Comme présidents d'honneur nationaux de la FEDAP-BC on retrouve notamment Alizèta Ouédraogo, Lassiné Diawara, Djanguinaba Barro et Amadou Bangrin Ouédraogo.

ne put cependant installer directement son chef au pouvoir, face à l'opposition à l'intérieur du pays et des acteurs extérieurs. Un Gouvernement de transition, dirigé par un civil, fut installé pour un an, le temps d'organiser des élections. L'armée reste tout de même fortement impliquée dans la gestion du pouvoir.

Tableau 1 : les régimes politiques du Burkina Faso depuis l'indépendance

Régimes politiques	Président, personnalités et groupes principaux	Régime budgétaire	Principales politiques économiques conjoncturelles et structurelles
1960-1965 : Première république, régime civil	Maurice Yaméogo, président de la république, président du parti unique (RDA) RDA- Chefs traditionnels, Eglise catholique, syndicats de travailleurs et d'étudiants.	<ul style="list-style-type: none"> • Expansion budgétaire suivie de mesures d'austérité 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre des fonctionnaires et des salaires • Investissement dans les secteurs de l'administration et dans les secteurs sociaux : écoles et immeubles administratifs • Investissements dans l'éducation (programme d'éducation rurale).
1966-1970 : Régime mixte (militaire et civil)	Sangoulé Lamizana : Chef d'Etat-major de l'armée Armée- Chefs traditionnels - Eglise catholique- syndicats de travailleurs	<ul style="list-style-type: none"> • Contraction budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des dépenses publiques, licenciements d'agents de l'Etat, réduction de salaires de 10 % dans la fonction publique, élimination des primes de logement, réduction des subventions (en particulier aux institutions privées), etc. • Augmentation des recettes publiques : introduction d'une "contribution patriotique" exceptionnelle. • Politiques pour réduire les taxes qui freinent la consommation • Investissement dans l'agriculture, l'industrie, la promotion d'exportations (bicyclettes, motos, textile) • Politiques de réglementation des prix et de la commercialisation. • Régulation et contrôle des dépenses publiques, etc.
1970-1974 : Seconde république- régime civil	Sangoulé Lamizana : Président de la république (former Chef d'Etat-major de l'armée) Gérard Ouédraogo : Premier ministre- président du RDA, principal parti politique. Armée - Partis politiques -Chefs traditionnels - Eglise catholique- syndicats de travailleurs		
1974-1977 : Régime	Sangoulé Lamizana : Chef d'Etat-	<ul style="list-style-type: none"> • Expansion budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'entreprises publiques, notamment dans

militaire	major de l'armée, ancien président de la république Armée - Chefs traditionnels - Eglise catholique- syndicats de travailleurs		l'industrie, et l'agriculture (promotion de la culture du coton) <ul style="list-style-type: none">• Investissements dans les infrastructures.• Investissement dans les secteurs sociaux, notamment la santé• Accroissement des dépenses publiques, notamment dans le personnel de défense. Augmentation du salaire des fonctionnaires, attribution d'indemnités aux fonctionnaires..
1977-1980 : Troisième République –Régime civil	Sangoulé Lamizana : Président de la république – ancien Chef d'Etat-major de l'armée Armée - Chefs traditionnels - Eglise catholique		
1980-1982 : Régime militaire	Saye Zerbo : Colonel de l'armée Armée - Chefs traditionnels - Eglise catholique		
1982-1983 : Régime militaire	Jean Baptiste Ouédraogo : Médecin chef – Commandant de l'armée Armée - Chefs traditionnels - Eglise catholique		
1983-1987 : Régime militaire, “Front Populaire” (révolutionnaire)	Thomas Sankara, Capitaine de l'armée / Blaise Compaoré : Capitaine de l'armée Armée (+ Comités de défense de la Révolution)	<ul style="list-style-type: none"> • Contraction budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des dépenses publiques, licenciements d'agents de l'Etat, réduction de salaires dans la fonction publique, réduction des indemnités, réduction de l'âge de la retraite, etc. • Augmentation des recettes publiques, taxation de la propriété privée, contributions exceptionnelles, etc. Abolition de la taxe de capitation. • Investissement dans l'agriculture (promotion du coton et des céréales ; mécanisation de l'agriculture traditionnelle de la

			<p>conservation des sols, etc.) et dans l'industrie (restructuration des entreprises publiques)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investissement dans les secteurs sociaux (santé et éducation) et infrastructures. • Régulation et contrôle des institutions publiques.
1987-1991 : Régime militaire	<p>Blaise Compaoré : capitaine de l'armée</p> <p>Armée - Chefs traditionnels - Eglise catholique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expansion budgétaire « modérée » 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des dépenses publiques, augmentation de 4 à 5% des salaires des fonctionnaires; réintégration de fonctionnaires licenciés, etc.
1991- 2014 : Quatrième République : Régime civil	<p>Blaise Compaoré : président de la république – ancien capitaine de l'armée</p> <p>Parti présidentiel – Membres de la famille présidentielle et des hauts responsables - Armée- Chefs traditionnels – Hommes d'affaires liés aux dirigeants</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ajustement structurel (Banque mondiale, FMI) • Cadre de réduction de la pauvreté • “Bonne gouvernance” • Stratégie pour la croissance accélérée et le développement durable 	<ul style="list-style-type: none"> • Dérégulation et libéralisation des secteurs productifs et du commerce. • Réduction des subventions • Réforme de la fonction publique et de l'administration; privatisation d'entreprises publiques. • Réforme du secteur agricole • Promotion de l'investissement extérieur • Dévaluation du franc CFA • Réformes institutionnelles, notamment décentralisation.
Octobre 2014 – Octobre 2015	<p>Michel Kafando, président de la république, ancien ministre des Affaires étrangères.</p> <p>Yacouba Isaac Zida, premier ministre, ex lieutenant-colonel, régiment de sécurité présidentielle.</p> <p>Armée, Chefs traditionnels, Eglise catholique, « nouvelle » société civile.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Période de transition 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement chargé d'exécuter les affaires courantes en attendant les élections prévues pour octobre 2015. • Mesures visant des entreprises détenues par des proches de l'ancien chef d'Etat et de sa famille (e.g. annonce de nationalisation d'entreprises). • Plusieurs ministres ont été démis de leurs fonctions sous la pression de la société civile.

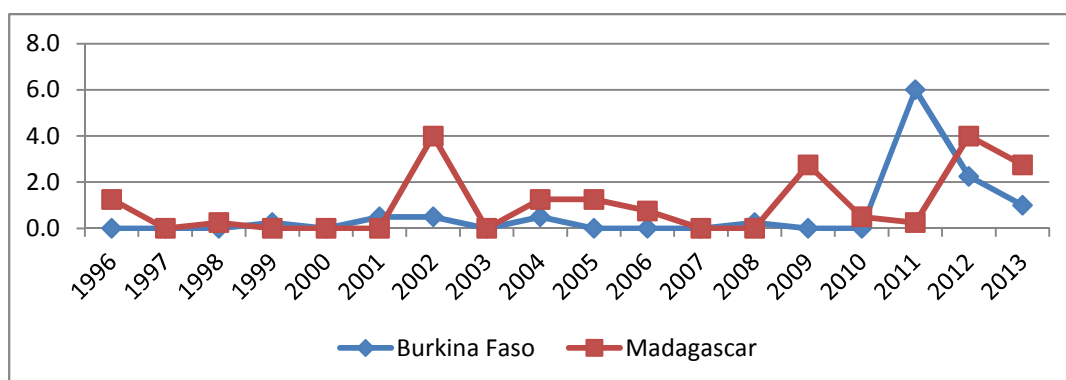
2.3. Fragile, basique ou mature : quelle caractérisation de l'ordre social burkinabè ?

Si la caractérisation du Burkina comme un ordre social à accès limité (OAL, ou Etat naturel) au sens de NWW ne semble pas faire de doute, il est plus difficile de préciser la place du Burkina dans la nomenclature de NWW, qui distingue des OAL fragiles, primaires et matures. Comme le notent NWW eux-mêmes (2010, p. 75), la distinction entre les trois types d'OAL n'est pas rigide. Dans les Etats naturels fragiles, « l'Etat peine à se maintenir face à la violence interne et externe » (2010, p. 76). Les Etats naturels primaires « assurent la stabilité et la durabilité de la structure organisationnelle de l'Etat » (ibid., p. 78), alors que les Etats naturels matures « se caractérisent par des structures institutionnelles durables et par la capacité à tolérer des organisations élitaires extérieures au cadre immédiat de l'Etat » (ibid. p. 82).

Le Burkina ne semble pas pouvoir être considéré comme un OAL mature. La fréquence des coups d'Etat, les assassinats politiques, les mutineries fréquentes, la gourmandise des différents groupes qui se sont succédé au pouvoir et qui ont systématiquement fermé l'accès des autres aux rentes, ne plaident manifestement pas pour cette classification.

Le Burkina pourrait donc être un OAL fragile ou primaire. Si nous examinons la question au regard du contrôle de la violence, il semble assez logique de classer le Burkina parmi les Etats fragiles. En effet, dans la typologie de NWW, la différence fondamentale entre OAL fragiles et primaires tient à la façon dont la violence est contrôlée. Dans un OAL fragile, la violence n'est pas centralisée, les différentes élites peuvent user de violence. De ce point de vue, l'histoire du Burkina montre que la violence n'a jamais été vraiment contrôlée sur une longue période. Sauf cas exceptionnels, comme le début des années quatre-vingt marquée par une succession de coups d'Etat, la violence est de faible intensité (voir Graphique 1) mais suffisamment ciblée pour indiquer quels étaient les lignes à ne pas franchir. Comme le soulignent NWW (2013), dans les Etats naturels, la violence peut rester latente, elle ne s'exerce pas forcément tous les jours (North et al. 2013, postface).

Graphique 1: indice de la violence politique (civile et militaire)



Source: OCDE, Centre de développement, African Economic Outlook 2014 Database.

Si nous examinons la question par rapport à la stabilité des institutions, nous aurions tendance à classer le Burkina parmi les OAL primaires. De plus, l'efficacité relative de l'Etat burkinabè est souvent soulignée par les partenaires techniques et financiers (PTF). Cette situation explique notamment les conclusions de Kevane et Englebert (1999) qui soutiennent que l'Etat burkinabè est un « Etat développeur » et expliquent la faible croissance de l'économie burkinabè (sur la période 1970-1995) par le manque d'entrepreneurs.

De plus, la coalition dominante doit jouer avec de nombreuses contraintes imposées par les accords internationaux et les interventions des puissances extérieures, dont l'impact est renforcé par la « dépendance à l'aide ».

2.4. Un Etat naturel qui doit jouer avec de multiples contraintes

La multiplication des normes internationales rend les OSL actuels bien différents de ce qu'ils ont pu être en Europe ou aux Etats-Unis. L'exercice de la violence est de plus en plus encadré voire réprimé, comme on a pu le constater avec l'échec de coups d'Etats militaires en Afrique de l'Ouest (Guinée, Mali) et la traduction de dirigeants devant le Tribunal Pénal International (TPI) comme en Côte d'Ivoire. Les normes internationales en matière de respect des droits de l'homme sont de plus en plus prises en compte par les PTF, dont le Burkina dépend largement pour ses investissements publics (et même pour le financement de ses élections). L'insistance de ces mêmes PTF sur les normes anti-corruption réduit les marges de manœuvre du régime en matière de captation de rentes. Surtout, les revendications nombreuses de la population (les jeunes en particulier), de plus en plus éduquée et consciente des inégalités croissantes et de l'impunité dont jouissent les proches du pouvoir font écho aux pressions de la communauté internationale pour remettre en cause l'ordre social.

Le Burkina est souvent décrit comme « dépendant de l'aide ». Effectivement en 2010, les dons et les prêts concessionnels représentaient 62 % des recettes publiques, et finançaient 38 % des dépenses d'investissement. L'aide fournit une importante source de rente, à travers les marchés publics mais également sous une forme plus diluée, par des positions de responsabilité dans les projets de développement, les primes, per diem et voyages d'études.

Mais le Burkina a développé de remarquables capacités de manipulation des PTF, ce qui a donné à son gouvernement une confortable marge de manœuvre. Le FMI n'a arrêté son programme qu'une seule fois depuis 1991, malgré les soulèvements et la corruption. Significativement, la réaction du gouvernement burkinabè aux critiques sur la corruption du régime a consisté à multiplier les entités chargées de lutter contre la corruption, sans qu'aucune n'ait suffisamment de pouvoir pour prendre de véritables sanctions (Dalavallade 2007).

Le Burkina a toujours été présenté comme un bon « élève », qui a servi de test par exemple pour la nouvelle approche de l'aide budgétaire (1997). Malgré une dette relativement faible, le Burkina a été un des premiers pays à bénéficier d'une réduction de dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) en 1997.

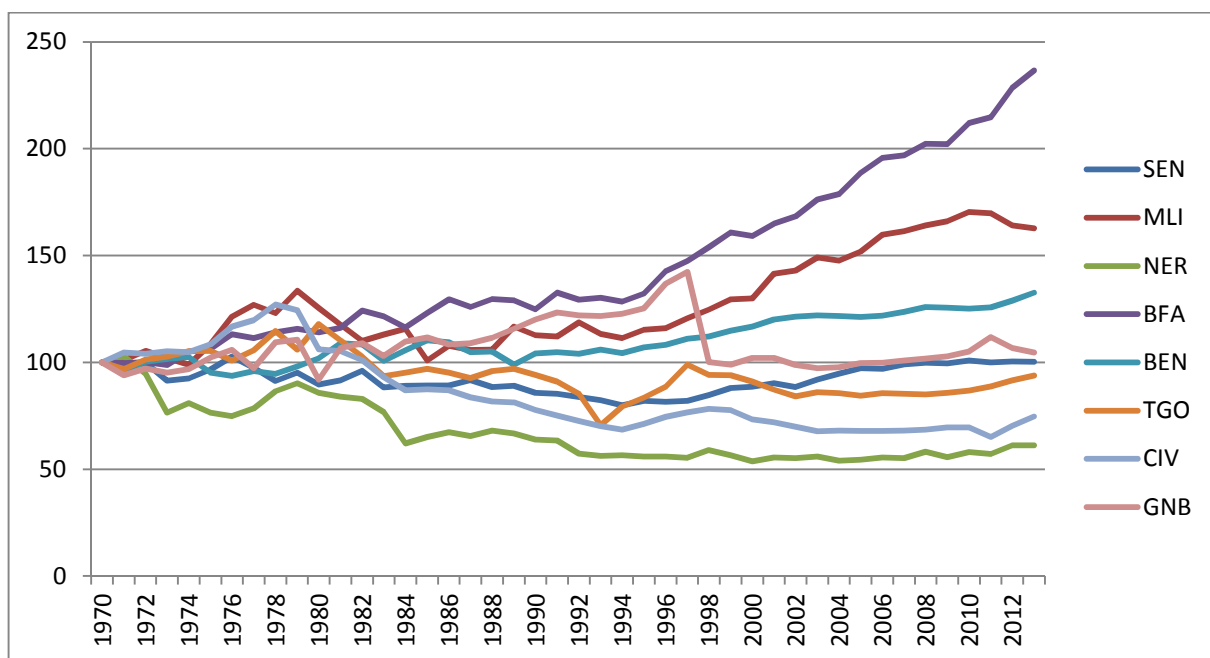
3. Des performances en termes de croissance pourtant meilleures que dans d'autres pays comparables

3.1. Une croissance régulière mais faible

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente l'évolution du PIB par tête depuis l'indépendance dans les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine. Pour le Burkina, la croissance moyenne sur la période 1960-2013 est positive (1,6 % par an). Sur la période 1970-2013, le Burkina est le seul pays d'Afrique de l'Ouest qui ait plus que doublé son revenu par tête. C'est une performance remarquable par rapport à celles de Madagascar (Razafindrakoto et al. 2013) ou de la République Démocratique du Congo (Kaiser et Wolters, 2013) qui ont connu une baisse de leur niveau de vie depuis l'indépendance.

Toutefois, cette croissance reste faible si on la compare aux pays africains les plus performants. Si l'on considère que le Burkina était en 1960 l'un des pays les plus pauvres, son taux de croissance devrait être plus élevé en raison du rattrapage que l'on observe souvent, même parmi les pays africains (Ndulu, 2007).

Graphique 2 : Croissance du PIB par tête à prix constants à long terme (1970-2013) (indice 100 en 1970) pour les pays de l'UEMOA.



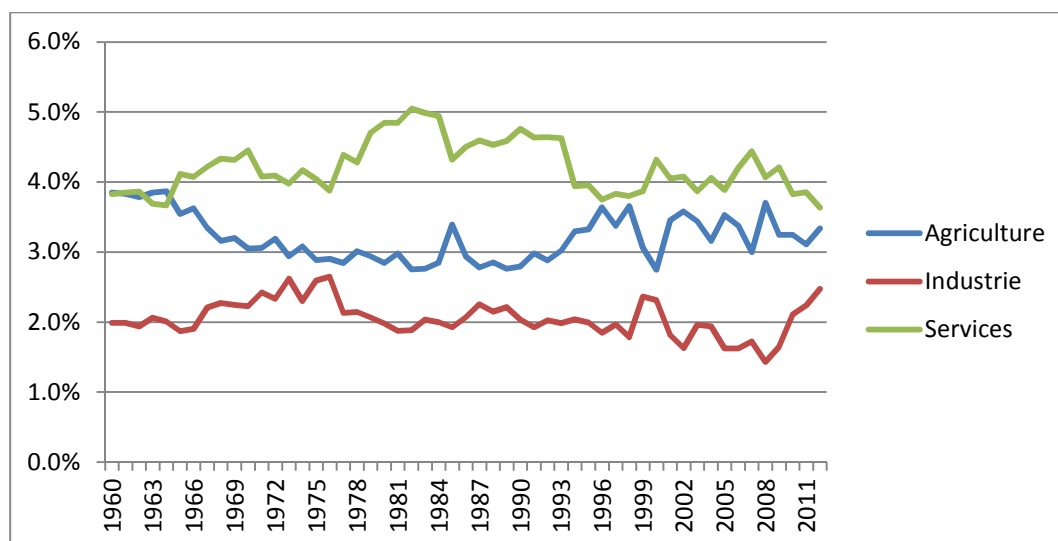
Source: World Bank, World Databank, 2/03/2015

La croissance s'est accélérée à partir de 1996. Avant cette date, la croissance par tête se limitait à 1 % par an environ. Après, elle approche des 2 % malgré une augmentation du taux de croissance de la population. Ceci pourrait être dû à la dévaluation de 1994, mais aussi à un changement de l'environnement international, car cette rupture s'observe dans de nombreux pays africains.

3.2. Une croissance sans transformation structurelle

Depuis l'indépendance la part de l'agriculture dans le PIB ne diminue pratiquement pas, comme le montre le Graphique 3. Elle est restée pratiquement inchangée autour de 40 %. Il convient néanmoins de préciser que l'essentiel de cette valeur ajoutée vient de l'agriculture vivrière « traditionnelle », pas des secteurs tournés vers l'exportation comme le coton.

Graphique 3 : Part des secteurs d'activité dans le total de la valeur ajoutée (1960-2012)

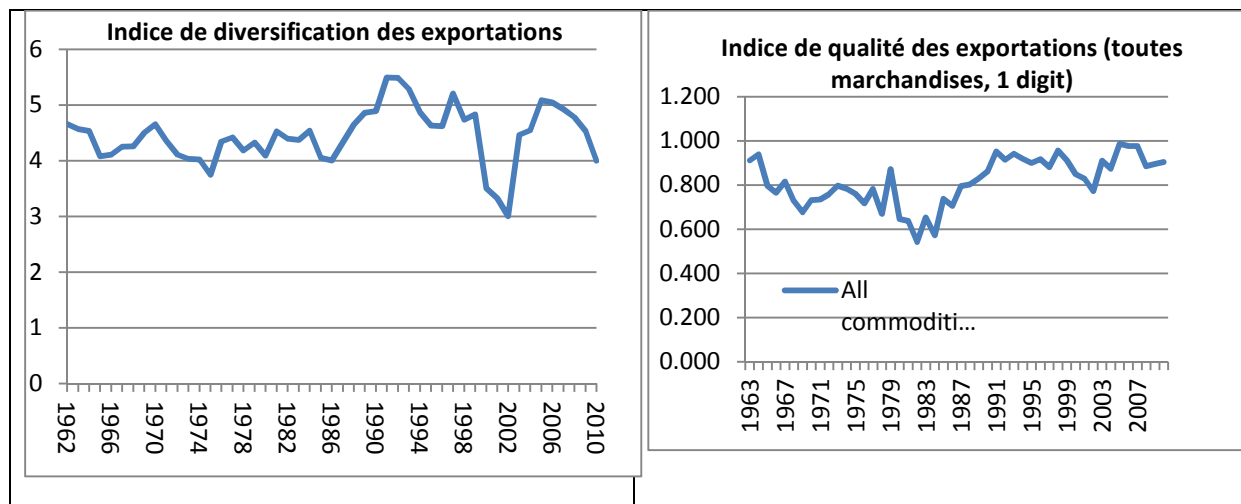


L'essentiel des exportations est toujours constitué de trois produits seulement (en proportions variables) : coton, bétail, or. Les exportations de bétail se font toujours sous forme d'animaux vivants, malgré des projets anciens pour en accroître la valeur ajoutée en exportant sous forme de viande.

Les exportations de produits manufacturés sont pratiquement inexistantes (Cottet et al. 2012). Une nouvelle base de données construite par le FMI et DfID permet d'apprécier l'évolution de la diversification à partir de la concentration des exportations. Comme on le voit sur le Graphique 43, à long terme aucune tendance à la diversification n'est perceptible.

Les efforts entrepris par l'Etat dans les années soixante-dix pour promouvoir l'industrie textile et la production de cycles ont avorté. L'envolée des exportations d'or à partir de 2003, suite à un changement de cadre institutionnel, peut difficilement être considéré comme un vrai changement structurel, l'or étant connu et exploité depuis longtemps (Campbell et al. 2007). Cette quasi-absence de modification de la structure productive est un élément qui témoigne de la faiblesse de l'innovation au sens large, ce que confirme la très faible croissance de la productivité globale des facteurs, qui explique moins de 4 % du taux de croissance global de l'économie (Tahari et al. 2004).

Graphique 4 : Indices de diversification et de qualité des exportations (des valeurs plus élevées de ces indices indiquent une plus faible diversification)



Note : graphique élaboré à partir de la base de données publiée par le FMI et DFID (<https://www.imf.org/external/np/res/dfidimf/diversification.htm>). L'indice de diversification est un indice de Theil qui mesure la diversification des exportations en tenant compte de trois catégories de produits : traditionnels, nouveaux et non commercialisés. Il tient compte à la fois du nombre de produits exportés et de leur valeur. L'indice de qualité des exportations est calculé avec différentes nomenclatures de produit, plus ou moins détaillées (de un à quatre digits).

Cette croissance assez lente et l'absence d'innovation est corrélée avec le peu d'efficacité de la fourniture des biens et services publics de base, ainsi que par le manque de dynamisme de l'investissement privé. Celui-ci reste faible malgré l'enrichissement de quelques opérateurs nationaux. L'investissement direct étranger se concentre surtout sur le secteur de l'or. La faible protection des droits de propriété dans une société où la justice est assujettie au pouvoir politique (malgré une indépendance formelle) rend tout investissement aléatoire.

Malgré ce faible changement structurel du système productif, des changements profonds marquent la société burkinabè. La population est passée de 4,8 millions d'habitants en 1960 à 16,9 millions en 2013. (UN Population Division, 2013). Caractérisée par sa jeunesse (46% de la population a moins de 15 ans), la population est de plus en plus urbaine et éduquée. Ceci ne peut manquer d'avoir des conséquences sur le fonctionnement de l'ordre social, car la croissance démographique et l'urbanisation rendent plus difficile un fonctionnement fondé sur les relations personnelles.

3.3. Une croissance peu inclusive

Le Burkina est marqué par des inégalités importantes (l'indice de Gini était égal à 0,46 en 2003). Les données sur la pauvreté ont fait l'objet d'âpres débats (Grimm et Günther, 2006), et les résultats complets de l'enquête de 2009-2010 n'étaient pas encore publiés officiellement en 2014. D'après l'INSD (Institut national de la Statistique et de la Démographie), l'incidence de la pauvreté serait de 43,9 % : 50,7 % dans les zones rurales et

19,9 % dans les zones urbaines en 2009. Ceci signifie que le nombre de pauvres a augmenté de plus de 2 millions entre 1994-95 et 2009.

La logique d'un OAL est de contrôler étroitement tout ce qui peut remettre en cause la reproduction de la domination de la coalition au pouvoir. C'est pourquoi l'éducation et la santé de masse ne sont généralement pas considérées comme des priorités dans les OAL, pas plus que l'accès des diplômés à des postes de responsabilité. Toutefois, les élites peuvent être sensibles au fait que l'accès des non-élites à l'éducation et à la santé améliore la productivité, ce qui pourrait accroître les rentes que les élites sont capables de capter. Ceci semble toutefois peu crédible dans le cas du Burkina, où l'essentiel des rentes ne vient pas de productions nécessitant de la main d'œuvre qualifiée, ni de l'innovation.

Pourtant, après avoir stagné jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'enseignement a fait un bond spectaculaire, notamment durant la période révolutionnaire. Cette croissance s'est encore accélérée depuis, notamment à partir du début des années 2000 où les PTF ont mis l'accent sur la scolarisation. En conséquence, le taux d'alphabétisation des individus de plus de 15 ans est passé de 18,9% en 1994 à 28,3% en 2007 et celui des individus âgés de 15 à 24 ans a atteint 39,3% en 2007. Ces progrès restent inégalement répartis. Par exemple, 91 % des enfants du quintile le plus pauvre ne fréquentent pas l'enseignement secondaire, contre 70 % des enfants du quintile le plus riche.

Dans le domaine de la santé, la possibilité de se faire soigner à l'étranger (évacuations sanitaires) est un privilège des élites, qui les détourne de faire pression sur l'administration publique pour améliorer le système national. La multiplication des cliniques privées va dans le même sens.

Le Burkina a toujours figuré parmi les 10 pays les moins bien classés en termes d'indice de développement humain (IDH), malgré la croissance de son IDH. Le PNUD en 2010 place le Burkina à la 161^{ème} place sur 169 pays, ne dépassant, à l'exception du Niger, que des pays post conflit. Une revue des dépenses publiques (Banque mondiale 2009) explique cette faible performance par la croissance démographique qui atteint 3,1 % par an, mais aussi par le défaut d'efficacité, d'équité et de qualité des dépenses sociales. Ceci est peut-être encore plus visible dans le domaine de l'électrification : moins de 2 % des ménages ruraux en bénéficient.

4. Performances économiques, institutions et ordre social

Ces dernières années, la « mauvaise gouvernance » a fait souvent figure de facteur clé dans les travaux étudiant les relations entre institutions et croissance économiques dans les pays africains (voir par exemple, Dufrenot et Sakho (2008)).

Dans le cas du Burkina, une analyse basée sur la « mauvaise gouvernance » ne permet guère de comprendre pourquoi la croissance est lente dans l'absolu, mais en même temps relativement plus rapide que dans les pays comparables – sans provoquer pour autant de changement structurel ni d'extension de ses bienfaits à l'ensemble de la population. De fait, les indicateurs « traditionnellement » utilisés pour mesurer la « qualité de la gouvernance » des pays en développement regroupent souvent dans des mêmes catégories des pays aux

performances diverses. En 2012, le *Country Policies and Institutional Assessment* (CPIA) du Burkina (cluster « transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public », noté de 1=faible à 6= élevée) est égal à 3,5; soit la même note que le Bénin, l'Inde, le Rwanda ou le Sénégal. Elle est inférieure à celle du Ghana (4) mais supérieure à celle de Madagascar (2,5) – qui avait la même note que le Burkina jusqu'en 2008. Le CPIA du Burkina a été légèrement dégradé en 2006, pour revenir à son niveau antérieur en 2009. Le soulèvement militaire de 2011, qui révèle des carences majeures en termes de gouvernance, n'a eu aucune incidence sur le CPIA. En termes de corruption, l'indice de corruption perçue de Transparency International classe en 2013 le Burkina au 83^e rang, devant le Nigeria (144^e), le Mali et Madagascar (127^e ex aequo), mais après le Ghana (63^e) et le Sénégal (77^e).

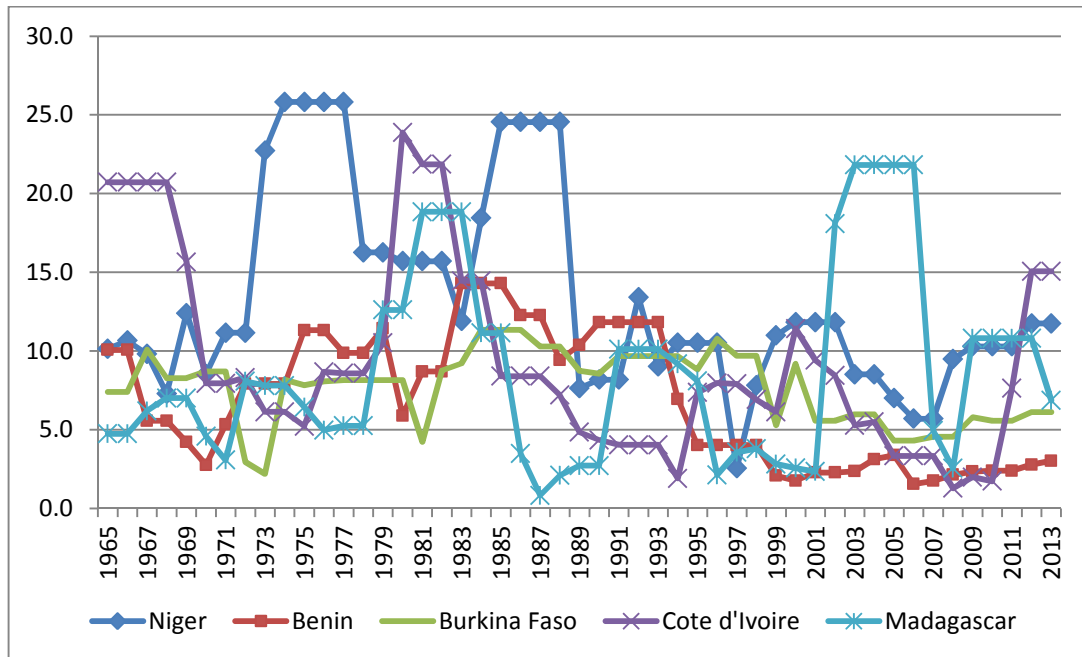
Comme mis en évidence par Khan (2003, 2010), la capacité d'un gouvernement (ou d'une coalition dominante) à orienter les rentes vers les secteurs productifs est un facteur beaucoup plus crucial que la qualité de la gouvernance. Le cadre conceptuel développé par Khan permet notamment d'expliquer comment des pays à gouvernance « médiocre », tels que la Chine, la Corée du Sud ont réussi à avoir des taux de croissance élevés sur plusieurs décennies. Selon Khan, les performances économiques des pays en développement s'expliquent par les rapports de pouvoir, la structure de l'économie et la production de rente. Cet état de fait commun aux pays en développement prend un aspect particulier au Burkina du fait des caractéristiques propres des deux élites dominantes (les militaires et la chefferie traditionnelle), et de celles des rentes et de leur utilisation.

4.1. Pourquoi la croissance est-elle lente et la transformation structurelle bloquée ?

4.1.1. La fréquence des années avec une croissance négative et l'instabilité de la croissance

Pour NWW (2010, p. 24-25), la croissance des OAL est normalement faible (plus faible que celle des pays riches) en raison de nombreux épisodes de croissance négative. Le Burkina a effectivement connu de tels épisodes, mais ils sont dus à une pluviométrie déficiente, et sont compensés l'année (ou les années) suivante(s) par des taux de croissance élevés. Ceci est donc insuffisant pour expliquer le taux de croissance moyen, même si le Burkina se distingue des autres pays comparables par un plus faible nombre d'années de croissance négative. Comme le montre le Graphique 5, cette caractéristique du Burkina se traduit aussi par une volatilité de la croissance plus faible que dans les pays comparables, le Bénin excepté.

Graphique 5 : Volatilité de la croissance dans un échantillon de pays africains



Note : calculs à partir des données de la Banque mondiale, World Databank, téléchargées le 15/5/2014. La volatilité est mesurée par la différence entre le plus fort taux de croissance du PIB et le plus faible sur une période de cinq ans glissante.

4.1.2. La faiblesse du secteur privé

L'idée avancée par Kevane et Englebert (1999) selon laquelle la faible croissance économique du Burkina serait attribuable à la faiblesse du secteur privé malgré une gouvernance sensiblement meilleure au Burkina que dans les pays voisins, est très discutable. Au Burkina, comme dans bien des OAL, la capacité du secteur privé à se développer en dehors de la « sphère politique » apparaît restreinte. Si un entrepreneur est soutenu par le clan au pouvoir (ce qui implique de le soutenir en retour), les autorisations nécessaires seront données rapidement. Si ce n'est pas le cas, ces autorisations peuvent ne jamais venir ; si elles sont données, de multiples obstacles peuvent ensuite contraindre l'entrepreneur réticent à déposer son bilan. Ce système n'empêche pas la création de petites entreprises et une certaine accumulation à leur niveau, mais à condition de ne pas entrer en concurrence avec des entreprises détenues par des proches du pouvoir, ou de ne pas dégager de profits importants susceptibles d'attirer leur convoitise.

4.1.3. Création et capture de rentes : un obstacle majeur à l'innovation et à la croissance

Le Burkina ne fait pas partie des pays dans lequel les rentes « tombent du ciel » en raison d'abondantes dotations en matières premières. La rente résultant des permis d'exploitation de l'or n'est venue que tardivement, à partir de 2003. Jusque-là, les rentes ont surtout été produites sous forme de privilèges, de monopoles et de redistribution. Elles ont évolué et se sont diversifiées. La faiblesse des opportunités rend le secteur privé très dépendant des marchés publics. En effet, la faible taille du marché intérieur et la faible possibilité de croissance vers les marchés extérieurs ne favorisent pas le dynamisme de

l'accumulation. La faible compétitivité résulte entre autres d'obstacles structurels (enclavement qui enchérit les coûts) mais aussi de l'arrimage du FCFA à l'euro. C'est pourquoi le monde des affaires burkinabè reste dominé par les « tenderpreneurs », les entrepreneurs directement connectés au pouvoir et qui ont ainsi accès aux marchés publics.

Rentes et ralentissement de l'accumulation du capital

Au Burkina, comme dans la majorité des pays africains, l'Etat joua au moment des indépendances un rôle d'entrepreneur et d'employeur. On assista à l'augmentation rapide des établissements publics censés répondre aux attentes des populations ainsi que des entreprises publiques censées conférer à l'Etat les bases matérielles de son impulsion du développement économique et social. En réalité, les différents démembrements de l'Etat ont surtout permis aux élites dirigeantes de se constituer de vastes réseaux de clientèles (Loada, 2001).

La politique dite de redressement économique menée à la chute de la Première République par le ministre des Finances et du Commerce, le général Garango (1966-1975) conduisit à la création de nombreuses unités industrielles à capitaux partiellement ou entièrement détenus par l'Etat (selon une ordonnance d'octobre 1975, l'Etat se donnait le droit de prendre une participation de 35% dans les sociétés opérant dans des secteurs dits prioritaires et 51% dans les secteurs jugés stratégiques). Le nombre d'unités industrielles passa ainsi de 38 en 1965 à 50 en 1969 et 61 en 1976. Zagré (1994, p. 115) explique la « débâcle » des sociétés d'Etat par les détournements de fonds, l'octroi d'avantages en nature supportés par les sociétés, l'adjudication frauduleuse de marchés, le recrutement népotiste conduisant à des sureffectifs, etc. Malgré les efforts entrepris notamment durant la révolution, pour améliorer la gestion des entreprises publiques leur équilibre financier demeurait souvent dépendant des apports en capitaux, subventions et exonérations de taxes.

Le désengagement de l'Etat imposé par les programmes d'ajustement structurels lancés à partir de 1991 visait à réduire la charge budgétaire. La mise en œuvre de ces politiques a été instrumentalisée par les élites dominantes : la privatisation des entreprises publiques a fait l'objet de nombreuses irrégularités, comme le révèle le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les privatisations de 1996. Beaucoup de ces privatisations ont bénéficié à des proches du régime. On peut citer les privatisations controversées de la Société burkinabè de Manufacture du Cuir (SBMC) et de la Société burkinabè des Cuirs et Peaux (SBCP), toutes deux rachetées par le groupe Tan-Aliz, propriété de la femme d'affaires Alizèta Ouédraogo, belle-mère de François Compaoré. Le groupe bénéficiait d'un monopole de fait avec 85% de l'ensemble de la production de cuirs et peaux et la presque totalité des exportations. Après le changement de régime de 2014, le gouvernement envisage de revoir les privatisations.

Malgré l'adoption de nombreuses lois visant à promouvoir le secteur privé, la corruption perdure dans l'attribution des marchés publics, secteur crucial dans un pays comme le Burkina où les dépenses d'investissement dans les infrastructures représentent une part non négligeable du PIB (12,4% du PIB en 2012). Une série d'entretiens conduits par les auteurs en 2011 auprès d'hommes politiques et d'entrepreneurs suggérait que l'appartenance à l'élite dirigeante ou à un cercle de proches est déterminante pour se voir attribuer un marché public.

Le soutien financier apporté au régime, à travers un soutien au parti majoritaire, semblait également constituer un facteur important pour remporter de gros marchés.

Il reste cependant très difficile d'avoir une estimation chiffrée de l'ampleur du phénomène et de son impact sur le secteur privé (REN-LAC 2011). Une étude récente d'Akouwerabou et Bako (2013) fournit une estimation des déterminants de la corruption et de son impact sur la productivité des petites et moyennes entreprises spécialisées dans la distribution de fournitures et mobiliers de bureau. Sur un échantillon de 351 entreprises (installées à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso), 282 entreprises (80,3%) participent fréquemment aux marchés publics. Sur ces 282 entreprises, 69,5 % déclarent avoir déjà payé un pot de vin pour obtenir un marché public. L'enquête révèle également que l'absence de sanctions et le manque d'alternance politique accentuent la corruption dans les marchés publics de fournitures de mobilier de bureau. L'analyse économétrique suggère un impact négatif de la corruption sur la productivité des entreprises du secteur.

Dans une étude en date de décembre 2011 menée par le Réseau National de Lutte Anti-Corruption (REN-LAC), ce dernier fait un inventaire des « cas de corruption » constatés et transmis à la justice sur la période 2006-2010. Deux enseignements principaux se dégagent de ce travail : (i) la corruption au Burkina touche au plus haut sommet de l'état ; (ii) les membres de la coalition dominante (ministres, hauts fonctionnaires, hommes d'affaires proches du pouvoir) jouissent d'une quasi impunité. De plus, le rapport met en évidence le fait que la corruption si elle favorise certains hommes d'affaires proches du régime, se fait au dépend de toute considération d'efficacité, comme l'atteste par ailleurs l'adjudication de gros contrats à des entreprises sans expérience appartenant (pour partie au moins) à des proches du régime.

Rentes et finances publiques

La puissance des syndicats de la fonction publique a exercé une pression sur les dépenses salariales, aux dépens de dépenses d'investissement. Par exemple, des hausses de salaires sont intervenues en 1994 (avant les élections municipales de 1995), en 1996 (avant les élections législatives de 1997), en 1998 suite à l'affaire Norbert Zongo et le rejet de la Réforme de la fonction publique par les syndicats, en 2007 (avant les élections législatives de mai 2007), et en 2011 après la tentative de coup d'Etat.

Faible protection des droits de propriété

Le manque de transparence de la Justice autour de plusieurs affaires (notamment les assassinats non élucidés depuis le coup d'Etat d'octobre 1987) et l'impunité dont jouissent les élites et leurs proches sont des problèmes majeurs et récurrents de la quatrième République. Une enquête menée en novembre 2011 sur l'état de la corruption au Burkina par le REN-LAC place la Justice au troisième rang des institutions perçues comme les plus corrompues par les Burkinabè, après la Douane et la Police (REN-LAC 2011). Un article en date du 4 octobre 2013 consultable sur le site d'information burkinabè *LeFaso.net*, associe la corruption de l'appareil judiciaire à la perte de confiance des burkinabè dans cette institution et à la montée de l'incivisme. Ceci entraîne une défiance croissante envers les représentants de l'ordre public et le fait que les populations se font de plus en plus justice elles-mêmes.

Les entreprises étrangères non plus ne sont pas à l'abri de décisions de justice « orientés ». Beaucoup de conflits entre des firmes étrangères et leurs partenaires burkinabè ont été réglés par la justice de manière surprenante, notamment en 2009 dans le cas des filiales locales de British American Tobacco et de Nestlé.

4.1.4. Des élites peu orientées vers la croissance et le développement ?

Les deux élites principales, la chefferie traditionnelle et l'armée, qui forment la coalition dominante sont à priori peu susceptibles de soutenir un Etat impulsant le développement.

Chefs traditionnels et développement

Les chefs traditionnels visent à conserver leur pouvoir sur une partie significative de la population, qui leur fait plus confiance qu'aux entités de l'Etat moderne. Les institutions traditionnelles sont encore de nos jours généralement mieux acceptées et mieux suivies que celles issues de la colonisation. Selon les résultats de l'enquête Afro-baromètre de 2008, les burkinabè se retrouvent mieux dans la chefferie traditionnelle que dans n'importe laquelle des institutions modernes, y compris le Conseil constitutionnel et la Présidence de la République. Les institutions modernes sont surtout perçues sous l'angle de la coercition : obligation de payer l'impôt, police qui rançonne, justice aux ordres et/ou corrompue. Même les services de base comme l'éducation et la santé ont parfois du mal à s'imposer du fait de la méfiance qui les entourent. Cette situation est quelque peu paradoxale, car les populations ne bénéficient pas directement de leur soutien aux chefs traditionnels. Néanmoins, les chefs apparaissent comme des garants de la « stabilité » et de la morale, auxquels les Burkinabè (ceux vivant dans les zones rurales en particulier) semblent être particulièrement attachés. Cela explique sans doute, pourquoi les chefs traditionnels ont pu s'opposer à l'introduction de nouvelles techniques et/ou services par crainte que ces derniers bouleversent la stabilité établie.

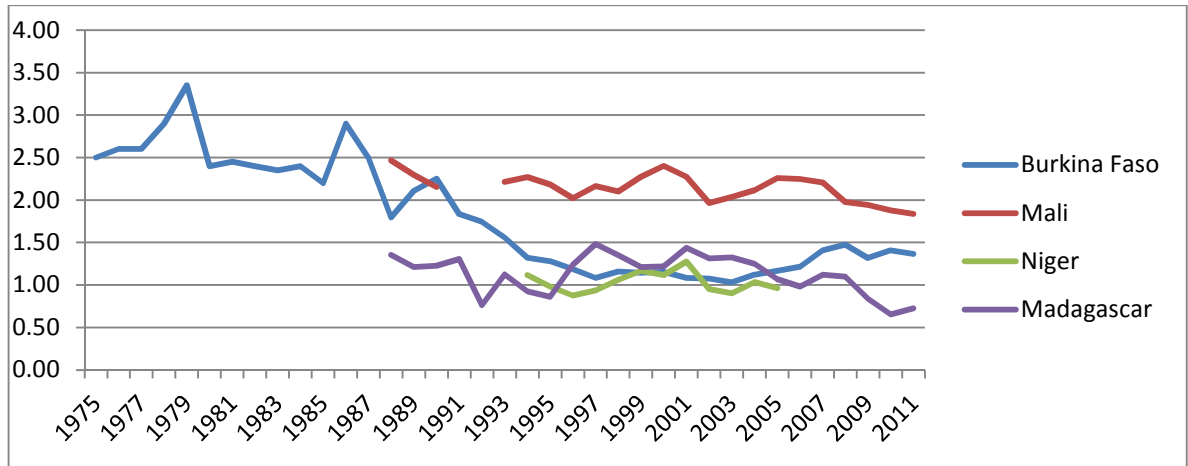
Des changements majeurs tels que la hausse de l'accès à l'éducation dans les zones les plus reculées, ainsi que les migrations de retour de la Côte d'Ivoire notamment, ont néanmoins contribué à une ouverture des élites traditionnelles. Le fondement du pouvoir des chefs traditionnels n'est pas principalement financier, mais il est conforté par leur rôle éminent dans la gestion des terres. Le caractère personnalisé des droits de propriété sur la terre gérés par ces chefs a souvent été considéré comme un obstacle à l'accumulation. Pourtant, le pouvoir de ces chefs est compatible dans une certaine mesure avec la modernisation par l'investissement, comme cela a été montré dans le cas de la propriété foncière (Brasselle et al. 2001 et Ouédraogo et Sorgho Millogo, 2007).

Les militaires : une loyauté toujours sujette à question

La question de la loyauté des militaires et de la centralisation de la violence est au cœur de l'ordre social. Au Burkina, le problème se situe surtout à l'intérieur de l'armée (en laissant de côté pour simplifier la gendarmerie, la police et les autres corps en armes) : il n'est pas simple de conserver les hauts gradés dans la coalition dominante, avec ce que cela suppose de privilèges et d'impunité, tout en gardant le soutien de la troupe.

L'appartenance de l'armée à la coalition dominante ne se traduit guère au niveau du budget, même si celui-ci reste soigneusement protégé de la curiosité des représentants du peuple et des PTF, très discrets sur cette question.

Graphique 6: Dépense militaire en % du PIB dans quatre pays d'Afrique.



Source : CERDI, cité dans Azam et Morriison (1999, p.76) : 1975-1987, puis World Bank World Databank ; téléchargé le 20/11/2012.

La concentration de la puissance militaire au sein de la garde présidentielle permet de conserver un recours « en dernière instance », comme on l'a vu en 2011 et plus encore en 2014. Cela suppose de doter ce groupe réduit de privilèges considérables, ce qui a surtout été possible par l'implication du Burkina dans les conflits sous-régionaux (Sierra Leone, Côte d'Ivoire).

Les tensions entre les hommes de troupe et les gradés risquent de faire resurgir la violence, surtout quand la discipline se relâche, comme c'était le cas du fait de l'incorporation d'éléments revenus de Côte d'Ivoire. En 2011, c'est l'accaparement par les gradés d'une partie de la solde versée aux casques bleus burkinabè (une source de rente) qui a mis le feu aux poudres.

4.2. Pourquoi la croissance est-elle cependant relativement plus rapide que dans les pays voisins ?

Si la gouvernance n'est pas sensiblement meilleure qu'ailleurs, une autre explication est nécessaire pour expliquer la croissance relativement satisfaisante. Une caractéristique souvent mise en avant est la « stabilité politique » (Azam et Morriison, 1999), ce qui renvoie surtout au fait que le pouvoir suprême est détenu depuis 1987 par la même personne. Cependant, cette « stabilité » est traversée régulièrement par des crises et des tensions, sur un fond de violences ponctuelles, ce qui incite à approfondir la notion de « stabilité ». C'est ce à quoi nous invitent NWW en mettant le contrôle de la violence au cœur de l'analyse.

4.2.1. Faiblesse des tensions internes, stabilité de la coalition dominante

La « stabilité » politique, qui repose sur une stabilité de la coalition dominante, joue un rôle essentiel dans la croissance. La coalition dominante est formée depuis 1966 d'éléments dirigeants de l'armée, qui ne sauraient toutefois rester au pouvoir sans composer

avec la chefferie traditionnelle. De plus, en cas de crise, des institutions comme l'Église catholique jouent un rôle de médiation.

Cette stabilité renvoie elle-même à l'absence de tensions importantes dans la société burkinabè. Les tensions ethniques y sont très faibles du fait de la prédominance de l'ethnie moose fortement structurée, et aussi par les relations que les autres groupes entretiennent avec cette ethnie (notamment la « parenté à plaisanterie » qui permet d'extérioriser les tensions et de les surmonter). Les religions (catholique, musulmane, avec la montée plus récente des adventistes) sont vécues sur un mode personnel plutôt que communautaire et baignent dans un fonds animiste, ce qui limite les tensions. Ceci se reflète dans les indices publiés par Gallup Analytics (*Weekly briefing* du 4 novembre 2014) : l'enquête réalisée en mai 2014 montrait que 54 % des personnes interrogées exprimaient leur confiance dans le gouvernement, et 56 % approuvaient la façon dont le pays était dirigé. Ces chiffres étaient toutefois en déclin par rapport au maximum atteint en 2012 (respectivement 66 et 62 %) – le score le plus faible sur la période 2007-2014 ayant été enregistré respectivement en 2008 (46 %) et 2007 (42 %).

De plus, malgré une croissance démographique rapide, la forte propension à migrer des burkinabè (les moose en particulier) a permis de maintenir un équilibre entre les ressources limitées (en terres et en opportunités d'emplois dans le secteur non-agricole) du pays et la hausse de la population.

Enfin, une partie significative du monde des affaires (pas seulement le commerce) est gérée par des Libano-Syriens, qui sont largement extérieurs aux luttes politiques internes et soutiennent ceux qui sont au pouvoir. Pour cette raison, ils jouissent d'une certaine autonomie pour développer leurs affaires.

4.2.2. Un Etat « wébérien » ?

Un autre élément souvent avancé pour expliquer les relativement bonnes performances du Burkina est la qualité de la gestion administrative, qui repose sur une sorte de cogestion avec les syndicats (ce qui favorise une certaine méritocratie), et sur un sens de l'Etat assez peu répandu dans les pays d'Afrique de l'ouest (Kevane et Englebert, 1999). Par exemple, la base de données « governance matters » de la Banque mondiale place l'efficacité de l'administration du Burkina au même niveau (-0,56 en 2010) que le Sénégal, et meilleure que celle de tous les autres pays de l'Afrique de l'Ouest, Ghana excepté.

Cette qualité administrative vaut notamment au Burkina de s'assurer le soutien des PTF, au point qu'il existe une imbrication très intime entre l'administration burkinabè et celle des PFT. Beaucoup de cadres des ministères, à un moment de leur carrière, sont embauchés par les PTF pour négocier avec leurs anciens collègues (ce qui procure aussi un stimulant au développement des compétences des cadres). Un ancien Délégué de l'Union Européenne est même allé jusqu'à accepter d'être le parrain de l'enfant du président Compaoré. Tout cela explique en partie la mansuétude dont bénéficie le Burkina par rapport aux PTF, alors que la plupart des institutions mises en place (comme la Cour des Comptes, pour ne prendre qu'un exemple) sont loin de fonctionner de manière « impersonnelle » comme le voudrait la finalité même de l'institution. De même, les multiples réformes de la gestion des finances publiques

impulsées par les PTF n'ont réussi qu'à rendre le système formellement de plus en plus conformes aux normes internationales (telles qu'évaluées par les PEFA) sans remettre en cause la création et la distribution des rentes.

Cette bonne opinion des PTF a permis au Burkina de financer des infrastructures et également une croissance importante des dépenses sociales. Toutefois, l'accroissement des dépenses d'éducation a conduit à une augmentation considérable de la scolarisation dans le primaire, mais aussi à l'accroissement des frustrations des jeunes qui font face à une pénurie d'emplois formels.

5. Conclusion

Nous nous sommes appuyés sur l'approche de North, Wallis and Weingast (2009) pour expliquer les performances du Burkina en termes de croissance économique et de développement. L'histoire politique du Burkina a été très agitée avant que le président Compaoré prenne le pouvoir en 1987. Depuis, la stabilité politique souvent soulignée repose sur la création et la distribution de rentes, ainsi que sur une violence de faible intensité, avec des explosions sporadiques de violence ouverte, comme les mutineries de 2011 ou le soulèvement de 2014. L'instrumentalisation de l'aide extérieure, a permis de maintenir la violence sous contrôle, du moins dans une certaine mesure. Le Burkina apparaît ainsi comme un OAL primaire, mais avec des contraintes issues des aspirations de la population, des normes et institutions internationales, ainsi que du système d'aide au développement.

La « stabilité » souvent mise en avant par les observateurs avant 2014 reposait sur un équilibre des pouvoirs entre deux principales « élites », l'armée et les chefs traditionnels. Les syndicats, l'église catholique et les bailleurs de fonds jouent également un rôle, notamment en cas de troubles, mais aussi pour limiter les dérives les plus voyantes du régime.

Le résultat est que l'économie burkinabè connaît une croissance faible mais soutenue (le PIB par tête a cru à un taux de 1,5 % en moyenne depuis l'indépendance), ce qui constitue une des meilleures performances en Afrique de l'Ouest. Du fait d'une inégalité élevée, cette croissance est peu inclusive : l'incidence de la pauvreté ne se réduit pratiquement pas. Les indicateurs sociaux connaissent une amélioration, mais qui ne touche guère les franges pauvres de la population.

Références

- Acemoglu D., and James A. Robinson (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business.
- Akouwerabou, B.D. and Bako, P. (2013) : “ Peut-on lutter contre la corruption dans les marchés publics au Burkina Faso ?” ICBE Policy Brief N°29.
- Azam, J.- P. et Morrisson Ch. (1999) : *Conflits et croissance en Afrique*. Vol. 1 : Le Sahel, Centre de Développement de l’OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2009) : *Burkina Faso : Revue des Dépenses Publiques*, Novembre, rapport No 50354-BF
- Brasselle, A.S., Gaspart, F. et Platteau, J.P. (2002): “Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina”, *Journal of Development Economics*, (67), 373-418.
- Campbell B., Belem G. and Coulibaly V. N., (2007), *Poverty Reduction in Africa: On Whose Development Agenda? Lessons from Cotton and Gold Production in Mali and Burkina Faso*, Les cahiers de la Chaire C.-A. Poissant.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine (sous la direction) (1992) : *l’Afrique Occidentale au temps des français : colonisateurs et colonisés (c. 1860-1960)*, Editions de la découverte, Paris
- Dalavallade, C. (2007) : « Réformes de la gestion budgétaire au Burkina Faso », *Afrique Contemporaine*, n° 223, p. 271-288.
- Dufrénot, G. et Sakho, E.H.A. (sous la direction de) (2008), *Enjeux des politiques macroéconomiques des pays au sein de l’UEMOA*, OIF et Economica, Paris.
- FMI (2014), “Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries—The Role of Structural Transformation and Diversification”, IMF Policy Paper.
- Grimm, M. et Günther, I. (2006): Growth and Poverty in Burkina Faso : A reassessment of the Paradox, *Journal of African Economies*, Vol. 16, No. 1, pp. 70-101)
- Hilgers, M. et Mazzocchetti J. (sous la direction) (2010) : *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire, le cas du Burkina Faso*, Karthala, 2010.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, IDEA, 1998.
- Kaboré, R. B. (2002), *Histoire politique du Burkina Faso 1919-2000*, l’Harmattan, Paris.
- Kaiser K. et Wolters S. (2013), “Fragile States, Elites, and Rents in the Democratic Republic of Congo” (DRC), chapitre 3 dans North et al. (2013), p. 70-111.

- Kevane M. et Englebert P. (1999), « A developmental State Without Growth. Explaining the Paradox of Burkina Faso in a Comparative Perspective, in Wohlmuth K., Bass H., et Messner F. *African Development Perspectives Yearbook 1997/98*, Lit Verlag, p. 259-285.
- Khan M. H. (2003) : « L'échec de l'Etat dans les pays en développement et les stratégies de réforme institutionnelle », *Revue d'économie du développement*, vol 17, 2-3, p. 5-48
- Loada, A. (2006) « L'élection présidentielle du 13 novembre 2005 : un plébiscite par défaut », *Politique africaine*, n°101, Paris, Karthala, mars-avril 2006, pp. 19-41.
- Meisel N. et J. Ould Aoudia (2008) , La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ? *Document de travail 58*, Agence Française de développement.
- Ndulu, B. J., (2007): *Challenges of African Growth, Opportunities, Constraints, and Strategic Directions*, The World Bank, Washington D.C.
- North, D., J.J. Wallis, B.R. Weingast (2009): *Violence and Social Orders: A conceptual Framework for interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, New York, NY. Traduction française : (2010) : *Violence et ordres sociaux*, NRF, Gallimard.
- North D.C., Wallis J.J., Webb S.B. and Weingast B. R. (2013), *In the shadow of violence, politics, economics and the problems of development*, Cambridge University Press.
- Ouédraogo, S. et Sorgho Millogo, M.C. (2007) : “Système coutumier de tenure des terres et lutte contre la désertification en milieu rural au Burkina”, *Natures Sciences Sociétés*, Vol. , pp. 127-139.
- REN-LAC (2011): *Les présomptions de corruption dans les marchés publics au Burkina, Ouagadougou*, décembre 2011.
- Razafindrakoto M., Roubaud F., Wachsberger J.-M. (2013), « Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe », Document de travail DIAL DT/2013-13, Paris.
- REN-LAC (2011): *Les présomptions de corruption dans les marchés publics au Burkina Faso*, Ouagadougou, décembre 2011.
- Savadogo, K., and C. Wetta (1992): “The impact of self-imposed adjustment: the case of Burkina Faso, 1983-89”. in G.A. Cornia, R. van der Hoeven and T. Mkandawire . *Africa's recovery in the 1990s. From stagnation and adjustment to human development*. London: MacMillan.
- Savonnet-Guyot, C. (1986) : *Etat et société au Burkina. Essai sur le politique africain*, Paris, éditions Karthala, 232 pages.
- Tahari, A., D. Ghura, B. Akitoby et E. Brou Aka (2004): “Sources of Growth in Sub-Saharan Africa”, IMF Working Paper, September 2004

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013):
World Population Prospects: The 2012 Revision, Highlights and Advance Tables.
Working Paper No. ESA/P/WP.228.

Zagré, P. (1994) : *Les politiques économiques du Burkina Faso, une tradition d'ajustement structurel*, Paris, Karthala.