

## Eliminer, réduire, atténuer la pauvreté? Quelles options pour atteindre l'objectif de développement du millénaire #1

Philippe Egger, IRED

Le premier des Objectifs de développement du millénaire (adoptés en 2015) des Nations Unies (ODM#1: Pas de pauvreté) ne sera pas atteint en 2030. Peut-être plus tard. Ceci est particulièrement le cas en Afrique sub-saharienne qui concentre plus de la moitié (413 millions) des personnes en pauvreté extrême en 2015. Cette proportion pourrait s'élever à 90 pour cent en 2030.

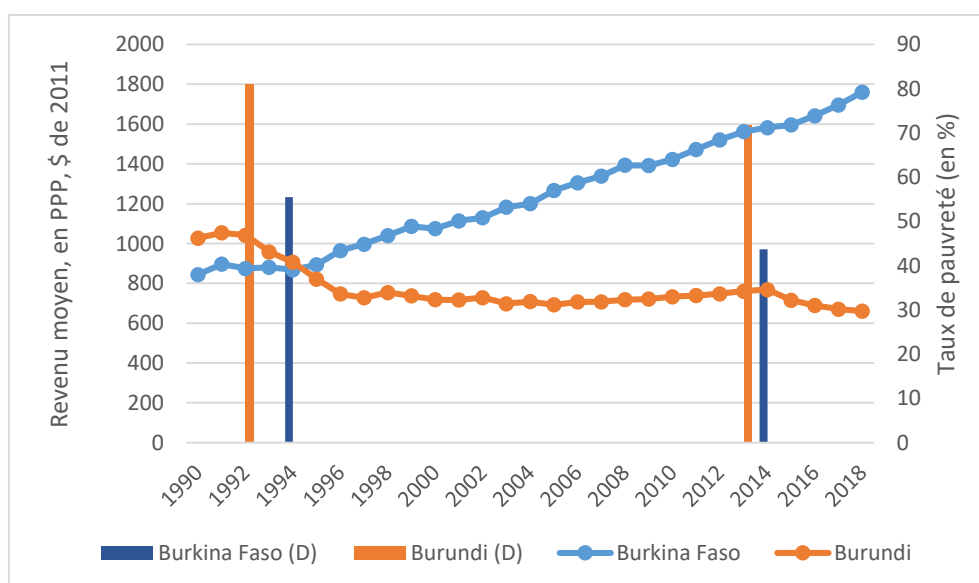
La Banque mondiale estime que dans la meilleure des hypothèses (scénario d'octobre 2019 maintenant dépassé par la crise du Covid-19 qui conduira vraisemblablement à une diminution du rythme de baisse voire une augmentation de la pauvreté) en Afrique sub-saharienne le taux de pauvreté sera de 23 pour cent en 2030 contre 41.4 pour cent en 2015.

Ces sombres perspectives conduisent logiquement à interroger l'efficacité des mesures et politiques de lutte contre la pauvreté ?

Pour saisir la portée de cette question il est utile de regarder la situation de deux pays en Afrique Sub-saharienne à la fois proches et contrastés.

Le [Burkina Faso](#) et le [Burundi](#) sont deux pays enclavés, classés parmi les pays « à faible revenu » par la Banque mondiale et « les moins avancés » par les Nations Unies. La grande majorité de la population est rurale (respectivement à 70 et 86 pour cent en 2018) et vit de l'agriculture et de l'élevage.

Graphique 1: Evolution du revenu moyen par habitant (en parité de pouvoir d'achat, dollars internationaux constants de 2011) et taux de pauvreté extrême (en pourcentage de la population)



Source : Banque mondiale, WDI

Le Burundi figurait en 2018 au 185<sup>e</sup> rang de l'indice de développement humain (indices de 0.423 en 2018 et 0.293 en 2000) et le Burkina Faso au 182<sup>e</sup> rang (indices de 0.434 et de 0.284 respectivement).

Le Burkina Faso enregistrait en 2014 un taux de pauvreté extrême<sup>1</sup> de 44 pour cent, taux atteignant 72 pour cent au Burundi en 2013. Le taux de pauvreté était déjà au Burkina Faso de 55,5 pour cent en 1994 et de 81,1 pour cent au Burundi en 1992. Dans les deux pays la pauvreté est majoritairement rurale, à plus de 80 pour cent.

Le Burkina Faso a réduit son taux de pauvreté de 0.8 point de pourcentage par année entre 1994 et 2014 alors que le Burundi connaissait un rythme de baisse de 0.4 point par année, moitié moins. Cependant le nombre de personnes pauvres a augmenté sur les mêmes périodes de 1,6 million au Burkina Faso et de 2,2 millions au Burundi.

En gardant constant ces rythmes de baisse le Burkina Faso atteindrait en 2060 un taux de pauvreté extrême de 8 pour cent et le Burundi un taux de 53 pour cent de la population.

Le Burkina Faso a doublé son revenu moyen par habitant entre 1990 et 2018 alors que celui du Burundi a baissé (de -35 pour cent) sur la même période, suite notamment à la décennie de guerre civile qui a éclaté en 1993. Et ce alors que le revenu moyen du Burundi était supérieur à celui du Burkina Faso avant 1994 (graphique 1).

Sur la période 1990-2018, en monnaie constante, le revenu moyen par tête a augmenté à un rythme de 2,7 pour cent par an au Burkina Faso, contre -1.6 pour cent par an au Burundi. Pour l'année 2020 le FMI projette une baisse de -0.9 pour cent au Burkina Faso et de -8.3 pour cent au Burundi.

Malgré la différence marquée dans la dynamique de la croissance du revenu moyen entre les deux pays, la réduction de la pauvreté a été plus rapide au Burkina Faso relativement au Burundi, mais néanmoins à un rythme modéré dans les deux pays et avec une augmentation du nombre de personnes dont la consommation moyenne est en-dessous du seuil de pauvreté.

La guerre civile au Burundi peut expliquer la différence de croissance du revenu moyen et de réduction de la pauvreté avec le Burkina Faso, mais pas la réduction limitée de la pauvreté au Burkina Faso.

L'évolution de ces deux pays illustre encore une fois pourquoi la croissance économique ne peut être le seul vecteur du développement, mais également qu'en l'absence de croissance et de développement humain, le développement n'est guère possible.

### [Le revenu moyen d'un pays riche en multiple de celui d'un pays pauvre](#)

La situation des pays pauvres peut également s'illustrer en comparaison avec celle des pays riches.

Ainsi le revenu moyen par tête du Burkina Faso et du Burundi était en 1990 de l'ordre de 50 fois inférieur à celui de la Suisse. En 2018 ce différentiel était pour le Burkina Faso de 34 fois moins et de 90 fois moins pour le Burundi (voir graphique 2).

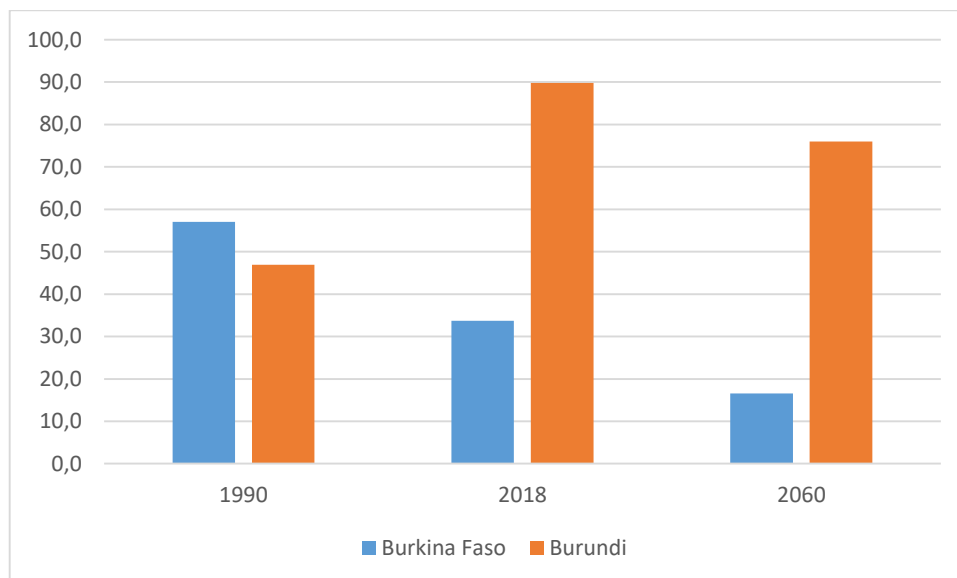
En gardant constante la croissance du revenu par tête observée pour la période 1990-2018, il faudrait attendre 2060 (soit 42 années depuis 2018) pour que le revenu moyen du Burkina Faso soit seulement 17 fois moins que celui de la Suisse pour cette même année (le multiple baisse de 34 à

---

<sup>1</sup> Pourcentage de la population avec une consommation par tête inférieure à 1,90 dollars des EU par jour (en parité de pouvoir d'achat, dollars internationaux de 2011).

17). Au Burundi, avec une croissance du revenu par tête de 1,1 pour cent par an, observée en 2007-14, donne un revenu moyen de 76 moins relativement à la Suisse en 2060.

Graphique 2 : Revenu moyen par tête au Burkina Faso et au Burundi en multiple de celui de la Suisse, 1990, 2018 et 2060, (PIB par habitant en PPP, dollars internationaux constants de 2011)



Source : Banque mondiale, WDI

## Comment accélérer la réduction de la pauvreté et le développement économique et social dans les pays pauvres ?

### Davantage d'aide internationale ?

En 2018 l'aide publique au développement était de 56 dollars par tête au Burkina Faso et de 40 dollars au Burundi, soit 40 pour cent de moins pour ce dernier. En outre le rapport 2019 des Objectifs de développement durable précise que la part de l'aide publique au développement allouée à l'agriculture était tombée à 7 pour cent en 2017 contre 25 pour cent dans les années 1980.

L'aide publique au développement est souvent critiquée pour son fractionnement en de multiples projets et des coûts élevés de transaction. Les résultats de la plupart des projets d'aide sont modérément positifs, mais leur impact global est limité. Ceci permet souvent de dire que lorsque les conditions politiques et institutionnelles sont réunies, l'aide n'est pas nécessaire, et quand ces conditions sont absentes, l'aide est inefficace. Cette dualité n'épuise évidemment pas le sujet.

Si l'aide publique au développement du Burundi de 2013 était distribuée directement à la population en pauvreté extrême de cette année (soit 0,22 dollars par tête par jour) cela permettrait d'élever la consommation moyenne de cette population de 17 pour cent, à 1,55 dollars par tête par jour, soit 82 pour cent du seuil de pauvreté extrême (fixé à 1,90 dollars par tête par jour).

### Moins de dette ?

En avril 2020 le G20 a conclu un accord de suspension du service de la dette entre mai et décembre 2020. Quoique cette décision constitue un geste positif, une suppression totale de la dette des pays pauvres aurait été plus ambitieuse. En 2015-17 la dette extérieure représentait au Burkina Faso 26

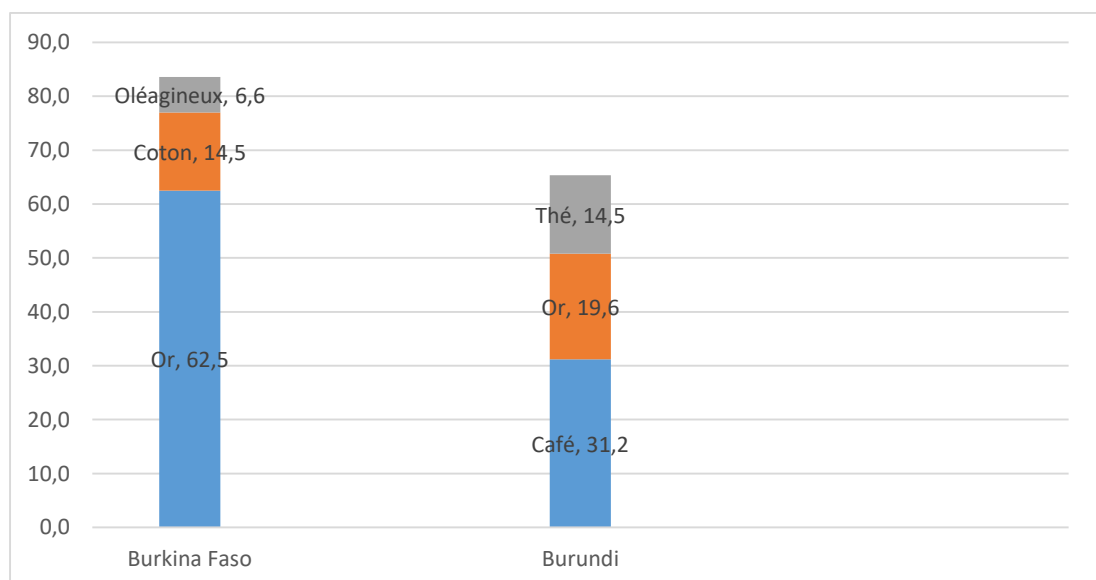
pour cent du revenu national brut et 20 pour cent au Burundi. La dette multilatérale composait 78 pour cent du total de la dette extérieure au Burkina Faso et 51 pour cent au Burundi. Le service de la dette du Burkina Faso était en moyenne de 3,6 pour cent des exportations et de 15,0 pour cent pour le Burundi, soit respectivement une dépense annuelle de 110 et 12 millions de dollars en moyenne (2015-17). Ces ressources pourraient être investies dans des actions nationales de réduction de la pauvreté comme cela a été le cas au début des années 2000. Source International Debt Statistics, WBk, online

Le Burkina Faso et le Burundi avaient alors conclu un accord avec le FMI et la Banque mondiale au titre des pays pauvres lourdement endettés. Le principe de ces accords est de réduire le service de la dette multilatérale et d'augmenter les dépenses de lutte contre la pauvreté. Ce scénario s'est effectivement observé pour les deux pays. En parallèle les dépenses de lutte contre la pauvreté, telles que déterminées dans un document de stratégie de lutte contre la pauvreté, ont augmenté régulièrement au Burkina Faso depuis 2003 pour atteindre près d'un milliards de dollars en 2017 contre 201 millions en 2003. Au Burundi ces mêmes dépenses ont culminé en 2011 à 373 millions de dollars (plus 355 pour cent depuis 2003) puis ont diminué pour atteindre 140 millions en 2017. ref

### Intensifier les exportations ?

Les exportations des pays pauvres sont principalement composées de matières premières, minérales ou agricoles. Le graphique 3 renseigne sur les trois principales exportations du Burkina Faso et du Burundi. Le contraste est conséquent entre les exportations principalement agricoles au Burundi, dominées par le café et le thé pour près de la moitié, et celles du Burkina Faso dominées par l'exploitation aurifère. Rappelons que la diffusion de pouvoir d'achat de la production agricole, même de rente, pour des centaines de milliers de producteurs dans les deux pays, est sans commune mesure avec celle très concentrée d'une production minière. Peu de pays ont réussi à maîtriser l'exploitation de ressources minières pour financer un développement inclusif, le Botswana étend une exception en Afrique.

Graphique 3: Distribution en pour cent des trois principales exportations, moyenne 2015-17,



Source: Nations unies, Comtrade

Les exportations du Burkina Faso étaient dominées par le coton jusqu'en 2008, année où ce qui est appelé la « malédiction de l'or » a pris la première place. Notons que la Suisse achète 57 pour cent des exportations aurifères du Burkina Faso et 14 pour cent du café exporté du Burundi.

Les exportations de coton du Burkina Faso sont de l'ordre de 350 millions de dollars par an (moyenne 2014-18) alors que les exportations de café et thé du Burundi s'élèvent à 62 millions. Avec 205,000 tonnes de coton exportées le Burkina Faso se situe au 8<sup>e</sup> rang mondial et au 10<sup>e</sup> rang pour la production. Au Burundi, la production moyenne de café est de l'ordre de 15,000 tonnes, au 36<sup>e</sup> rang mondial.

Un prix rémunérateur pour les agriculteurs devrait leur permettre de sortir de la pauvreté. Ce n'est pourtant pas le cas. Trop de facteurs au Nord et au Sud se combinent pour réduire le pouvoir d'influence et de négociation des producteurs qui peinent à percevoir une juste rémunération.

Les revenus des producteurs sont contraints par deux séries de facteurs. Les prix internationaux des denrées de base sont volatiles. Les capacités des producteurs à influencer sur les prix sont limitées car la coopération entre les producteurs est faible voire inexistante. Il n'y a pas de cartel des producteurs de café ou de coton. Par ailleurs, les productions agricoles au Nord, singulièrement le coton, sont massivement subventionnées, exerçant une pression à la baisse des prix internationaux. Ainsi, aux Etats-Unis 28,000 producteurs de coton ont perçu près d'un milliard de dollars de subventions diverses en 2018. (EWG) L'Union européenne dépense environ 60 milliards d'euro par an pour les 10 millions de personnes travaillant dans l'agriculture contre 20 milliards pour l'aide publique au développement.

Les joutes juridiques et les rapports de force à l'OMC sont biaisés contre les pays pauvres.

Une ONG basée à Genève a tenté pendant plus d'une décennie d'appuyer les négociations commerciales à l'OMC du groupe des quatre (dit C4, Bénin, Burkina Faso, Chad, Mali) autour des subventions au coton. La conférence ministérielle de l'OMC de Cancun en 2003 n'a pas pu trouver un accord, et depuis les réunions successives permettent au mieux d'étudier la question.

Les capacités domestiques de production dépendent elles aussi d'une série de facteurs. Les rendements sont faibles en Afrique Sub-saharienne, les prix payés aux producteurs par les organismes d'achat centralisé sont souvent en-dessous des prix internationaux.

Tant au Burkina Faso qu'au Burundi, les producteurs de coton et de café se sont organisés afin de mieux négocier les prix aux producteurs avec des avancées variables.

Aucune organisation mondiale ou internationale n'a réussi à mettre ensemble les producteurs, les consommateurs et les sociétés de négoce pour organiser des marchés permettant aux agriculteurs et agricultrices des produits de base de sortir de la pauvreté.

Les productions équitables, agroécologiques, durables sont prisées des consommateurs qui acceptent de payer un supplément de prix pour des conditions sociales et environnementales de production répondant à des critères et des chartes. Les parts de marché restent cependant très faibles, (de l'ordre de 10-15 pour cent) quoique en augmentation.

### [Un socle de protection sociale pour éliminer la pauvreté extrême ?](#)

L'idée d'un socle universel de protection sociale est promue par le BIT depuis 2012. Le coût d'un tel socle (calculé comme un revenu de base minimum pour tous égal au seuil de pauvreté extrême de

1,90 dollars par tête et par jour) a été élaboré pour plus de 150 pays. Pour le Burkina Faso ce coût était de 8,1 pour cent et pour le Burundi de 32,9 pour cent du PIB en 2012.

Dans le cas du Burkina Faso l'aide publique au développement était en 2014 équivalente à 9 pour cent du PIB, soit supérieure au coût d'un socle de protection sociale. Une distribution directe de l'aide publique au développement à l'ensemble de la population pauvre permettrait de réduire à zéro le taux de pauvreté extrême. L'objectif de développement du millénaire (pas de pauvreté) serait atteint.

Pour le Burundi l'aide publique au développement était de 23 pour cent du PIB en 2013. Une augmentation de cette aide de 53 pour cent (soit un supplément de 209 millions de dollars) serait nécessaire pour atteindre le même objectif par le même moyen.

Le coût d'un revenu minimum de base pour toutes les personnes avec un revenu ou une consommation en-dessous du seuil de pauvreté suggère un ordre de grandeur de ce qui est de l'ordre du possible. Il n'est pas certain que la formule d'un revenu de base soit la meilleure réponse à la pauvreté. Notamment, une garantie de revenu réduit le moyen de lutte contre la pauvreté à sa seule dimension monétaire. Alors que les manifestations de la pauvreté sont multiformes.

Une utilisation intelligente de l'aide publique devrait bien davantage s'investir dans les biens publics (infrastructures, assainissement, services de santé) tout en favorisant une gestion locale participative permettant aux populations pauvres de déterminer leurs propres choix et de gérer leurs ressources.

Le développement ne peut se limiter à ce seul objectif de réduction de la pauvreté. De nombreuses autres dimensions du développement sont également urgentes, notamment celle de l'emploi.

### Choisir entre nourriture et emploi ?

Les politiques agricoles en Afrique Sub-saharienne sont à la fois incomplètes et mal orientées. En 2003 (Déclaration de Maputo) puis à nouveau en 2013 (Déclaration de Malabo) l'Union africaine a fixé des objectifs ambitieux de développement de l'agriculture assortis d'indicateurs quantitatifs. L'objectif est d'augmenter la production agricole, notamment alimentaire. Cet objectif a été repris par la Banque africaine de développement en 2016 avec son programme « Nourrir l'Afrique ».

La croissance démographique et celle des importations alimentaires sont deux puissants arguments en faveur d'une telle stratégie. La population africaine va doubler d'ici à 2050 pour atteindre deux milliards. L'Afrique dépense en importations alimentaires une somme équivalente à ce qu'elle perçoit en aide publique au développement, soit environ 47 milliards de dollars en 2018.

Autant l'objectif de produire plus pour « nourrir l'Afrique » est fondé, il pose cependant deux questions. Qui va produire le surplus de production nécessaire? Les exploitations paysannes, majoritairement familiales, ou les moyennes et grandes exploitations, en forte augmentation dans de nombreux pays ? La production sera-t-elle intensive en intrants, souvent importés et inadaptés, notamment aux sols fragiles de l'Afrique, ou intensive en travail et en ressources locales ?

Nourrir les villes, d'abord avec des importations à bas prix, a été et reste une réalité largement pratiquée sur le continent. Nourrir les villes à partir de grandes exploitations mécanisées à l'instar de l'agriculture industrielle pratiquée sur d'autres continents (avec d'autres sols !) vient maintenant en prendre le relais.

Ces approches oublient le monde rural et paysan largement majoritaire numériquement mais faible politiquement. Devoir choisir entre se nourrir ou avoir un emploi est une grave méprise.

### Des politiques agricoles mal orientées

La politique agricole poursuivie au Burkina Faso et au Burundi, dans la continuité des orientations des institutions internationales, est plutôt favorable à une utilisation massive d'engrais chimique et à des exploitations de grandes superficies.

Conséquence, les deux pays importent des quantités croissantes d'engrais, multipliées par un facteur de 7,4 et de 19,7 pour le Burkina Faso et le Burundi respectivement entre 2000 et 2018. Ces importations d'engrais représentent aujourd'hui 2,5 pour cent du total des importations. De moins d'un kg d'engrais par hectare cultivé en 2000 dans les deux pays, le Burkina Faso applique 18 kg/ha et le Burundi 14 kg/ha en 2018.

Paradoxe, l'utilisation massive et excessive d'engrais chimique n'apporte aucun supplément en matière de rendements. La moyenne était de 1,1 tonne de céréales par hectare en 2018, identique à son niveau de 2000. La production vivrière brute a augmenté de 55 pour cent entre 2000 et 2016 au Burkina Faso et de 25 pour cent au Burundi. Rapportée au nombre d'habitant, cette même production vivrière stagne au Burkina Faso depuis 2000 et a baissé au Burundi entre 2000 et 2018. La relative meilleure performance au Burkina Faso est due principalement à l'augmentation des surfaces cultivées et non à une hausse des rendements. Au Burundi le manque de terres arables limite une croissance extensive.

Une autre tendance caractéristique est l'augmentation massive des importations de céréales (riz, blé, maïs) suite à l'urbanisation de la population et l'évolution des régimes alimentaires. Les importations de céréales ont été multipliées par un facteur de 6 (en volume) dans les deux pays entre 2000 et 2018, soit une croissance annuelle moyenne supérieure à 10 pour cent. Les populations urbaines (en croissance de 6 pour cent par an en moyenne dans les deux pays) se nourrissent d'aliments importés que l'agriculture paysanne peine à approvisionner.

Les ressources dépensées en importations (engrais et céréales) font défaut aux investissements nécessaires dans l'agriculture. Au Burundi les dépenses publiques consacrées à l'agriculture représentent 2 pour cent du total des dépenses contre 12 pour cent au Burkina Faso (moyenne 2014-18). Les subventions aux engrais absorbent un bon tiers du total des dépenses publiques pour l'agriculture dans les deux pays. Les dépenses pour les grands aménagements agricoles au Burkina Faso sont importantes, mais les rendements sont bien inférieurs aux prévisions.

### Le choix de l'agroécologie et de l'agriculture paysanne

Il existe pourtant une alternative qui permettrait à l'Afrique Sub-saharienne d'augmenter les productions alimentaires, de mieux nourrir la population, d'accroître les revenus des paysans et paysannes et d'amorcer un cercle vertueux de développement. Cette alternative a pour nom l'agroécologie. De nombreuses études, résumées dans un rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition soumis à la 46<sup>e</sup> session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (octobre 2019), attestent de la réalité des avantages de l'agroécologie.

L'agroécologie utilise intensivement les ressources locales, y compris le travail, facteur abondant, elle fertilise la terre, augmente de façon durable les rendements, améliore la nutrition, réduit les

dépenses en intrants et en monnaie forte, ainsi que les émissions à effet de serre. L'agroécologie renforce les exploitations paysannes et leur participation dans la gestion des ressources locales.

Question: pourquoi cette approche n'est-elle pas largement impulsée en Afrique Sub-saharienne et singulièrement au Burkina Faso et au Burundi ? Pour répondre à cette question il faut examiner le degré de souveraineté exercée dans les choix et les formulations des politiques de développement.

## Conclusion

Les politiques de lutte contre la pauvreté font preuve d'une faible efficacité. L'objectif fixé par les Nations Unies ne sera pas atteint, même dans un délai supplémentaire de plus d'une génération (2060). En outre la situation comparée de deux pays dits « à faible revenu » illustre combien les conditions nationales sont différentes.

Il est urgent de penser à des alternatives. Pour cela il convient de revenir aux fondamentaux du développement.

Nous en proposons trois.

D'abord l'agriculture paysanne qui concentre la plus large part de la population active et de la population en situation de pauvreté extrême. C'est là que se joue le développement et la réduction de la pauvreté. Une diffusion massive des techniques agroécologiques éprouvées permettraient d'augmenter les rendements, les productions commercialisées et les revenus.

Ensuite le renforcement des organisations de base, paysannes ou urbaines, dans la gestion de ressources communes (coopératives de commercialisation, mutuelles de santé, gestion villageoise ou communale) afin de permettre aux populations de prendre leurs propres décisions.

Enfin une réorientation de l'aide internationale sur les investissements de base que les budgets nationaux négligent par manque de ressources. Avec une priorité pour les pays très pauvres.

Ces orientations ne sont pas nouvelles. Elles sont mêmes très classiques. Cependant elles ne sont pas largement partagées. Notamment parce que les grandes institutions internationales, financées majoritairement par le Nord, définissent leur propre politique, qui n'est pas nécessairement celle souhaitée ou adaptée à la situation des pays pauvres.

Il convient donc d'ajouter un quatrième point à notre liste, à savoir mettre en lumière les insuffisances des politiques et mesures financées par les grandes institutions internationales.