



CAPES

Centre d'Analyse des Politiques Économiques et Sociales

1595, Avenue Charles de Gaulle, 01 BP 1919 Ouagadougou 01 Burkina Faso
Tél. : 50369614/15/32 – Fax : 50369633 – courrier@capes.bf – www.capes.bf

**LE DISPOSITIF D'APPUI AUX ENTREPRISES
ET LA PROMOTION DE L'ENTREPRENARIAT
AU BURKINA FASO**

Novembre 2007

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	7
LECTURE DU PROFESSEUR SOULEYMANE SOULAMA	8
SIGLES ET ACRONYMES	10
INTRODUCTION	12
1. LE CONTEXTE DE LA MISSION	13
2. LES OBJECTIFS	13
3. LES RESULTATS ATTENDUS	13
4. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE	14
5. LES ATOUTS ET LES LIMITES	14
6. DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	15
CHAPITRE 1.....	18
RETROSPECTIVE DU ROLE DE L'ETAT PAR RAPPORT AUX ENTREPRISES AU NIVEAU NATIONAL	18
1. L'ETAT POST COLONIAL ET LES ENTREPRISES A L'INDEPENDANCE	19
2. L'INTERVENTIONNISME ET LA TRANSITION LIBERALE	22
3. LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET LES PRIVATISATIONS	24
4. REFONDER L'ETAT : ECONOMIE LIBERALE ET DEMOCRATIE POLITIQUE	26
5. LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	27
6. L'ETAT BURKINABE DEMAIN : DIMENSIONS PROSPECTIVES	33
7. LEÇONS APPRISSES.....	36
CHAPITRE 2.....	38
LES DISPOSITIFS D'APPUI AUX ENTREPRISES AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL.....	38
SECTION 1.....	39
LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ETAT BURKINABE ET LEURS APPUIS AUX ENTREPRISES.....	39
1. <i>PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE AUX ENTREPRISES</i>	<i>39</i>
1.1 Le climat de l'investissement ou des affaires	39
1.2 Indicateurs de mesure du Climat des Investissements	40
1.3 Constats favorables et défavorables	42
1.4 Réformes et résistances aux réformes	43
1.5 Améliorer le climat des investissements	44
1.6 Mettre à niveau les entreprises par rapport aux APE	45
1.7 Promouvoir des stratégies idoines	46
1.8 Pour relever le défi industriel au Burkina Faso.....	48
2. <i>REFORMER L'ECONOMIE NATIONALE AU SERVICE DES ENTREPRISES</i>	<i>49</i>
2.1 Les principales réformes.....	49
2.2 Résultats des réformes	52
3. <i>PROMOUVOIR DES STRATEGIES DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL.....</i>	<i>53</i>
3.1 La stratégie de développement industriel.....	53
3.2 Le cadre institutionnel de la stratégie	56
3.3 La Gestion Stratégique de Développement Industriel (GSDI)	57

4. EDICTER UN CODE D'INVESTISSEMENT ATTRACTIF	59
4.1 Justification des codes d'investissements	59
4.2 Présentation des codes des investissements	60
4.3 Les apports mitigés des codes	61
5. LEÇONS APPRISSES	62
5.1. Des acquis	62
5.2 Les limites	62
SECTION 2.....	64
LES MISSIONS SPECIFIQUES DES MINISTRES ET LES STRUCTURES PUBLIQUES D'APPUI AUX ENTREPRISES : UNE APPROCHE DOMINEE PAR L'OFFRE	64
1. LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES	64
2. LE MINISTRE DU COMMERCE, DE LA PROMOTION DE L'ENTREPRISE ET DE L'ARTISANAT	67
2.1 Structures centrales.....	67
2.2 Structures rattachées	68
2.3 Structures de mission	68
2.4 La coopération internationale	69
2.5 Structures d'appuis non financiers	69
3. LE MINISTRE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION	69
3.1 Compétences ministérielles	70
3.2 Conditions applicables au primaire privé laïc	70
3.3 Points de vue sur les appuis au primaire privé laïc.....	70
4. LE MINISTRE DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE, SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	70
4.1 Conditions applicables au secondaire et supérieur privés	70
4.2 Les problèmes rencontrés	71
5. LE MINISTRE DE LA SANTE.....	71
5.1 Les textes applicables aux hôpitaux et cliniques privées	71
5.2 Points de vue sur l'application de la législation aux hôpitaux et cliniques privées	72
6. LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'HYDRAULIQUE ET DES RESSOURCES HALIEUTIQUES	72
6.1 Cadre institutionnel du monde rural.....	72
6.2 Création des Chambres Régionales d'Agriculture (CRA)	73
6.3 Principes d'organisations des CRA.....	74
6.4 Missions générales des CRA	74
6.5 Organisation des CRA	74
6.6 Problèmes rencontrés par les CRA	74
CHAPITRE 3.....	75
LA PROMOTION DE L'ENTREPRENARIAT AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL ET L'ANALYSE DE LA DEMANDE ET DES BESOINS DES ENTREPRISES	75
SECTION 1.....	76
PROMOTION DE L'ENTREPRENARIAT NATIONAL PAR DES PRODUITS FINANCIERS	76
1. LE BESOIN ECONOMIQUE D'UNE ENTREPRISE	76

2. LES BESOINS DE FINANCEMENT	76
2.1 Les capacités financières des entreprises.....	77
2.2 Les sources de financement des entreprises.....	77
2.3 L'accès au financement par les entreprises.....	78
2.4 L'adéquation des produits financiers	79
2.5 Les besoins en facteurs de production.....	79
3. LES COUTS DES FACTEURS.....	81
3.1 Le coût du capital	81
3.2 Le coût de la main-d'œuvre.....	81
3.3 Le coût des télécommunications	82
3.4 Le coût de l'eau.....	82
3.5 Le coût de l'électricité	82
SECTION 2.....	83
PROMOTION DE L'ENTREPRENARIAT NATIONAL PAR DES PRODUITS NON FINANCIERS	83
1. DEMANDE DE PRODUITS NON FINANCIERS	83
2. BESOINS EN INFORMATION ET COMMUNICATION.....	83
3. BESOINS EN CONSEILS	84
Conseil commercial	84
Conseil juridique et en gestion - comptabilité des entreprises	84
Conseil en production	84
Conseil en investissement	84
4. BESOINS EN RESSOURCES HUMAINES QUALIFIEES	84
5. BESOINS EN APPUI AU PARTENARIAT INTER – ENTREPRISES.....	85
6. BESOINS EN INFRASTRUCTURES GENERALES	85
7. MANIFESTATION DES BESOINS DES ENTREPRISES	86
Les besoins à caractère permanent.....	86
Les besoins structurels propre à l'entreprise	86
Les besoins structurels exogènes à l'entreprise	86
Besoins à caractère circonstanciel	87
Les besoins conjoncturels propre à l'entreprise.....	87
Les besoins conjoncturels exogènes à l'entreprise	87
8. PROCEDURES D'IDENTIFICATION ET D'ANALYSE DES BESOINS	87
CHAPITRE 4.....	89
ANALYSE DES FORCES ET DES FAIBLESSES DES DISPOSITIFS D'APPUI ET RECOMMANDATIONS	89
1. LE CLASSEMENT DES STRUCTURES D'APPUI AUX ENTREPRISES	90
1.1 La puissance publique	90
1.2 Structures autonomes d'appui	90
a) Structures publiques d'appui non financier.....	90
b) Structures publiques d'appui financier.....	90
c) Projets d'appui initiés par l'Etat et financés par des PTF	90

d) Structures d'appui initiées par des collectifs de professionnels avec participation de l'Etat.....	91
e) ONG d'appui aux entreprises	91
f) Institutions de microfinance	91
g) Les banques	91
h) Les Etablissements financiers.....	92
2. FORCES ET FAIBLESSES GLOBALES ET RECOMMANDATIONS	92
2.1 Forces et faiblesses au plan global	92
2.2 Recommandations globales : un cadre prospectif de cohérence	93
2.3 Recommandations globales institutionnelles.....	94
Un Observatoire des entreprises.....	94
Une Charte des entreprises.....	95
3. FORCES ET FAIBLESSES DE L'ENTREPRENEUR.....	97
3.1 Mesurer les risques de l'entrepreneur	97
3.2 Evaluer la personnalité du Promoteur et Porteur d'entreprise.....	98
3.3 Les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire.....	99
3.4 Eléments de solutions.....	99
Une base de données de la clientèle	99
La formation et la sensibilisation.....	99
Le renforcement des organisations professionnelles.....	100
Une transparence dans les procédures d'octroi de crédits.....	100
Un système juridique et judiciaire plus performant.....	100
3.5 De la réactivité à la proactivité	101
Relever les défis	101
Vision, engagement, action	101
4. FORCES ET FAIBLESSES DES STRUCTURES D'APPUI NON FINANCIER	101
4.1 Forces et faiblesses des structures d'appui dans l'analyse des besoins.....	101
4.2 Forces et faiblesses des structures d'appui non financier.....	102
4.3 Recommandations pour les appuis non financiers.....	102
5. L'INTEGRATION DE L'ENTREPRISE DANS L'E-ECONOMIE GLOBALE.....	103
5.1 Les dynamiques de l'économie internationale	103
5.2 L'exemple des PME/PMI d'hier et d'aujourd'hui dans le monde	104
6. FORCES ET FAIBLESSES DES STRUCTURES D'APPUI FINANCIER.....	105
6.1 Forces et faiblesses des structures d'appui financier.....	105
Les forces	105
Les faiblesses.....	105
6.2 Recommandations.....	105
Au titre des banques	106
Au titre de l'Etat	106
Au titre des PME	107
7. RECOMMANDATIONS ADDITIONNELLES	107

APPENDICE	108
L'ENSEMBLE DES RECOMMANDATIONS.....	108
1. PRINCIPES DIRECTEURS DES RECOMMANDATIONS.....	109
2. UN CADRE PROSPECTIF DE COHERENCE DES POLITIQUES	109
3. REFONDER L'ETAT PAR RAPPORT AUX ENTREPRISES	110
4. AMELIORER LE CLIMAT DES AFFAIRES	111
5. METTRE A NIVEAU LES ENTREPRISES PAR RAPPORT AUX APE	112
6. PROMOUVOIR DES STRATEGIES POUR LES ENTREPRISES	112
7. REDUIRE LE COUT DES FACTEURS.....	115
8. UN OBSERVATOIRE DES ENTREPRISES.....	116
9. UNE CHARTE DES ENTREPRISES.....	117
10. UNE LOI PROGRAMME POUR LES PME/PMI	118
11. UNE BASE DE DONNEES SUR LA CLIENTELE	118
12. LA FORMATION ET LA SENSIBILISATION	118
13. RENFORCEMENT DES STRUCTURES PROFESSIONNELLES	119
14. TRANSPARENCE DANS L'OCTROI DE CREDITS	119
15. SYSTEME JUDICIAIRE PLUS PERFORMANT	119
16. DE LA REACTIVITE A LA PROACTIVITE	119
17. VISION, ENGAGEMENT, ACTION	120
18. RECOMMANDATIONS POUR APPUIS NON FINANCIERS.....	120
19. RECOMMANDATIONS POUR LES APPUIS FINANCIERS	121
20. RECOMMANDATIONS ADDITIONNELLES.....	122
ANNEXES	123
ANNEXE 1.....	124
FICHES DES STRUCTURES PUBLIQUES NON FINANCIERES.....	124
ANNEXE 2.....	132
FICHES DES STRUCTURES PUBLIQUES FINANCIERES.....	132
ANNEXE 3.....	140
PROJETS D'APPUI INITIES PAR L'ETAT ET FINANCES PAR DES PTF	140
ANNEXE 4.....	145
FICHES DES STRUCTURES D'APPUI INITIEES DES PROFESSIONNELS AVEC LE CONCOURS DE L'ETAT	145
ANNEXE 5.....	150
ONG D'APPUI AUX ENTREPRISES	150
ANNEXE 6.....	155
INSTITUTIONS DE MICROFINANCE.....	155
ANNEXE 7.....	159
LES BANQUES	159
ANNEXE 8.....	171
LES ETABLISSEMENTS FINANCIERS.....	171
ANNEXE 9.....	177
LES BESOINS EN ENVIRONNEMENT FAVORABLE	177
ANNEXE 10.....	180
COUVERTURE DU SYSTEME JUDICIAIRE AU BURKINA FASO	180
ANNEXE 11.....	181
PERSONNES RENCONTREES ET DOCUMENTATION.....	181

AVANT-PROPOS

La réalisation de cette étude du dispositif d'appui aux entreprises et de la promotion de l'entrepreneuriat au Burkina Faso qui s'est déroulée de mai à novembre 2007, a été initiée et supervisée par l'équipe de recherche du CAPES, composée ainsi qu'il suit :

- Dr Basga Emile DIALLA, Expert en sociologie, Directeur Exécutif ;
- Dr Daniel KABORÉ, Expert en économie du développement ;
- Dr Victor SANOU, Expert en communication ;
- Dr Seglaro Abel SOMÉ, Expert en économie des institutions ;
- Dr Abdoulaye ZONON, Expert en macroéconomie.

Le rapport de l'étude a été élaboré par trois consultants nationaux que sont :

- M. Pierre Claver DAMIBA, Economiste financier, Chef de mission ;
- M. Christian BÉRE, Expert socio-économiste ;
- M. Der Augustin SOMDA, Expert en banque.

La finalisation de l'étude a connu la participation des stagiaires Sié Christophe PALENFO et Bastuyat SAID ALI, ainsi que celle d'un groupe de travail constitué de personnes suivantes venant de l'administration publique, du secteur privé, de la société civile et de partenaires techniques et financiers :

- Mme Korotoumou OUEDRAOGO de la Direction générale de la promotion du secteur privé (DGSP) ;
- M. Souleymane DOUSSA de la Direction générale de l'économie et de la planification (DGEP) ;
- M. Léonard Badelson BADO, Direction générale des impôts (DGI) ;
- Mme Belomi KY/YAGO de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ;
- M. Baya TOÉ, de l'Office national du commerce extérieur (ONAC) ;
- M. S. Ahmed Yachine OUEDRAOGO du Programme de renforcement des capacités des entreprises (PRCE) ;
- Mme Monique KONATÉ de la Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso (CCI-BF) ;
- M. Adama SAWADO du Bureau national des chambres régionales d'agriculture (BN/CRA) ;
- M. Xavier BAKYONO du Conseil national du patronat burkinabè (CNPB) ;
- M. Moussa ZONGO de Association professionnelle des banques et établissements financiers du Burkina (APBEFB) ;
- Dr Florent HIEN de l'Unité de formation et de recherche en sciences économiques et de gestion (UFR/SEG), Université de Ouagadougou ;
- Pr Moustapha GOMGNIMBOU de l'Institut des sciences des sociétés (INSS), Centre national de la recherche scientifique et technologique (CNRST) ;
- MM. Noufou GNAMPA et Ludovic MINOUNGOU de l'Association des bureaux d'études et conseils en développement du Burkina Faso (ABECD-BF) ;
- M. Michel ROUSSELIER de l'Ambassade de France, pour la Concertation des partenaires techniques et financiers en matière d'appui au secteur privé.

Enfin, le rapport de l'étude a fait l'objet d'un atelier de validation tenu les 15 et 16 novembre 2007 à Ouagadougou, lors des Deuxièmes journées scientifiques du CAPES, avant de bénéficier d'une lecture critique du Pr. Souleymane SOULAMA, Agrégé en économie, UFR/SEG, Université de Ouagadougou.

LECTURE DU PROFESSEUR SOULEYMANE SOULAMA

Etude sur *Le dispositif d'appui aux entreprises et la promotion de l'entrepreneuriat au Burkina Faso*, une étude assez complète qui examine en quatre chapitres : la rétrospective du rôle de l'Etat par rapport aux entreprises (chapitre 1), les dispositifs d'appui aux entreprises aux niveaux national et local (chapitre II), la promotion de l'entrepreneuriat aux niveaux national et local et l'analyse de la demande / besoins des entreprises, et enfin le chapitre IV sur l'analyse des forces et des faiblesses des dispositifs d'appui et recommandations.

Le fond théorique du rapport est celui de l'efficacité d'une économie et d'une démocratie libérales et l'analyse recherche en fait dans le cas du Burkina Faso les conditions optimales de retour à une économie libérale. Il ne s'agit donc pas d'une discussion du bien fondé d'une économie libérale mais bien de la manière dont le Burkina Faso doit s'y prendre pour conduire au mieux sa politique de retour à une vie économique libérale et en tirer le meilleur profit. Pour ce faire, le rapport traite du rôle de différents acteurs, publics et privés, de l'Etat qu'il faut refonder et dont les politiques publiques doivent devenir plus lisibles et plus crédibles, des dispositifs d'appui aux entreprises qui devraient être davantage proactifs et s'orienter vers la commercialisation de leurs prestations, des entreprises et des entrepreneurs dont les forces et faiblesses sont mises en évidence d'une manière assez exhaustive.

Bien que se situant dans une optique libérale, le rapport est toutefois critique sur certains points parmi lesquels: la critique de la politique de privatisation qui a entraîné dans certains cas le remplacement des monopoles publics par des monopoles privés ; la critique de l'efficacité des formations données aux fonctionnaires à travers divers séminaires dont les retombées en termes d'amélioration de la productivité du travail ne sont pas toujours perceptibles ; les auteurs sont favorables au recours à une politique de protection sélective et appellent à "consommer local" dans les conditions du Burkina Faso ; ils soulignent également que les effets de mode conduisent le Burkina Faso à des taux de rotation des politiques publiques à peu près tous les trois ans ; même si cela n'apparaît pas de manière explicite, ils posent également la question de l'alternance politique qui est une dimension de l'environnement sociopolitique des affaires et qui contribue à crédibiliser les institutions de la république.

L'étude débouche sur des recommandations très exhaustives en 20 points :

- principes directeurs des recommandations ;
- un cadre prospectif de cohérence des politiques ;
- refonder l'Etat par rapport aux entreprises ;
- améliorer le climat des affaires ;
- mettre à niveau les entreprises relativement aux accords de partenariat économique (APE) ;
- promouvoir des stratégies pour les entreprises ;
- réduire le coût des facteurs ;
- un observatoire des entreprises ;
- une charte des entreprises ;
- une loi programme pour les PME/PMI ;
- une base de données sur la clientèle ;
- la formation et la sensibilisation ;
- renforcement des structures professionnelles ;
- transparence dans l'octroi de crédits ;
- système judiciaire plus performant ;

- de la réactivité à la pro-activité ;
- vision, engagement, action ;
- recommandations pour les appuis non financiers ;
- recommandations pour les appuis financiers ;
- recommandations additionnelles.

La nécessité d'une protection sélective est posée avec justesse par les auteurs du rapport lorsqu'ils indiquent qu'il faut : *"utiliser les différentes clauses de sauvegardé de l'UEMOA et de l'OMC pour protéger les activités industrielles naissantes au Burkina Faso", "relancer le patriotisme des consommateurs burkinabè pour consommer local et devenir, ce faisant les meilleurs avocats de la lutte contre la fraude"*. On peut même ajouter que dans le contexte de l'OMC, *"le patriotisme des consommateurs burkinabè pour consommer local"* n'est pas seulement une arme contre la fraude, mais il est sans doute la meilleure protection, la plus efficace et la plus compatible avec les règles de l'OMC et des accords commerciaux régionaux. Il semble indispensable d'accompagner la politique industrielle du Burkina Faso avec la mise en œuvre de formes de protection compatibles avec les engagements internationaux du Burkina Faso.

Le paradoxe apparent entre les performances du Burkina Faso selon l'échelle du *Guide international sur les risques pays* ou selon les indicateurs de *Doing Business in Africa* et la faible mobilisation des flux d'investissements directs étrangers (IDE) ne renvoie-t-elle pas aussi à la question de la lisibilité, de la durabilité et de la crédibilité des politiques publiques. Celle-ci renvoie à son tour à la question de la stabilité politique. Sur ce point, les auteurs soulignent la stabilité politique dont le pays fait preuve depuis environ deux décennies tout en relevant les risques et la fragilité de cette stabilité telle que *"l'instabilité sur une génération en raison de l'absence réelle d'une opinion et de forces alternatives"* ou encore *"que l'alternance tranquille au sommet des pouvoirs politiques n'est pas encore acquises..."*, que *"la croissance du nombre de jeunes éduqués et formés sans emploi est susceptible de créer une situation sociale porteuse de dangers, une bombe à retardement"*. Certes le rapport n'a pas pour objet de discuter de la stabilité politique mais puisque celle-ci est une dimension importante de la crédibilité des politiques publiques on ne peut s'empêcher de s'interroger. Qu'est-ce que c'est que la stabilité politique ? Est-ce la durée dans le temps d'un régime politique (d'une constitution) comme on le disait de la Côte d'Ivoire sous Houphouët Boigny ou est-ce la capacité du régime politique (constitution) à assurer l'alternance (comme cela commence à être le cas dans certains pays de la sous région telle le Bénin, le Ghana) ?

Enfin, par oubli sans doute, les auteurs n'ont pas mentionné dans l'historique de l'intervention de l'Etat, l'Office de promotion de l'entreprise voltaïque (OPEV) dont l'analyse et l'expérience auraient pu être instructives. De même, traitant des exportations par exemple, ils ne font pas de référence explicite à *l'Etude diagnostique sur l'intégration commerciale (EDIC 2007)* qui constitue à ce jour une des meilleures études récentes sur la politique de commerce extérieur du Burkina Faso ; cette étude aborde également la politique industrielle, les contraintes et les atouts.

Ouagadougou, juin 2008.

SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ACP	Afrique Caraïbes et Pacifique
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AN	Assemblée Nationale
ANPE	Agence Nationale de Promotion de l'Emploi
APBEF	Association Professionnelle des Banques et Établissements Financiers
APE	Accord de Partenariat Economique
APIM-BF	Association Professionnelle des Institutions de Microfinance du Burkina Faso
AQUADEV	Aquaculture et Développement
ARIOPE	Projet d'Appui au Renforcement Institutionnel des Organisations Professionnelles d'Éleveurs modernes
ASI	Autorisation Spéciale d'Importation
BA	Bureau des Artisans
BACB	Banque Agricole et Commerciale du Burkina
BAD	Banque Africaine de Développement
BAME	Bureau d'Appui aux Micros Entreprises
BAO	Banque de l'Afrique Occidentale
BCB	Banque Commerciale du Burkina
BCEAO	Banque Centrale des Etats Ouest Africains
BHBF	Banque de l'Habitat du Burkina Faso
BIB	Banque Internationale du Burkina
BICIA-B	Banque Internationale pour le Commerce, l'Industrie et l'Agriculture du Burkina
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BNP	Banque Nationale de Paris
BOA	Bank Of Africa
BRS-B	Banque Régionale de Solidarité Burkina
BSIC	Banque Sahelo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce
CAE	Centre d'Accueil pour Entreprise
CAFP	Cellule d'Appui
CBC	Conseil Burkinabè des Chargeurs
CCI-BF	Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina Faso
CEAS/BF	Centre Ecologique Albert Schweitzer du Burkina Faso
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFAO	Compagnie Française de l'Afrique Occidentale
CFE	Centre Financier aux Entrepreneurs
CGA	Centre de Gestion Agréé
CGU	Centre de Guichet Unique
CICA	Compagnie Industrielle et Commerciale de l'Afrique
CNPB	Conseil National du Patronat Burkinabe
CNR	Comité National de la Révolution
CSI	Contribution du Secteur Informel
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DGE	Division des Grandes Entreprise
DGEP	Direction Générale de l'Economie et de la Planification
DGI	Direction Générale des Impôts
ENP	Etude Nationale Prospective
FAARF	Fonds d'Appui aux Activités Rémunératrices des Femmes
FAFPA	Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage
FAPE	Fonds d'Appui à la Promotion de l'Emploi
FASI	Fonds d'Appui au Secteur Informel
FBDES	Fonds Burkinabè de Développement Économique et Social
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FED	Fonds Européen de Développement
FIB	Financière du Burkina
FMI	Fonds Monétaire International
GDI	Groupeement Des Industriels
GSDI	Gestion Stratégique du Développement Industriel

IDE	Investissement Direct Etranger
JEB	Journées de l'Entreprenariat Burkinabè
KG	Kilogramme
MCC	Millenium Challenge Corporation
MCPEA	Ministère du Commerce de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat
MEDEV	Ministère de l'Economie et du Développement
MEBF	Maison de l'Entreprise du Burkina
MFPME	Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Etat
MPE	Micro et Petites Entreprises
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
NA	Non Applicable
NC	Non Communiqué
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONAC	Office National du Commerce extérieur
PAF	Projet d'Appui aux Filières Bio Alimentaires
PAMER	Programme d'appui aux micro-entreprises rurales
PAPME	Programme d'Appui aux PME
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PASP	Programme d'Assistance au Secteur Privé
PIB	Produit Intérieur Brut
PM	Premier Ministère
PME/PMI	Petites et Moyennes Entreprises/Petites et Moyennes Industries
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRCE	Programme de Renforcement des Capacités des Entreprise
PRES	Présidence
PRODIA-AC	Promotion du Développement Industriel Artisanal et Agricole
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REGAP	Réforme Générale de la Fonction Publique
SAP	Société Anonyme de Pneumatiques
SBE	Société Burkinabè d'Équipement
SFI	Société Financière Internationale
SGBB	Société Générale de Banques du Burkina
SOBCA	Société Burkinabè de Crédit Automobile
SOBFI	Société Burkinabè de Financement
SOFIGIB	Société Financière de Garantie des Investissements au Burkina
SOFITEX	Société des Fibres et Textiles
SONABEL	Société Nationale Burkinabe d'Electricité
SONABHY	Société Nationale Burkinabe d'Hydrocarbures
SONAPOST	Société Nationale de la Poste
TCA	Taxe sur le Chiffre d'Affaires
TEC	Tarif Extérieur Commun
TIC	Technologie de l'Information et de la Technologie
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNPCB	Union Nationale des Producteurs de Coton du Burkina

INTRODUCTION

1. LE CONTEXTE DE LA MISSION

Au Burkina Faso, les entreprises opèrent dans un environnement défavorable dû à l'étroitesse du marché national, au coût élevé des facteurs de production, aux difficultés d'accès au financement bancaire, à la forte concurrence des produits importés, etc. ; elles n'arrivent pas à produire des biens et services de qualité pour améliorer leur degré de participation au commerce extérieur ; ce qui alimente un déséquilibre structurel important de la balance commerciale.

La présente étude a pour objectif général de faire, dans ce contexte, un diagnostic du dispositif existant d'appui aux entreprises afin d'identifier et de proposer des leviers d'actions adaptés au développement des entreprises aux niveaux national et local ; les dispositifs d'appui à identifier et à diagnostiquer concernent aussi bien la création d'entreprises que l'expansion de celles déjà existantes.

2. LES OBJECTIFS

L'étude prévoit, de manière spécifique, les tâches suivantes :

- inventorer les structures à l'interface de la production et de la commercialisation, les agences de promotion, les centres de services aux entreprises, les structures de défenses d'intérêts (chambre de commerce et d'industrie, chambres régionales d'agriculture, corps de métiers à vocation de défense d'intérêts spécifiques), les conseils techniques aux niveaux national et local ;
- faire une analyse des besoins/demandes réels d'intervention au niveau des entreprises ;
- analyser les forces et faiblesses du dispositif d'appui aux entreprises et de promotion de l'entrepreneuriat tel qu'il aura été décrit,
- proposer des voies et moyens (nouveaux dispositifs) pour améliorer les structures existant en se référant à l'expérience d'autres pays en développement

3. LES RESULTATS ATTENDUS

Il est attendu que l'étude commanditée aboutisse à la production d'un rapport final comprenant les principaux résultats suivants :

- les structures à l'interface de la production et de la commercialisation, les agences de promotion, les centres de services aux entreprises, les structures de défenses d'intérêts (chambre de commerce et d'industrie, corps de métiers à vocation de défense d'intérêts spécifiques), les conseils techniques aux niveaux national et local, sont inventoriées ;
- une analyse des besoins/demandes réels d'intervention au niveau des entreprises est faite ;
- les forces et faiblesses du dispositif d'appui aux entreprises et de promotion de l'entrepreneuriat tel qu'il aura été décrit, sont analysées,
- les voies et moyens (nouveaux dispositifs) pour améliorer le dispositif existant en se référant à l'expérience d'autres pays en développement sont proposés.

4. L'APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique a compris et comprendra les étapes suivantes :

- Au cours d'une première réunion avec l'équipe du Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Sociales (CAPES), la méthodologie de l'approche a été présentée accompagnée d'une fiche d'enquête pour servir de base aux entretiens et au rassemblement des informations collectées ; un accord est intervenu entre les deux parties ;
- Les consultants ont recherché et exploité des documents existants et pertinents sur le thème de l'étude ainsi que des informations utiles ; ils se sont entretenus avec des personnes ressources de l'administration publique, du secteur privé, de la société civile et des partenaires techniques et financiers ; ils ont rencontré des responsables de certains des dispositifs d'appui ;
- La rapport provisoire a été revu et largement amendé au cours d'une réunion tenue le 11 octobre 2007 avec un groupe de travail mis en place par le CAPES ; une vingtaine de personnes étaient présentes ; elles représentaient diverses compétences sur les différents thèmes de l'étude à savoir des personnes ressources de l'administration publique, du secteur privé, de la société civile, des secteurs de la recherche, les partenaires au développement, etc.
- Le rapport revu et corrigé par les consultants a fait l'objet d'une restitution à un comité composé des participants au groupe précédant auxquels se sont joints des économistes et des universitaires de haut rang pour validation ;
- Au terme de ce processus interactif de revue et d'appropriation, le document du rapport a été finalisé par les consultants et remis au CAPES, pour les suites à donner.

5. LES ATOUTS ET LES LIMITES

Les atouts

Il ne s'agit pas de la première étude du genre ; le travail a donc bénéficié de travaux antérieurs conduits notamment sous la responsabilité de la MEBF, du GPI, de RAMPE ainsi que du PNUD ; ils sont répertoriés dans les références figurant en annexe du rapport au titre de la bibliographie ;

L'émergence de la MEBF contribue à donner au marché des produits de services non financiers d'appui aux entreprises une instance de coordination et d'impulsion qui soutient la création et l'expansion d'entreprises, surtout les PME ;

L'accueil auprès de chacune des structures visitées s'est avéré positif et les personnes rencontrées se sont montrées ouvertes et accueillantes ;

L'intérêt et la pertinence de l'étude ont été reconnus et affirmés au niveau des instances rencontrées ; un souhait commun a été exprimé de voir les résultats de ce travail guider les décisions notamment du gouvernement, des institutions représentatives du secteur privé et des partenaires techniques et financiers.

Les limites

Le manque d'un observatoire des entreprises garde dispersées les informations requises pour l'étude ; le porte à porte et/ou la reprise de fichiers existants aura constitué la méthode la plus pratique pour collecter les informations nécessaires sur chacune des structures d'appui aux

entreprises.

La multiplicité des structures et des initiatives d'appui aux entreprises sont, pour la plupart et en quelque sorte, "statufiées" ou se contentant de faire le minimum sans promouvoir de démarches commerciales proactives auprès de la clientèle cible, souvent en raison de la modicité des moyens mis à leur disposition.

6. DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'administration publique, principal dispositif d'appui aux entreprises

Les constats

Le principal dispositif d'appui aux entreprises et à la promotion de l'entrepreneuriat au niveau national et local demeure l'administration publique. Celle-ci apporte dans ce domaine particulier, directement et indirectement, divers dispositifs, services et produits déterminants qui sont notamment contenus dans :

- des stratégies et des politiques publiques libérales aux plans global, sectoriel et par filière,
- un code d'investissement conçu pour attirer l'installation d'investisseurs privés étrangers,
- de nombreuses privatisations (télécommunications, industries, services, agriculture, etc.),
- des dispositifs d'infrastructures et des facilitations administratives pour les entreprises,
- des mises en place de structures et de projets financés localement et par des partenaires techniques et financiers pour aider, par l'apport de produits non financiers, à résoudre des problèmes ou à lever des contraintes spécifiques des entreprises et plus particulièrement en matière de renforcement des capacités,
- l'établissement de dispositifs financiers, des fonds nationaux, pour intervenir au profit de catégories sociales données (femmes, jeunes, ruraux, etc.) ou de produits (approche filière) dans leurs activités entrepreneuriales,
- un régime politique stable fondé sur un Etat de droit démocratique, la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif, le Parlement et la Justice, des élections multipartites régulières et des institutions d'animation de la vie publique nationale.

Ces différentes interventions de l'Etat forment autant de dispositifs initiés pour créer un environnement favorable à la liberté d'entreprendre pour les entrepreneurs nationaux certes mais surtout pour attirer des entreprises porteuses d'investissements sous régionaux et internationaux et encourager les exportations de valeurs ajoutées sur les marchés mondiaux. Cet environnement s'est largement amélioré depuis une vingtaine d'années et surtout depuis les années 2000.

Ce constat de l'approfondissement de l'économie libérale au Burkina Faso, est le résultat d'une cinquantaine d'années d'expérience d'intervention dans l'économie ; au cours des trois premières décennies de l'indépendance (1960-1987), en l'absence d'entrepreneurs locaux et dans un contexte international de bipolarité (système libéral et système étatique) l'Etat a dû jouer la suppléance en étant actif, voire vigoureux, dans le domaine concurrentiel ; selon le concept du professeur Alain Barrère, il était "envahissant"¹ du fait des initiatives dans tous les secteurs du commerce, de l'industrie, des services, etc.

¹Alain Barrère, Professeur de sciences économiques à Paris Panthéon, a utilisé ce concept de "l'Etat envahissant" par opposition à "l'Etat envahi", au cours d'une conférence donnée lors d'une des Semaines sociales de France dans les années 70 ;

Les limites aux politiques libérales

Cependant, le chemin parcouru de recentrage des missions de l'Etat et ses résultats plutôt positifs depuis l'indépendance, sous l'égide de la doctrine libérale, n'aura pas suffi pour réduire les fortes limites structurelles à l'effectivité des politiques libérales ; parmi celles-ci, on peut retenir les principales suivantes :

- les facteurs de nature structurelle (électricité, eau, télécommunication, code du travail, transport, etc.) continuent de peser grandement sur les performances des entreprises ; la réduction du coût de ces facteurs passe par l'intégration régionale mise en œuvre davantage en termes de marché que d'institutions sous régionales bureaucratiques ;
- l'agriculture qui domine l'économie nationale demeure toujours sous la commande de pratiques technologiques millénaires et du régime des pluies ; le coton premier produit d'exportation est un produit à risque, à la fois bénédiction et malédiction ; la petite agriculture demeure une activité de subsistance ; la promotion de la petite irrigation et de la révolution verte ouvrent des perspectives de transformation.
- les privatisations en dépit de leurs "succès" *prima facie*, n'ont pas toutes été suivies des investissements de modernisation attendues pour améliorer les compétitivités nationales, sous régionale et surtout internationale ; celles-ci qui ont entraîné des pertes d'emplois, auront plutôt favorisé des monopoles privés, au lieu et place du monopole étatique ;
- la globalisation libérale joue tout à la fois comme un contexte d'appel fort à la libéralisation (le marché mondial est ouvert) et à la protection (il faut fixer des limites à cette ouverture globale pour la sauvegarde d'un minimum de sécurité nationale) ; les résultats de l'Etude Nationale Prospective, "Burkina 2025", offrent un champ de détermination d'actions de transformation par rapport à un futur voulu dominé par *le savoir* comme levier social et économique irremplaçable ;
- le savoir n'émerge pas encore comme un facteur d'appel et une source d'investissement, en particulier, sous des formes de sous traitances dans des domaines tels ceux des télécommunications, de l'information et de la communication, des processus de production industrielle (véhicules, machines outils, etc.), de médicaments, etc.

Recommandations générales

Ne pas "diaboliser l'Etat" : la principale recommandation qui ressort de cette analyse de l'évolution du recentrage du rôle de l'Etat pour promouvoir les entreprises dans une économie libérale consiste à ne pas "diaboliser" l'Etat mais à réaffirmer son rôle régalien aux commandes de la promotion d'un environnement favorable aux affaires.

Dynamiser les structures publiques d'appui : les structures publiques d'appui aux entreprises qu'elles soient financières ou non, doivent être dynamisées pour mieux s'inscrire dans des dynamiques commerciales, c'est-à-dire de marché, à la conquête des clients et pour leur donner satisfaction et fournir des réponses techniques adéquates à leurs besoins ; elles doivent être dotées de moyens suffisants qui leur permettent d'atteindre un seuil d'intervention critique et significatif.

Pérenniser les structures privées d'appui non financier : les structures privées d'appui non financier doivent veiller à leur pérennisation en commercialisant leurs produits à des tarifs qui permettront d'assurer la couverture des coûts et la poursuite pérenne de leurs activités ; elles devraient, en outre, considérer de promouvoir des synergies entre elles et éviter des concurrences coûteuses ;

Les structures privées d'appui financier doivent évaluer le projet et son porteur: les structures privées d'appui financier doivent s'attacher tout à la fois à évaluer l'entreprise et l'entrepreneur avec un accent plus particulier sur le second, à modérer les formalités qui surenchérisent sur les garanties à donner et à promouvoir l'épargne

CHAPITRE 1

RETROSPECTIVE DU ROLE DE L'ETAT PAR RAPPORT AUX ENTREPRISES AU NIVEAU NATIONAL

1. L'ETAT POST COLONIAL ET LES ENTREPRISES A L'INDEPENDANCE

Un nouvel Etat tentaculaire

A l'indépendance en 1960, le Burkina Faso a hérité d'une culture de droit public occidental qui s'appliquait à la conception de l'Etat nouveau. En effet, dans l'histoire de l'Occident, c'est en faisant la guerre que l'Etat s'est formé sur les ruines de la féodalité. Les féodaux qui ont triomphé de leurs concurrents ont dû créer une armée pour assurer la survie de la nouvelle entité, des tribunaux pour rendre la justice, une police pour assurer l'ordre et l'application des règlements, une administration territoriale pour assurer l'encadrement du territoire, diffuser et faire appliquer les directives du centre, une administration fiscale pour extraire les ressources nécessaires à l'entretien des troupes, des serviteurs du Prince et de son état-major administratif, un appareil diplomatique pour défendre sa souveraineté et nouer des alliances, etc.²

Par rapport à la conception de l'Etat, les nouvelles autorités nationales du Burkina Faso se sont retrouvées, ainsi, devant un dilemme de culture d'Etat ou de la puissance publique ; d'une part, c'était l'héritage administratif et politique de la gouvernance coloniale, politiquement défunte mais dont la conception romaine de l'Imperium et napoléonienne de l'Etat et leurs traductions en termes de droit public, de pratiques administratives, de gestion publique, relevaient d'une culture autoritaire ; celle-ci vivait et animait l'action quotidienne des agents et cadres locaux en place ; d'autre part, c'était par rapport aussi aux traditions de commandement de la chefferie coutumière, fragmentée et affaiblie certes mais exerçant, au quotidien et à proximité, une gouvernance de royauté auprès de la majorité des populations burkinabè.

Face à ce dilemme, la mise en place d'un Etat relevant de l'ordre démocratique n'a pas été la réponse politique effective dans l'immédiat-après-indépendance, d'autant plus que les nouveaux dirigeants et leurs peuples n'en avaient pas l'expérience pratique et collective, institutionnelle et culturelle ni par le mode colonial d'administration, ni par celui traditionnel des chefs coutumiers.

On s'aperçoit ainsi que ces régimes neufs ont, dans leur ensemble, récupéré l'autoritarisme colonial d'un côté et, de l'autre, leurs dirigeants se sont comportés comme des chefs traditionnels à l'autorité non discutable. L'autocratie aura donc prévalu au maintien d'un Etat souverain et centralisé, soutenu par un parti unique, Parti-Etat, contrôlant tous les secteurs de la vie nationale (politique et économique, sociale et culturelle).

C'est l'ère de l'Etat tentaculaire et envahissant qui fut souvent personnalisé sur le modèle de Louis XIV, roi de France, qui disait : « L'Etat c'est moi ».

Les références à l'Etat démocratique figurant dans la Constitution de l'indépendance et les textes de lois et règlements des années 1960 qui en faisaient état affichaient un dilemme par rapport à la culture subconsciente de l'héritage romain et napoléonien du colonisateur français et celle coutumier ainsi que de l'environnement du "centralisme démocratique" inspiré de la dictature marxiste-léniniste ; elles servaient d'obstacle à une conception et à une transformation mieux ajustées de l'Etat, à savoir, un Etat démocratique.

Ainsi, la difficulté originelle de mise en place de cet Etat démocratique n'était pas due à une quelconque inaptitude des premières équipes nationales ; elle trouve largement sa cause dans ce dilemme originel apparu dès l'indépendance et qui perdure, à bien des égards encore,

²MFPMA : Note de synthèse : Audit organisationnel des départements ministériels et institutions : diagnostic et recommandations, 1996

jusqu'aujourd'hui. C'est ainsi que les régimes politiques burkinabè, à l'exception notoire de celui du Général Sangoulé Lamizana, ont eu de fortes marques autocratiques. Des mentalités des Gouverneurs des Colonies et des comportements de Chefs traditionnels auront ainsi présidé à la conception originelle de l'Etat post colonial burkinabè, souverain et régulateur, producteur et providence et des Partis-Etat.

Cadre formel et informel d'évolution des entreprises

On distingue généralement deux cadres d'évolution des entreprises à savoir : le formel et l'informel. Dans ces cadres, les entreprises étaient plutôt rares à l'indépendance ; seuls des comptoirs coloniaux dominaient le marché formel de l'import/export.

Le secteur formel

Le secteur formel correspond à un environnement matériellement et objectivement caractérisable de l'économie. C'est un cadre d'évolution des acteurs économiques basé sur des normes. Ainsi, les caractéristiques des entreprises du secteur formel sont entre autres :

- l'existence légale ;
- une comptabilité complète ;
- une fiscalité intégrale (pas système forfait) ;
- des produits répondant à des normes de qualité ;
- la présence d'un staff de compétences attestée et reconnues ;
- des prestations sur une base contractuelle.

Aussi :

- Etre promoteur d'une entreprise qui va relever du secteur formel, requiert une attitude entrepreneuriale, au sens classique du terme, une vision à moyen et long terme, des capacités techniques et de gestion ;
- Souvent la complexité technologique et le mode de production nécessitent des moyens de production adaptés ainsi qu'une forme poussée d'organisation et de communication.

Le secteur informel

Couramment le secteur informel désigne l'ensemble des acteurs économiques qui évoluent en marge des textes réglementaires.

En 1986, Van Dijk Meine P³, définissait les caractéristiques générales des entreprises du secteur informel du Burkina Faso de la manière suivante :

- Le capital nécessaire au départ est peu important ; la faiblesse du capital de départ facilite l'entrée de nouveaux concurrents ;
- Il s'agit, souvent, d'exploitations familiales où des considérations parentales et économiques se mélangent ;

³ Van Dijk Meine Pieter, Burkina Faso. Le secteur informel de Ouagadougou. Paris, Editions L'Harmattan, Collection Villes et Entreprises, 1986.

- On utilise les matières premières locales et l'outillage fabriqué sur place ; la débrouillardise vient souvent pallier le manque de moyens ;
- Les qualifications nécessaires ne sont pas acquises à l'école ; le niveau d'instruction moyen est très faible, ce qui ne veut d'ailleurs pas dire que ces entrepreneurs ne savent pas compter ; le savoir est acquis par apprentissage ; l'observation puis l'imitation des plus anciens constituent le mode principal de transmission des connaissances ; la maîtrise du savoir par l'apprenti débouche tout naturellement sur le désir de devenir indépendant et de créer sa propre unité de production ;
- Les opérations de production sont menées à une échelle restreinte ; ces entreprises restent de petite taille, dix employés constituent généralement une limite supérieure ; la productivité est basse, les moyens limités, le volume de production demeure par conséquent faible ;
- La technologie utilisée est adaptée et a un fort coefficient de main-d'œuvre ; elle est souvent traditionnelle, parfois un peu améliorée, rarement moderne car la qualification du personnel et les moyens financiers disponibles ne le permettent pas ; les apprentis sont nombreux, peu rémunérés, et le souci de la productivité horaire absent ;
- Le marché n'est pas réglementé et est ouvert à la concurrence ; les règles, les normes, si elles existent, sont soit ignorées, soit connues mais non respectées ce qui revient au même.

Comptoirs coloniaux et rareté des entreprises locales

L'héritage d'un Etat "tous azimuts" au Burkina Faso aura correspondu à un environnement mondial marqué par la coupure de la gouvernance du monde en deux blocs, à savoir le bloc communiste exclusivement centré sur l'Etat du centralisme démocratique (régime de l'Est) et l'Etat minimum des régimes libéraux du marché (régimes de l'Ouest).

Les jeunes nations indépendantes des pays occidentaux étaient enclines à affirmer leur autonomie en nouant des relations et en imitant les *mode de delivery* des pays de l'Est en dotant les Etats des pouvoirs dans tous les domaines. Par ailleurs, à l'indépendance, constat doit être fait de l'existence limitée d'entreprises privées au Burkina Faso.

Le secteur privé était dominé par des anciens comptoirs coloniaux appartenant à des intérêts français et tournés vers le commerce et les travaux publics; il en était ainsi de la CFAO, de la CICA, de la Peyrissac, de la BNP, de la BAO, de la Transafricaine, de quelques compagnies de transit et d'assurances, une entreprise de travaux publics (les Dragages) et des PME de travaux dans l'eau et l'électricité, etc.

On notait la présence d'une huilerie à Bobo-Dioulasso. Des Libanais s'adonnaient aussi au commerce et tentaient de pénétrer le secteur de la transformation industrielle grâce à des initiatives de PME de faible valeur ajoutée et tournées vers la substitution aux importations.

Les nationaux au niveau d'éducation encore très faible faisaient de la débrouille dans le secteur informel pour le tout petit commerce (lilliputien), l'artisanat, les travaux de réparation et bénéficiaient de quelques sous-traitances dans les travaux publics (carrelage, plomberie, peinture, etc.). Les millionnaires burkinabè se comptaient sur les doigts.

Un Etat entrepreneur

Dans un environnement où l'entrepreneur national émergeait lentement, l'Etat aura vu sa mission d'entrepreneur s'affirmer de façon naturelle sous forme de politiques d'intervention notamment par la planification des investissements publics, la création d'établissements publics, de sociétés d'économie mixte et l'élaboration de codes des investissements pour attirer des investisseurs privés internationaux. Du fait de ses activités, l'Etat était envahissant dans tous les secteurs.

C'est ainsi que de 1960 au début des années 1990, la société burkinabe a été régie sous l'empire d'un Etat centralisateur positionné aux commandes d'une multitude d'initiatives. L'économie nationale a fonctionné sous régime d'intervention tous azimuts de l'Etat jusqu'au début des années 1990. Le secteur parapublic représentait une part dominante du secteur moderne, tant industriel que commercial. Les prix étaient réglementés. Le budget national finançait les activités entrepreneuriales de l'Etat.

Cet Etat envahissant s'était forgé une philosophie en matière de gestion économique et qui distinguait trois secteurs par rapport auxquels il définissait ses interventions⁴ :

- *Secteur stratégique* : le secteur stratégique était considéré comme névralgique et relevait de la puissance publique ; il s'agissait de l'eau, de l'électricité et des télécommunications ; le secteur privé n'y voyait pas d'intérêt à cette époque en raison de l'importance des investissements à y consentir et de la lenteur de la rentabilité.
- *Secteur sensible* : le secteur sensible était un secteur prioritaire où le public et le privé s'associaient pour défendre l'intérêt général d'une part et apporter d'autre part des modes de gestion dynamique et de la technologie puisée sur le marché. Ce fut le cas du secteur bancaire et de l'approvisionnement des produits de première nécessité.
- *Secteur ordinaire* : le secteur ordinaire (commerce, agriculture et industrie) fut laissé au privé ; cependant quand il s'agissait d'une société étrangère, il était requis que les nationaux disposent, dans le capital, du tiers bloquant (35%).

2. L'INTERVENTIONNISME ET LA TRANSITION LIBERALE

C'est en référence à ces considérations que furent entreprises des interventions directes de l'Etat dans le domaine du secteur privé pendant les deux premières décennies de l'indépendance aggravées au cours de la troisième décennie par la révolution sankariste. La survie des entreprises publiques et parapubliques s'est trouvée dépendre d'un ensemble de mesures de protections directes et indirectes coûteuses aux finances publiques et finalement aux contribuables. Leur gestion était jugée globalement inefficace. Le secteur industriel s'en trouvait gravement affecté. Les politiques interventionnistes de l'Etat avaient pour conséquences de freiner les possibilités d'ajustement du secteur moderne aux incitations du marché local et international.

Dans une telle situation, la macro économie du développement à dominante étatique enseigne⁵ que la transition d'une économie réglementée d'Etat, relevant du type de celle du Burkina Faso de 1960 à 1990, à une économie libérale et efficace doit passer par la réalisation des principales

⁴Général T. M. Garongo : "Devoir de mémoire" Editions Edipap, 2^{ième} trimestre 2007, Ouagadougou, Burkina Faso

⁵"Economie du Développement" par Malcolm Gillis, Dwight H. Perkins, Michael Roemer, Donald R. Snodgrass, Nouveaux Horizons, 4^{ième} édition, 2001

conditions suivantes :

- Une stabilité raisonnable des prix et, dans une large mesure, l'équilibre macroéconomique,
- Les transactions des biens et services sont régies par les mécanismes du marché,
- L'élévation de la productivité est le fruit de la concurrence sur le marché intérieur ou par l'importation,
- Les prix relatifs reflètent bien les pénuries relatives de l'économie,
- Les acteurs privés et les décideurs ont la capacité et la volonté de répondre aux signaux du marché.

En 1989, le «consensus de Washington»⁶ est intervenu et a fixé, en dix points, ce qu'on peut considérer comme le cahier des charges des réformes libérales à entreprendre par l'Etat :

- Assurer la discipline budgétaire, à savoir, éviter les déficits budgétaires qui entraînent des crises de balance de paiement et l'inflation qui, en fin de compte, desservent surtout les ménages pauvres,
- Redéfinir les priorités en matière de dépenses publiques au profit de la croissance et des secteurs sociaux [éducation et santé notamment],
- Conduire une réforme fiscale raisonnable qui ne pèse pas sur la compétitivité et n'encourage pas la fraude et l'informalisation de l'économie,
- Libéraliser les taux d'intérêts,
- Promouvoir des taux de change compétitifs,
- Libéraliser le commerce,
- Libéraliser les investissements directs en provenance de l'étranger,
- Privatiser les entreprises étatiques et para étatiques,
- Déréglementer la vie économique pour favoriser les régulations par le marché,
- Faciliter l'accès au droit de propriété aux agents du secteur informel.

Sur ces bases, le Fonds Monétaire International en coopération avec le gouvernement burkinabe, depuis 1990, a soutenu des programmes de stabilisation recherchant ou comportant, notamment :

- La réduction du déficit du budget de l'Etat
- La suppression des contrôles sur les prix

La dévaluation du FCFA intervenue en 1994, sous la pression du FMI, a constitué une composante essentielle dans les dispositifs des programmes de stabilisation. Une fois l'économie stabilisée ou en passe d'être stabilisée, il a été mis en place avec le concours de la Banque Mondiale des mesures d'ajustement structurel pour garantir le bon fonctionnement d'une économie de marché dans le pays avec la mise en œuvre des mesures suivantes :

- Démantèlement des réglementations et privatisations,
- Introduction ou renforcement de la concurrence (maximisation du profit et accroissement de la productivité, stratégie d'ouverture),
- Fixation des prix en fonction de l'insuffisance de l'offre,
- Incitation des agents industriels et commerciaux et des producteurs agricoles à agir en conformité avec les signaux du marché.

⁶John Williamson, "Au-delà du Consensus de Washington", Finances et développement, septembre 2003.

3. LE DESENGAGEMENT DE L'ETAT ET LES PRIVATISATIONS⁷

Toutes ces différentes mesures ont conduit progressivement à des désengagements de l'Etat de la sphère de commandement direct de l'économie. L'Etat est devenu réformiste pour se dégager du secteur concurrentiel au bénéfice des entreprises privées.

La réforme des entreprises publiques et parapubliques a été entreprise par l'adoption de neuf (09) textes ayant force de Loi autorisant le désengagement partiel ou total de l'Etat dans quarante cinq (45) entreprises publiques de différentes tailles et dans divers secteurs d'activités. Sur les quarante cinq entreprises élues à la privatisation vingt et six (27) ont été effectivement transférées partiellement ou totalement au privé, treize (13) ont été liquidées ou en cours de liquidation, trois (03) ont été retirées du programme et sont en cours de privatisation la SONABEL, la SONABHY et la SONAPOST.

Par rapport aux privatisations, les cinq conditions de la théorie économique et les référentiels doctrinaux du consensus de Washington ont servi de cadre de référence aux programmes du FMI et de la Banque Mondiale, dans leur partenariat avec le Burkina Faso. En effet, les privatisations interviennent comme mesures de réduction des dépenses publiques et de laisser-faire des règles du marché (maximisation des profits et gains de productivité).

Grâce à ces privatisations, il était escompté que l'Etat se recentrassent sur ses missions traditionnelles de souveraineté (diplomatie, défense, monnaie) et d'arbitrage pour servir la justice sociale (accès de tous aux produits sociaux et économiques de base).

Dans une première approximation, on peut avancer que la première génération des privatisations au Burkina Faso aura été marquée, voire dominée, par une forte connotation doctrinale du retrait impératif de l'Etat. Il s'était agi, avant tout, d'entrer dans les règles de jeu de la macro économie libérale en appliquant la doctrine dominante et, ce faisant, démontrer que le pays était un "bon élève" des institutions de Bretton Woods.

En effet, l'option de politique économique de privatiser aura figuré dans les programmes de stabilisation avec le FMI et d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale *avant que* des études diagnostiques détaillées soient entreprises et appropriées par le gouvernement⁸.

De telles investigations préalables auraient permis d'examiner, de façon systématique, la situation du secteur parapublic, les conditions et perspectives spécifiques de chacune des entreprises susceptibles d'être privatisées. Leurs résultats auraient fondé des négociations plus documentées et des formulations d'accords plus nuancées et les différentes mesures de réformes de l'Etat auraient été sans doute initiées beaucoup plus tôt.

Outre la rationalité théorique et doctrinale qui a prévalu dans les privatisations (moins d'Etat et plus de marché), celle des finances publiques aura été tout aussi déterminante, à savoir, l'exigence de "balancer les comptes". A cet effet, les objectifs du premier programme d'ajustement structurel du Burkina Faso visaient, en effet, à accroître le taux de croissance du PIB, et réduire le déficit des finances publiques.

Ces objectifs étaient certainement justifiés. En effet, le Burkina Faso avait exécuté ses budgets en

⁷MCPEA : Les privatisations au Burkina Faso, par Pierre Claver Damiba, 2005

⁸"Burkina Faso, Mémoire économique", Banque Mondiale, 5 décembre 1989

déficit, de 1982 à 1991 ; de 1986 à 1990, le déficit consolidé des finances publiques s'est établi en moyenne à 11% du PIB ; de 1982 à 1987 16% des déficits ont été financés par l'aide extérieure ; à la fin de l'exercice fiscal de l'année 1990, l'accumulation des arriérés de dette s'élevait à 83 milliards FCFA.

En 1991, au moment où se préparait le processus de réforme et de restructuration des entreprises publiques, il était estimé à 20,5 milliards CFA le montant des subventions versées par l'Etat. Sous le bénéfice des privatisations, ce montant était ramené à 1,4 milliard CFA en 1999. Les finances publiques supportaient, en outre, des manques à gagner du fait des exonérations d'impôts et taxes et de droits de douanes consenties aux entreprises d'Etat.

La crise des finances publiques s'expliquait, notamment, par le faible niveau des recettes, par la part relative élevée des salaires et par les subventions aux entreprises publiques, lesquelles se montaient à 7 milliards FCFA par an de 1986 à 1990. La rationalisation des dépenses publiques, comme partie intégrante des programmes d'ajustement structurel, nécessitait que les entreprises parapubliques soient soustraites du financement et des soutiens budgétaires directs et indirects.

C'est à ce titre que l'Etat s'engagea à se dégager du capital des entreprises industrielles et commerciales, à restructurer les institutions d'appui au secteur privé et à créer un environnement incitatif pour le développement du secteur privé.

Une étude⁹ menée par le ministère chargé des entreprises publiques et parapubliques au Burkina Faso a montré que les avantages accordés à seize (16) entreprises publiques et parapubliques sous forme d'apport en capital, de subventions, de remise d'impôts, etc. et qui s'élevaient à 7,6 milliards dépassaient leurs contributions totales de 1,4 milliards CFA, soit un manque à gagner de 6,2 milliards. De 1995 à 1998 les repreneurs ont investi plus de 19,8 milliards FCFA dans les entreprises privatisées. De 1999 à 2000, les investissements ont atteint 15,5 milliards. Ces montants d'investissements par les repreneurs correspondent largement au remplacement justifié d'équipements obsolètes.

Par ailleurs, on note que depuis leur création, seulement 8 entreprises parapubliques ont pu servir des dividendes à l'Etat. De 1995 à 2000, les repreneurs ont investi 35,3 milliards pour l'extension et le renouvellement d'équipements obsolètes.

Le chiffre d'affaires des entreprises privatisées se présentait comme suit :

	1996	1997	1998	1999	2000
Chiffre d'affaires (milliards CF)	127,6	151,2	157,2	141,0	141,4
Accroissement		18,5%	3,9%	- 10%	-

Ainsi, le chiffre d'affaire de 1996 à 2000 n'aura pas connu de croissance significative en se maintenant à un niveau moyen de 143 milliards FCFA. Les impôts et taxes versés par les sociétés privatisées ont atteint 9 milliards en 1998, 4 milliards FCFA en 1999 et 2000 contre 7 milliards FCFA de subventions par an au temps des parapubliques. En 1991 20,5 milliards FCFA avaient été versés par l'Etat aux entreprises publiques; en 1999 ces subventions étaient descendues à 1,39 milliard FCFA.

⁹Commission de privatisation : "Atelier de réflexion sur la mise en œuvre des opérations de privatisations", octobre 2003.

Les montants des gains nets annuels pour les finances publiques, résultant des privatisations, ne se sont pas situés à des niveaux particulièrement élevés ou dramatiques. Et ce, d'autant plus que l'Etat est appelé à intervenir à nouveau pour empêcher, voire pour reprendre, des entreprises privatisées afin qu'elles ne sombrent pas dans la faillite, ne créent pas de vide économique sur le marché et ne génèrent pas des crises sociales.

4. REFONDER L'ETAT : ECONOMIE LIBERALE ET DEMOCRATIE POLITIQUE

"Moins d'Etat mieux c'est"

La transition libérale au Burkina Faso a conduit aujourd'hui le pays dans un processus de refondation d'un l'Etat démocratique avec ses principes directeurs, ses visions et des stratégies libérales. En effet, l'impératif démocratique et les revendications populaires qui lui sont liées, se sont greffées sur la crise de l'Etat ; on ne peut donc prétendre construire une démocratie sans repenser et refonder l'Etat par rapport aux règles de jeu libérales qui prescrivent que l'Etat ne peut pas tout faire et ne doit pas tout faire ; il devra favoriser les autorégulations en faisant largement confiance aux exigences du marché et du secteur privé.

Dans cette perspective, l'Etat, personnification juridique de la nation, devra prêter désormais une attention soutenue aux missions fondamentales et minimales suivantes qu'il se devra d'assurer ou d'assumer :

- la régulation générale et la protection de la société ; ce qui correspond à la fonction régalienne de souveraineté,
- la fonction de politique macro économique et macro institutionnelle, à savoir la régulation économique et institutionnelle,
- la fonction sociale, culturelle et d'équité, notamment en organisant la lutte contre la pauvreté de masse.

Cette conception libérale du "moins d'Etat mieux c'est" correspond à celle d'une puissance publique "régalienne et régulatrice"¹⁰ qui doit bâtir la nouvelle culture de l'Etat démocratique et d'une administration publique performante et de résultat en contexte libéral de marché sur les ruines de l'Etat napoléonien ainsi qu'une nouvelle économie, enracinée et ouverte, sur les échecs d'un développement bureaucratique et interventionniste.

Principes d'actions positives

Les principes directeurs d'actions positives qui devront présider à la refondation de l'Etat démocratique et libéral sont les suivants :

- Défendre et préserver l'ordre social, la sécurité physique et juridique des citoyens et citoyennes,
- Edicter et garantir le respect des règles du jeu économique,
- Assurer la régulation financière, l'encadrement technique des paysans, la protection des marchés industriels en vue d'assurer un régime d'accumulation,
- Revaloriser le rôle catalyseur de l'Etat appelé à créer un environnement favorable au développement du secteur privé ("*doing business*")
- Favoriser l'émergence d'une classe d'entrepreneurs privés, ossature de la société civile moderne

¹⁰M Franc : "Avant propose. L'avenir de l'Etat dans l'économie de marché" RFAP N°62, 1992

- Faciliter la montée de toutes les autres organisations non gouvernementales : presse et médias privés, syndicats, associations de femmes, etc.

Principes d'actions négatives

Les principes directeurs d'actions négatives qui devront présider à la refondation de l'Etat démocratique et libéral sont les suivants :

- Rompre avec l'idée et les pratiques de l'Etat providence (assistance sociale), refuge d'incompétence et d'insouciance,
- Se désengager de la production de biens et de services à travers des sociétés d'Etat, d'économie mixte, établissements publics, etc.

Ces principes s'inscrivent dans la nécessité de réforme de l'Etat et de sa modernisation permanente pour en faire un vecteur efficace du développement du Burkina Faso, selon des propos du Président du Faso, Blaise Compaoré.

Visions et stratégies correspondantes

Les visions et les stratégies correspondantes à la refondation d'un Etat de droit démocratique et de philosophie libérale sont reprises dans le tableau ci-dessous :

Domaines	Visions	Stratégies proposées
Gouvernance démocratique	Vision d'un Etat : - assurant la santé, l'éducation, la défense des droits et des intérêts des citoyens - jouant le rôle d'arbitre - garantissant la transparence dans la gestion des affaires publiques	- Instauration de la concertation et du dialogue entre les acteurs concernés - Respect des principes démocratiques
Administration publique	Vision d'une administration : - plus proche des administrés, - favorisant le développement local - décentralisation intégrale dans laquelle davantage de pouvoir de décision est accordé aux populations locales	- Bonne mobilisation et exploitation des ressources locales et nationales - Sensibilisation, responsabilisation par la concertation entre partenaires locaux et centraux, publics et privés - Equipement des villages en infrastructures de base - Renforcement et accélération du processus de décentralisation

5. LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE¹¹

La préoccupation centrale de la réforme globale de l'administration publique burkinabè consiste à en renforcer les capacités institutionnelles et humaines, à créer un environnement porteur pour lui permettre d'assurer un bon fonctionnement et de produire des résultats correspondants à la demande et aux attentes de la clientèle des citoyens et des entreprises.

¹¹"Renforcement des capacités institutionnelles et humaines du secteur public", Pierre Claver Damiba, août 2007

Des définitions

La Fonction Publique

La Fonction Publique qui ne se confond pas avec le ministère qui en porte le nom et en a la responsabilité, correspond au support humain de l'administration publique ; il s'agit de la communauté d'hommes et de femmes qui travaillent dans l'administration publique ; la fonction publique n'est qu'une des composantes de cette administration publique.

L'Administration Publique

L'Administration Publique, quant à elle, est un système d'Etat, à savoir un ensemble intégré et complexe de moyens humains, matériels et logistiques, financiers, organisationnels et procéduraux en interaction dynamique, en relation avec un environnement donné et organisé en fonction d'une finalité qui est la satisfaction de l'intérêt général ; elle correspond à l'instrument privilégié d'exécution des lois, des plans, des programmes et des projets de développement du gouvernement ainsi que des décisions de justice.

La Réforme Globale de l'Administration Publique

La Réforme Globale de l'Administration Publique de l'Etat entreprise, au Burkina Faso, depuis 1986/88 et qui s'est approfondi et élargie depuis lors ne concerne pas la fonction publique mais l'administration publique dans l'ensemble de ses dimensions et de son contenu systémiques : missions, structures, moyens, organisations, fonctionnement, méthodes et procédures ainsi que dans ses relations avec l'extérieur (la clientèle).

Problématique des capacités du secteur public

La capacité institutionnelle et administrative se réfère à l'habilité d'un département administratif de l'Etat à assurer son mandat ou ses attributions fonctionnelles ; le développement des capacités institutionnelles implique la fourniture d'assistance financière, technique et matérielle pour renforcer l'effectivité de ses missions de gouvernance, de gestion humaine et financière et de mise à disposition de produits/services à la clientèle ; l'assistance porte principalement sur les formations des fonctionnaires, l'organisation administrative, les différents équipements administratifs et les statuts du personnel avec les incitations monétaires et les reconnaissances de performances individuelles et institutionnelles.

La capacité institutionnelle et administrative s'inscrit dans un milieu culturel tel qu'on ne peut pas la paramétrer une fois pour toutes pour l'appliquer sans nuance et adaptation aux différents pays ; elle est portée au Burkina Faso par des comportements enracinés dans des traditions séculaires et une histoire coloniale ainsi que dans des héritages contemporains spécifiques.

L'expérience permet de constater l'évidence que les formations dominent le champ des capacités publiques ; elles continuent d'être données sous forme de nombreux ateliers, de séminaires, de retraites. Leurs durées sont variables de quelques demi-journées à une semaine. Les résultats positifs de ces formations sont :

- l'amélioration de la gouvernance politique (élections démocratiques) et économiques (performance macro économique),

- une meilleure mise en œuvre de la réforme de la fonction publique qu'il faudra cependant parachever, davantage opérationnaliser et dont il faudra assurer les suivis de mise en œuvre,
- l'établissement de l'Etat de droit avec des améliorations dans les performances démocratiques,
- le renforcement de la société civile, et
- la séparation des trois pouvoirs. L'impulsion libérale a été donnée et des performances ont été notées dans les processus de privatisations.

Cependant, les services publics bénéficiaires de telles formations et de mise à niveau ne tiennent pas toujours une mémoire de ces activités et qu'il n'en est que rarement fait restitution ; on note que, fréquemment, ce sont les mêmes qui en bénéficient et qu'il existe assez peu de cas où ces initiatives conduisent à des améliorations salariales ou à des promotions dans les positions hiérarchiques ; par ailleurs, le petit nombre d'agents et de cadres des services auxquels s'applique la rotation numérique entraîne une perte régulière de capacité conduisant à un perpétuel recommencement.

Des leçons apprises, il ressort que les formations octroyées aux fonctionnaires pour renforcer leurs capacités professionnelles ont besoin pour être plus efficaces et s'appliquées plus aisément dans le champ du travail :

- d'une large ouverture aux dynamiques du marché et aux préoccupations quotidiennes des usagers (approches clients),
- d'un large partage avec les collègues de bureau sur les "choses apprises" et d'un suivi hiérarchique pour mesurer l'impact,
- d'une non politisation de l'administration qui doit être au service de tout le monde sans référence aux opinions et appartenance politiques.

Les défis politiques de l'Etat

Le premier champ public du renforcement des capacités institutionnelles et humaines est celui de la gouvernance politique ; celle-ci concerne, pour réussir une amélioration continue des capacités du secteur public, d'abord les trois pouvoirs classiques (exécutif, législatif et judiciaire) et ensuite leur interaction avec la société politique et la société civile.

Le premier Plan National de Bonne Gouvernance 1998-2003 fut adopté par le gouvernement en septembre 1998. Les leçons apprises au cours de cette période ont été mises en évidence au cours de sessions d'évaluation participative. Toutes ces données analytiques sur les forces et les faiblesses du premier PNGB ont servi de base et de pistes d'enrichissement pour la reformulation participative d'un deuxième PNGB 2005-2015 dont la mise en place du Secrétariat exécutif est intervenue en septembre 2006.

Les initiatives burkinabè de la bonne gouvernance ont porté des progrès significatifs depuis une vingtaine d'années. L'axe 4 du Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté (CSLP) porte sur la promotion de la bonne gouvernance que le PNGB développe et met en œuvre.

Actuellement, le Burkina Faso vit la plus longue période de stabilité politique de son histoire. Avant cette date, en trois décennies d'indépendance, le pays avait connu 3 Républiques et 6 périodes d'exception. Les institutions de gouvernance politique au Burkina Faso depuis la constitution de 1991 sont repris dans le tableau ci-dessous

Institutions de gouvernance politique au Burkina Faso depuis la constitution de 1991

Institutions	Date de création	Indicateurs d'activités
– Pouvoirs exécutifs	Constitutionnel	Réforme globale de l'administration PNBG 2205-20015
– Pouvoir législatifs	Constitutionnel	Plan stratégique et Programme pour le renforcement capacités
– Pouvoir judiciaire (Conseil constitutionnel, Cour de cassation, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Haute cour de justice, Tribunal pour enfants)	Constitutionnel	Plan d'action nationale pour la réforme de la justice
– Conseil économique et social	Constitutionnel	Rapports des sessions
– Conseil supérieur de la communication	28 juin 2000	Rapports annuels
– Médiateur du Faso	17 mai 1994	Rapports annuels
– Commission électorale nationale indépendante	-	Rapports circonstanciels
– Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption	31 décembre 2001	Rapports annuels
– Comité national d'éthique	28 juin 2001	Rapports annuels
– Société politique	Art. 13 Constitution	-
– Société civile (SPONG/DGSONG)	-	-

Les défis administratifs de l'Etat

Le deuxième champ public du renforcement des capacités institutionnelles et humaines est celui de la gouvernance administrative ; celle-ci qui concerne l'administration publique se situe au cœur du support technique dans la construction d'un Etat moderne de droit démocratique. L'objectif stratégique que s'est assigné le Burkina Faso dans ce domaine c'est la nécessaire réforme de l'Etat et sa modernisation permanente pour en faire un vecteur efficace de notre développement. à savoir promouvoir un Etat régalién et régulateur qui réconcilie service public et efficacité sur les échecs de l'Etat producteur et providence.

La démarche suivie au Burkina Faso pour améliorer le fonctionnement du service public s'opère sur trois niveaux :

- La conduite d'audits organisationnels des départements ministériels pour diagnostiquer notamment les missions et les structures, les méthodes de travail, les ressources humaines, les ressources financières et matérielles ;
- La formulation de recommandations d'actions spécifiques de renforcement des capacités notamment par des propositions de solutions d'ordre législatifs et réglementaires, des réformes, des formations et des mises à niveau, des changements de comportement, etc
- Le suivi-évaluation de la mise en œuvre des recommandations pour conduire la réforme globale et modernisante de l'administration publique burkinabe.

Les premiers audits organisationnels ont abouti à des rapports administratifs en 1996¹² ; depuis lors des missions d'audits ont été régulièrement commanditées pour aller toujours plus en profondeur et dont les plus récentes datent de 2007¹³.

Les suivi-évaluations ont du mal à s'imposer sur une base régulière. Le cas du ministère de la santé

¹²MFPM : L'audit organisationnel des départements ministériels et institutions : diagnostic et recommandations – Rapport de synthèse, Mars 1996

¹³PRCA/PREMIER MINISTRE : Audits organisationnels de cinq ministères et plan de formation correspondant, 2007

est donné dans le présent rapport pour illustrer les efforts d'analyse institutionnelle en vue d'améliorer le bon fonctionnement de ce département ministériel au travers d'un plan de formation appropriée.

L'objectif principal de la Réforme Globale de l'Administration Publique (RGAP) au Burkina Faso c'est le renforcement/développement des capacités humaines et institutionnelles du secteur public. A cet effet, le législateur burkinabe a voté plusieurs lois qui forment le socle de la RGAP et qui portent sur :

- Les normes de création, d'organisation et de gestion des structures de l'administration de l'Etat¹⁴
- Le régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique¹⁵
- Les modalités d'intervention de l'Etat et répartition de compétences entre l'Etat et les autres acteurs du développement¹⁶

Les défis économiques de l'Etat

Le défi de la pauvreté de masse

Le troisième champ public du renforcement des capacités institutionnelles et humaines est celui de la gouvernance économique pour permettre de réussir des réductions significatives de la pauvreté de masse dans les quatre axes stratégiques suivants :

- la croissance dans l'équité,
- la facilitation d'accès des pauvres aux services sociaux de base (éducation, santé, eau potable, etc.),
- l'accès aux emplois et activités génératrices de revenus et
- la promotion d'une bonne gouvernance ;

Il est attendu de telles performances de lutte contre la pauvreté qu'elles permettent au Burkina Faso d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) en 2015.

Le tableau ci-dessous reprend des indicateurs de mise en œuvre du CSLP qui indiquent que globalement la lutte contre la pauvreté va sur un chemin de réduction sensible ; de telles performances mesurent l'évolution dans l'amélioration des capacités de l'administration publique :

Quelques indicateurs de performance du PAP du CSLP 2005

Indicateurs	2003	2004	2005	
			objectif	niveau
– Incidence de la pauvreté globale	46,4%	-	43,7%	42,4%
– Incidence de la pauvreté urbaine	21,5%	-	16,6%	16,8%
– Incidence de la pauvreté rurale	50,4%	-	48,5%	46,7%
– Croissance du PIB	8%	4,6%	4,7%	7,1%
– % CSPS conformes aux normes en matière de personnel	76,8%	75,8%	85%	ND
– Taux brut scolarisation primaire	52,2%	56,8%	58,1%	60,2%
– dont filles	46,3%	51,0%	52,9%	54,5%
– Taux d'alphabétisation des adultes	27,0%	28,4%	ND	30,5%
– Taux de couverture en eau potable rural et semi urbain	ND	70,0%	75,0%	72,2%
– Taux de couverture céréalière apparent	114,3%	127,7%	106,5%	96,8%

¹⁴ Loi N°20/98/AN du 5 mai 1998 modifiée par la loi N° 011-2005/AN du 26 avril 2005

¹⁵ Loi N° 013/98/AN du 28 avril 1998

¹⁶ Loi N° 010/98/AN du 21 avril 1998

On constate, par ailleurs, que le taux d'absorption des ressources financières reste relativement faible et cette situation appelle un renforcement continu des capacités techniques de certains gestionnaires de projets par rapport au suivi de la mise en œuvre des projets, d'une meilleure programmation et sélection des projets, du contrôle régulier de la gestion, du respect des délais de démarrage, de l'amélioration des procédures de passation des marchés publics

Le défi du secteur des entreprises

La refondation de l'Etat burkinabè, en œuvre de manière organique et systématique, depuis une vingtaine d'années, vise essentiellement à libérer le champ du marché des entraves et interventions diverses de la puissance publique de manière à faciliter l'émergence, la croissance et le développement des entreprises privées et leur ajustement par rapport à la demande des clients nationaux, régionaux et internationaux.

A ce titre, l'Etat joue le rôle d'un facilitateur, d'un créateur d'environnement porteur des affaires. Il se doit de prendre en compte le phénomène omniprésent de la globalisation des marchés qui réduit à peu de choses les frontières géographiques des pays. La dématérialisation de la vie économique, sociale et culturelle rend instantanément présent, dans tous les lieux de la planète terre, des informations qui facilitent les réseautages et les liens d'affaires et de transactions.

D'une situation hier de l'Etat envahissant, le temps du global aura conduit au risque de l'Etat envahi par les entreprises et leur poids et puissance ; on sait qu'aujourd'hui la majorité des plus grosses fortunes sont des entreprises privées et non des Etats ;

L'environnement institutionnel

L'environnement institutionnel dans lequel les agents de l'Etat évoluent est un cadre déterminant pour une utilisation de capacités acquises afin d'assurer un bon fonctionnement du secteur public. Aujourd'hui, après plus d'une vingtaine d'années où les acteurs du développement ont reconnu dans la question du renforcement/développement des capacités le fameux "chaînon manquant" dans la chaîne d'un développement multipartenaire, et où le Burkina Faso et les PTF ont beaucoup fait, une difficulté demeure ; celle-ci est liée essentiellement au fait que la formation d'individus n'est pas la solution au renforcement des capacités institutionnelles et humaines pour un bon fonctionnement du secteur public burkinabè.

Pourquoi cela ? Essentiellement parce que, et pour simplifier, ces individus, dont les capacités intrinsèques ont été améliorées (qualifiées), au travers de nombreux ateliers et séminaires, opèrent dans un milieu institutionnel qui n'est pas suffisamment propice à l'utilisation des connaissances et du savoir acquis lors des cours de formation. On peut même arguer que dans certains systèmes institutionnels dysfonctionnels, plus les gens sont formés et plus ils ont tendance à utiliser leurs connaissances à des fins personnelles n'ayant rien à voir avec le bien commun du service public.

Par ailleurs, il est certain qu'il est mal aisé de prétendre faire du développement institutionnel dans le sens où les institutions dominantes sont le résultat de lentes évolutions historiques, culturelles, sociales et politiques que l'on ne peut modifier facilement, surtout de l'extérieur, mais dont l'analyse des besoins de renforcement des capacités doit absolument tenir compte de l'environnement institutionnel et y rechercher des ancrages qui permettent la pérennité

(*sustainability*) des actions de renforcement de capacité qui sont financées.

Une recherche endogène de solutions devra donc être conduite, en raison de sa particulière utilité. En effet, qui pourrait identifier les véritables raisons des faibles capacités mieux que les personnes les plus directement concernées? Les approches dites "*demand driven*" de la part des PTF, cachent encore trop souvent une prise en compte insuffisante des réalités institutionnelles.

En effet, que vaut véritablement une demande qui aurait été introduite par un responsable politique ou administratif si elle n'est pas basée sur l'avis des individus qui auront à accomplir, au quotidien, les tâches de "*delivery*" prévues ?

Quels que soient les niveaux de compétence des hauts responsables de l'administration publique, ils ne peuvent pas connaître la large variété des seuils de compétence de départ, les véritables faiblesses des agents à qui une tâche est confiée et les facteurs de motivation ainsi que les autres contraintes causées par l'environnement institutionnel ambiant.

Et en outre, la tâche est complexe car elle fait intervenir un plus grand nombre de personnes dans des localités différentes du pays et cela peut conduire à des analyses erronées des besoins spécifiques des institutions publiques.

Rétrospective africaine

L'analyse rétrospective du rôle de l'Etat par rapport aux entreprises au Burkina Faso aura correspondu, *mutatis mutandis*, à celle du monde dans son ensemble et de l'Afrique subsaharienne en particulier. En effet, après la dernière guerre dite mondiale (1939-1945), le monde s'est trouvé divisé en deux : d'un côté le bloc libéral (économie de marché) autour des Etats-Unis d'Amérique et de l'autre le bloc communiste (économie d'Etat) autour de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS). Les pays d'Afrique au Sud du Sahara ont acquis leurs indépendances au cours de cette période de "guerre froide" ; leurs tendances politiques se sont divisées autour de chacun de ces super puissances ; dans l'ensemble ils ont joué et se sont laissés influencés, à quelques exceptions près, par l'étatisme qui fut vite mis à mal par l'augmentation du prix du pétrole dès le premier choc des prix (1970) et l'alourdissement de leurs dettes que les planifications économiques n'arrivaient pas à gérer ; ces pays durent passer par les fourches caudines des ajustements structurels à visage inhumain et recentrer le rôle de l'Etat dans un système de droit démocratique, de bonne gouvernance, de lutte contre la pauvreté de masse et de quête constante de croissance économique et de libérer l'espace concurrentiel aux entreprises privées.

6. L'ETAT BURKINABE DEMAIN : DIMENSIONS PROSPECTIVES¹⁷

Le système burkinabè s'ordonne autour d'une population (la nation) juridiquement incarnée par l'Etat qui agit au travers d'une administration publique centrale, déconcentrée et décentralisée. Les nouvelles données de l'Etat de droit démocratique requièrent des consultations électorales régulières et des consultations et dialogues permanents avec des groupes de la population et ses divers regroupements (la société civile). L'intervention et la présence au quotidien du " temps mondial" avec ses informations et ses produits au niveau de chaque citoyen interpelle l'Etat.

C'est pour contribuer à répondre à de telles interpellations que le gouvernement burkinabè a entrepris de conduire une Etude Nationale Prospective (ENP) afin de déterminer un projet de société, un futur voulu, dans une génération : le "Burkina 2025". Les différentes analyses qui ont été conduites ont abouti à l'identification de quatre thèmes prospectifs majeurs dont le traitement influence les fonctions et les missions de l'Etat "régalien et régulateur" et contribuera à

¹⁷Exploitation des documents de l'Etude Nationale Prospective "Burkina 2025" élaborés sous la Direction de MEDEV/DEGEP et sur la période 2002-2006.

sa refondation dans les dynamiques de l'univers du global contemporain pour les générations à venir.

Les mutations du contexte politique

Le premier thème prospectif de l'Etat concerne le paradoxe du développement autonome, à savoir, le désir d'une auto-prise en charge (autonomie) par rapport aux dépendances dues à l'aide extérieure et à l'intégration dans l'économie mondiale. L'Etat burkinabè se trouve ainsi dans un champ de forces qui maintiennent son système en "otage", en "sous système". C'est Etat doté d'une gouvernance, de fait, sous tutelle.

Un tel paradoxe ne peut pas se poursuivre au Burkina Faso dans un futur désiré.

La question clé conduit à rechercher ici des réponses qui repèrent des mutations et identifient des alternatives ; c'est de la géostratégie par rapport au futur de l'Etat et à ses missions. L'enjeu est la capacité d'accueil durable du système burkinabè d'un Etat (gouvernance) démocratique.

La réflexion prospective se doit donc d'approfondir par des réponses d'anticipation la problématique des *mutations du contexte géopolitique* qui affectent directement le système étatique et l'influencent structurellement : quel scénario réduira la dépendance du système et lui permettra, ce faisant, d'exploiter les forces exogènes (aide publique au développement et commerce extérieurs, mondialisation, organisations internationales) et les transformer en opportunités permettant d'aller plus loin ?

Les nouveaux fondements de la gouvernance

Un Etat de droit démocratique a des exigences de la bonne gouvernance. Il se trouve posé un problème de refondation de l'Etat en termes de pouvoir politique, administratif et économique ; c'est une question de transformation culturelle de la société, de la construction d'une nouvelle vision de la société et de ses relations avec le monde.

Les questions clés sont posées par rapport aux aspirations des acteurs publics et privés à se réformer, à innover la gouvernance, à décentraliser les prises de décision, à purifier les champs du pouvoir de la gangrène de la corruption, à "technologiser" la gouvernance.

Les réponses à apporter aux problématiques d'un Etat démocratique et de bonne gouvernance sont celles qui vont le légitimer, en faire un Etat d'une gouvernance inclusive délibérément tournée vers l'actualisation du futur désiré et non enfermé dans le temps c'est-à-dire vers un Etat capable, intelligent et efficace.

La dialectique de l'inculturation et de l'ouverture

L'Etat de droit démocratique se doit de demeurer, tout à la fois, "enraciné et ouvert" et non figé dans l'imitation superficielle de modèles importés. Il doit s'inscrire dans le très-fonds culturel du peuple qu'il incarne. Se trouve ainsi posé la question de la dialectique de l'inculturation et de l'ouverture qui interpelle tous les acteurs pour indiquer que le futur désiré est un mouvement de va et vient enrichissant entre "l'être pour soi" et le "être avec les autres", entre l'enracinement national et l'ouverture internationale.

Le présent doit être affecté par des choix de valeurs dont on veut aujourd'hui que le futur soit marqué ; elles concernent, notamment, les repères identitaires et l'incarnation (l'accueil) des valeurs féminines. C'est la question culturelle par excellence.

C'est en puisant dans le patrimoine culturel (endo-culture) sous-estimé et dans la vitalité de ses sociétés ainsi que dans le fonds culturel mondial que l'Etat burkinabe pourra résoudre les maux qui l'accablent et avancer vers un futur de plus en plus vigoureux.

Ressorts et attendus du progrès

Le coton, la monnaie, les nouvelles technologies de l'information et des communications, les secteurs économiques sont autant de sources de croissance qui ont du potentiel dont l'exploitation judicieuse permettrait à l'Etat burkinabè en refondation d'assurer des ruptures par rapport au passé et de rendre possibles les percées désirées.

Un pays en développement, comme le Burkina Faso, n'a pas à réinventer la roue, ni l'ordinateur ou le traitement du paludisme. Au lieu de refaire le chemin déjà parcouru, il peut acquérir et adapter une bonne part des connaissances disponibles dans les pays riches. Le coût des communications ne cessant de diminuer, jamais le transfert des connaissances n'a été aussi bon marché. Ces progrès devraient ouvrir la voie à des mutations et à de fortes croissances économiques et à une nette amélioration des conditions de vie. Pourquoi donc ce transfert ne se fait-il pas aussi vite qu'on pourrait l'escompter ? Que faut-il pour que l'Etat démocratique burkinabè puisse tirer davantage profit des acquis à l'échelle mondiale, en particulier des TIC ?

Pour corriger les disparités devant le savoir, l'Etat se devra d'ouvrir à tous et à toutes les portes de l'école et offrir la possibilité de continuer à apprendre toute la vie durant. L'éducation de base est l'assise d'une population active en bonne santé, qualifiée et prompte à s'adapter. La formation permanente, quant à elle, donnera à un pays les moyens d'évaluer, d'adapter et d'appliquer continuellement de nouvelles connaissances.

Pour le Burkina Faso, l'explosion mondiale du savoir est donc à la fois motif d'inquiétude et d'espoir. Les capitaux et les autres ressources se dirigeront de plus en plus vers les pays où le patrimoine de connaissances est plus solide. Les disparités risquent aussi de s'accroître à l'intérieur même des pays où une élite fortunée file sur les autoroutes de l'information, alors que le reste de la population est prisonnier de l'analphabétisme¹⁸.

Le savoir et l'innovation sont des clés, des rampes de lancement pour des trajectoires de percées. Les ressorts du progrès burkinabè et les scénarios qui le décriront devront s'articuler nécessairement sur ces deux leviers : le savoir et l'innovation.

Pour réaliser cela il importe de donner la priorité à la formation de professeurs et de chercheurs en nombre suffisant par des octrois de bourses nationales ou mobilisées auprès des PTF.

¹⁸Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999. Le savoir au service du développement. Résumé

7. LEÇONS APPRISSES

Il ressort de l'analyse rétrospective couverte par ce chapitre premier portant sur l'évolution du rôle de l'Etat par rapport aux entreprises au Burkina Faso, un certain nombre de leçons apprises qui rejoignent celles rendues évidentes dans d'autres pays en développement :

Des actifs positifs

L'Etat a une mission régalienne de favoriser/créer un environnement qui permette aux entreprises d'investir et de se développer sans contraintes réglementaires tracassières et sans rencontrer sur le champ de la concurrence un Etat entrepreneur qui "fausse" le jeu de la concurrence du marché. L'évolution des fonctions de l'Etat burkinabè aura suivi le chemin qui l'a conduit de la position de l'Etat envahissant à moins d'Etat aujourd'hui ; en effet il manifeste désormais moins de présence concurrentielle sur le marché ; il s'active dans l'élaboration de politiques macro économiques et sectorielles libérales, dans les privatisations, dans la mise en place et l'encouragement de structures d'incitations et d'accompagnement financier et non financier des entreprises. L'Etat burkinabè s'attache de plus en plus à faciliter la conduite des affaires privées.

De fortes limites

Le chemin parcouru de recentrage des missions de l'Etat depuis l'indépendance aura permis, par ailleurs, d'identifier de fortes limites structurelles à l'effectivité des politiques libérales ; les principales sont les suivantes :

- a) les facteurs de nature structurelle (électricité, eau, télécommunication, code du travail, transport, etc.) continuent de peser grandement sur l'effectivité des stratégies libérales, la conduite des affaires vers des résultats et l'attrait du Burkina Faso comme territoire suffisamment attractif pour des investisseurs étrangers au commandement d'entreprises importantes (en particulier les multinationales) ; la réduction de ces facteurs passe par l'intégration régionale mise en œuvre davantage en termes de marché que d'institutions sous régionales avec ses multitudes de procédures ; celle-ci requiert, en outre, de recourir à des facteurs ou des procédés innovateurs, en particulier, dans les sources d'énergie (solaire) de télécommunications (regroupements régionaux) ;
- b) l'agriculture demeure toujours sous la commande de pratiques technologiques millénaires et du régime des pluies ; les productivités demeurent faibles et non compétitives ; le coton qui le domine pour l'exportation est un produit à risque, à la fois bénédiction et malédiction ; l'agriculture industrielle, soit par le fait de la grande industrie agricole soit par celui de réseaux ou de grappes de petits agriculteurs intégrés au marché, n'est toujours pas à l'œuvre même si tout est fait aujourd'hui pour la promouvoir, notamment via les petites irrigations et la révolution verte.
- c) les privatisations, en dépit de leurs "succès" *prima facie*, n'ont pas toutes été suivies des investissements de modernisation attendus pour améliorer les compétitivités nationales, sous régionales et surtout internationales (Sucrerie de Banfora, GMB, Air Burkina, etc.) ; elles n'ont pas entraîné des partenariats stratégiques internationaux et réussi à faire, à date du Burkina Faso, une terre d'élection pour les multinationales ; celles-ci auront plutôt favorisé des monopoles privés, au lieu et place du monopole étatique et contribuer à créer des rentes de situation commerciale et contractuelle ; elles ont par ailleurs eu des effets sociaux durs et

qui étaient liés aux pertes d'emplois et à leurs conséquences.

- d) la globalisation libérale joue tout à la fois comme un contexte d'appel fort à la libéralisation (le marché mondial est ouvert en principe) et à la protection nationale et régionale (il faut fixer des limites à cette ouverture globale pour la sauvegarde d'un minimum de sécurité nationale) ; la grande faiblesse des ressources propres et la dépendance du Burkina Faso par rapport aux aides extérieures limitent la liberté de jeu économique en la matière ; les résultats de l'Etude Nationale Prospective offrent un champ de détermination d'actions de transformation par rapport à un futur voulu dominé par *le savoir* comme levier social et économique irremplaçable.

CHAPITRE 2

LES DISPOSITIFS D'APPUI AUX ENTREPRISES AUX NIVEAUX NATIONAL ET LOCAL

SECTION 1

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ETAT BURKINABE ET LEURS APPUIS AUX ENTREPRISES

Depuis 1991, et l'adoption de la IVe Constitution par référendum au suffrage universel, suivie d'lections pluralistes, le Burkina Faso a mis en œuvre de manière ininterrompue une série de Programmes d'ajustement structurels (PAS) successifs soutenus par des accords au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR) du FMI. Dans le cadre de ses programmes, outre les réductions de dette dont il a bénéficié auprès des créanciers du Club de Paris, le Burkina Faso a été admis en 1997 à bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres lourdement endettés (Initiative PPTE). Dans ce cadre, la dette extérieure du Burkina Faso a été allégée par la Banque Mondiale et le FMI de 700 Millions de Dollars US et par la BAD de 121 Millions de Dollars US. Par ailleurs, en raison de ses efforts soutenus en matière d'ajustement, il est le seul pays au monde qui expérimente actuellement à l'initiative des donateurs du programme spécial pour l'Afrique (SPA), une nouvelle démarche en matière de conditionnalités d'aide à l'ajustement.

Aujourd'hui, l'Etat burkinabè allégé accomplit des missions d'appui aux entreprises en s'attachant à promouvoir principalement :

- un environnement favorable,
- des réformes appropriées,
- des politiques de promotion industrielle, et
- un code des investissements attractifs d'investissements privés.

En outre les réformes successives de l'administration publique auront conduit l'Etat à améliorer l'organisation des ministères d'interface avec les entreprises pour répondre plus efficacement à leurs demandes de services

1. PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE AUX ENTREPRISES¹⁹

1.1 Le climat de l'investissement ou des affaires

L'environnement de l'entreprise réside dans l'ensemble des facteurs exogènes qui influent sur sa performance. Ces facteurs sont de plusieurs natures, parmi lesquels figurent, notamment, les suivants :

- les différentes lois, politiques et textes réglementaires,
- les procédures et formalités administratives,
- le climat des affaires ou des investissements,
- la certification et les normes,
- la fiscalité etc.

La problématique de l'environnement de l'entreprise trouve toute son importance dans le fait qu'il doit être en permanence affiné pour être favorable à la promotion durable des entreprises et permettre à leurs investissements de se poursuivre et de générer des profits. Ainsi, l'existence d'un environnement favorable constitue-t-il une quête permanente des entreprises.

¹⁹ Il est repris en Annexe les éléments composant un environnement incitatif aux investissements privés au Burkina Faso d'après une étude de la MEBF

En 2004, la Maison de l'Entreprise dans une note technique dressait les dix (10) principales difficultés des entreprises au Burkina Faso, parmi lesquelles des questions liées à l'environnement des entreprises. Cette analyse est résumée dans un document repris en annexe du présent rapport.

Le renforcement des entreprises, l'amélioration de leur productivité et le renforcement de l'efficacité du marché par la concurrence nécessitent, sans nul doute, un climat favorable aux investissements privés.

La qualité de la gouvernance dans un pays est le paramètre fondamental du climat de l'investissement. Les évaluations internationales indiquent que le Burkina Faso est un pays à faible rendement. Les indicateurs de bonne gouvernance se sont améliorés au cours de la dernière décennie concernant plus particulièrement :

- la responsabilité financière,
- la stabilité politique,
- l'efficacité du Gouvernement,
- la qualité réglementaire,
- la primauté de la loi et
- la corruption.

Le Guide international sur les risques-pays (ISRG) évalue les performances d'un pays en matière de gouvernance, en ciblant plus particulièrement les préoccupations du milieu des affaires. Ce classement évalue les risques-pays relatifs à la viabilité des contrats, les délais de paiement et le rapatriement des bénéfices.

Le Burkina Faso est classé 9,0 sur une échelle de 0 à 12, où 12 représente le plus faible risque. Ce classement fait bonne figure par rapport à la moyenne pour l'Afrique sub-saharienne qui est de 7,5, et la moyenne de 6,4 au milieu des années 1980 pour les pays à croissance soutenue.

Cependant, à la différence des évaluations des risques relatifs à l'investissement par l'ISRG, la facilité de faire des affaires dans le pays en termes de réglementation sur les activités commerciales et son application est extrêmement faible.

D'après l'enquête intitulée "*Doing Business*", menée par la Banque mondiale, les défis les plus significatifs liés à l'exercice des activités commerciales privées sont mesurés d'après 10 critères.

1.2 Indicateurs de mesure du Climat des Investissements²⁰

Le Climat des Investissements est défini comme l'environnement de politique économique, institutionnel et comportemental, présent et futur, qui affecte la rentabilité et les risques associés aux investissements. De fait, la notion de climat des investissements couvre un vaste spectre de sujets : - les réglementations; - les infrastructures; - la corruption; - le marché des facteurs (travail et formation, accès aux financements, accès à la terre); - la productivité des facteurs, etc.

Les indicateurs dits de "Pratique des Affaires" se focalisent sur le cadre formel légal au sein duquel opèrent les entreprises. Ils sont rapidement devenu le standard de mesure de l'environnement

²⁰ Doing business, 2007 et 2008, BIRD/SFI

légal des affaires. Ces indicateurs sont disponibles sur une base annuelle pour 161 pays et s'avèrent utiles pour comparer les cadres légaux appliqués dans divers pays et régions. Les données sont obtenues sur la base d'informations rapportées par les principaux cabinets juridiques de chaque pays couvert.

Le Burkina Faso demeure mal classé pour la plupart des indicateurs dits de "Pratique des Affaires" qui se focalisent sur le cadre formel légal au sein duquel opèrent les entreprises.

Bien que l'amélioration du climat des investissements et des réglementations ne puisse être réduit à ces seuls indicateurs, ils constituent néanmoins un point d'entrée indispensable pour tout processus de réforme du cadre légal des affaires et donc d'une stratégie de croissance réussie.

Les 10 indicateurs dits de "Pratique des Affaires"

Facilité de...	Doing Business 2008 rang	Doing Business 2007 rang	Variation dans le classement
Doing Business	161	..	..
Création d'entreprise	105	130	+25
Octroi de licences	169	161	-8
Embauche des travailleurs	152	151	-1
Transfert de propriété	170	170	0
Obtention de prêts	115	111	-4
Protection des investisseurs	138	139	+1
Palements des impôts	133	131	-2
Commerce transfrontalier	170	167	-3
Exécution des contrats	109	114	+5
Fermeture d'entreprise	91	90	-1

Source: Doing Business 2008

L'évolution récente de ces indicateurs d'environnement des affaires s'analyse comme suit pour le Burkina Faso :

De 2007 à 2008, le Burkina gagne :

- 4 places en classement : de 165/175 à 161/178
- 25 points : de 130 à 105 en terme de création d'entreprises
- 5 points : de 114 à 109 en matière d'exécution de contrats
- 1 point : en matière de protection des investisseurs

De 2007 à 2008, le Burkina perd:

- 8 points : en matière d'octroi de licences
- 4 points : en matière d'obtention de prêts
- 3 points : en matière de commerce transfrontalier
- 2 points : en matière de paiement d'impôts
- 1 point en matière d'embauche des travailleurs et de fermeture d'entreprises

En matière de bonne gouvernance et sur la base d'enquêtes des services de la Banque Mondiale en 2007 le Burkina Faso se positionne 1er en Afrique de l'Ouest et 7ième en Afrique au Sud du Sahara (ASS).

1.3 Constats favorables et défavorables

1.3.1 Les constats favorables

Le Burkina Faso a bénéficié d'une croissance très correcte cette dernière décade qui s'est située entre 4 et 8%. La croissance globale de l'économie burkinabè depuis 1999 traduit une bonne performance du secteur privé qui a contribué à hauteur d'environ 65,1% au PIB avec pour principales activités la transformation agroalimentaire, les produits chimiques, le bâtiment, le commerce, les transports, les télécommunications et le tourisme. Il a assuré 100% de la valeur ajoutée dans le secteur primaire, 86% dans l'industrie y compris la production agro-alimentaire et environ 85% dans les services.

La contribution du secteur privé burkinabè à la création de richesse est estimée en 2005 à 82% du PIB. La croissance moyenne de la valeur ajoutée des industries manufacturières est à 4,6% par an pour la période 1995-2005. Le secteur privé moderne emploie environ 2% de la population active.

1.3.2 Les constats défavorables

Le Burkina Faso fait face à une instabilité de la croissance (ex. 2000: 1,6 %; 2001: 5,9 %, 2004: 3,9 %) qui dépend essentiellement d'un secteur agricole d'exportation soumis aux aléas climatiques. Il a une structure économique ayant peu varié en 20 ans avec un secteur agricole qui représente aux environs de 50 pourcent du PIB. Son économie est peu ouverte sur l'extérieur et les exportations ne représentent actuellement qu'environ 10 % du PIB.

Le Burkina Faso exporte peu et fait face à un déficit commercial structurel (14,7 % du PIB pour 1994-2004). La concentration des exportations reste forte. En 2003, le coton représentait encore 71 % des exportations.

- Une longue liste des produits d'exportation, mais une forte dominance du coton (>70% des exportations totales);
- En dehors du coton, les différentes exportations d'origine agricole déclinent;
- Les exportations minières ont baissé de 1 200 KG d'or fin en 1999 à 190 KG d'or fin 2005;
- Il existe cependant des perspectives de relance en 2007.
- Fruits (ex. mangues) et légumes (ex. haricots verts): déclin marqué au cours de ces dernières années;
- Oléagineux (sésame, karité, noix de cajou):

Le pays connaît des problèmes de logistique (fret aérien et transport maritime), de contrôle de qualité, de recherche et d'encadrement, et de financement.

1.3.3 Le secteur industriel

Le secteur industriel revêt les caractéristiques essentielles suivantes :

- L'industrie est dominée par l'agrobusiness (boissons et tabacs) et le textile, tandis que la production industrielle est stationnaire ;
- Les facteurs recèlent d'une faible productivité. On note un fort contenu d'intrants importés, des coûts élevés des facteurs locaux, une taille des unités qui n'est pas toujours adaptée aux

besoins ;

- L'exportation industrielle est limitée à quelques produits: Sofitex (Coton), Tan Aliz (cuirs et peaux), Mabucig (tabacs), SAP (Pneumatiques).
- Les activités d'import substitution ont peu d'atouts compétitifs;
- Un potentiel de développement existe dans les domaines de l'habillement, de l'agro-alimentaire et du matériel agricole.

1.3.4 Le flux des investissements privés

Les principales caractéristiques du flux des investissements sont les suivantes :

- Les taux d'investissement sont comparables à ceux de la sous-région mais restent en deçà de ceux des pays à croissance forte
- Les flux d'investissements directs étrangers sont faibles : 0,44 % du PIB au Burkina Faso pour 1994-2003 contre en moyenne 2,30 % pour l'Afrique Subsaharienne.

Le Burkina Faso est perçu comme une destination de risque assez élevé pour les investissements directs et au plan financier. Le pays est assez mal classé en termes de liberté économique (93ème sur 155 pays) et de facilité à faire des affaires (154ème sur 155 pays en 2005, *Doing Business*). Un investisseur privé se contentant des chiffres relatifs aux 10 indicateurs va hésiter avant de s'implanter au Burkina Faso ; pour lui, le Burkina n'est pas l'unique économie dans ce cas et d'autres l'ont été et ont mieux réussi (exemple l'Ile Maurice)

1.4 Réformes et résistances aux réformes

Comme le reconnaît la 7^{ième} rencontre entre le Gouvernement et le secteur privé en octobre 2007²¹, il est fait un double constat par rapport au climat des investissements au Burkina Faso, à savoir le faible résultat des nombreuses réformes conduites et des mesures d'accompagnement initiées d'une part, et de l'autre un secteur privé toujours peu développé et insuffisamment attractif.

De multiples réformes ont été entreprises par l'Etat pour améliorer l'environnement des affaires au Burkina Faso, parmi lesquelles, on peut noter, à titre d'exemples :

- l'adoption du code des investissements en 1995, sa relecture en 1997 et sa révision en cours ;
- l'introduction dans la loi de finances de ces dernières années de dispositions de plus en plus favorables à l'investissement privé ;
- l'adhésion du Burkina Faso à l'OHADA depuis 1998, avec comme objectif de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire ;
- l'adoption et la mise en œuvre du Plan d'Action Nationale pour la Reforme Juridique (PANRJ) 2002-2006 ;
- le processus de simplification des formalités de création d'entreprises par l'institution des Centres des Formalités des Entreprises (CEFORE)
- les différentes réformes intervenues en droit du travail.

Des mesures d'accompagnement ont également été initiées pour favoriser la mise en œuvre des réformes entreprises, dont notamment :

²¹ 7^{ième} rencontre Gouvernement / Secteur privé : "Quelles mesures prioritaires pour l'amélioration de l'environnement des affaires en vue d'un développement durable du secteur privé au Burkina Faso", Impact Plus et Cabinet d'Avocats Sothène A M Zongo, Septembre 2007

- le lancement du programme *Doing Business Better in Burkina Faso*, lors de la rencontre Gouvernement/Secteur privé de Juillet 2006 à Bobo-Dioulasso ;
- de l'implication des acteurs de haut niveau dans le suivi de la mise en œuvre des mesures visant l'amélioration des indicateurs Doing Business, à travers des secrétaires Généraux des ministères concernés ;
- de l'initiation d'études sur divers thèmes en relation avec l'amélioration du climat des affaires.

Ces réformes et mesures ont permis des avancées significatives dans quelques uns des indicateurs retenus par le programme "Doing Business" notamment en matière de :

- Création d'entreprises ;
- Cessation d'activités ;
- Réglementation du travail ;
- Protection des investisseurs.

Nonobstant ces avancées, force est cependant de reconnaître que la réunion des conditions d'un développement durable du secteur privé est loin d'être une réalité comme en témoigne les indicateurs suivants :

- Taux d'investissement : 11,7% du PIB depuis 1994
- Flux net des investissements directs étrangers IDE 1994-2003 : 0,44% du PIB contre 1,60 UMEOA et 2, 30 Afrique Sub-saharienne.
- Distribution IDE en 2004 : le plus faible du groupe de 28 pays recevant moins de 100 millions de \$ US.

Ces indicateurs montrent clairement que la perception des investisseurs reste assez ambiguë par rapport à l'attractivité du pays.

Il ressort de l'enquête réalisée en 2004, sur l'opinion des chefs d'entreprises, que les freins au développement des investissements privés au Burkina Faso résident d'une part dans le système juridique (les contraintes liées à l'environnement des affaires est de l'ordre de 73,2%), d'autre part, dans le système fiscal (les contraintes liées à la fiscalité sont de l'ordre de 89,3%)...

1.5 Améliorer le climat des investissements

Pour améliorer le climat des investissements, il est proposé de conduire en priorité les réformes suivantes :

1.5.1 Au niveau de l'administration

- Établir une vision à long terme pour une réforme systématique du cadre réglementaire et intégrer la vision dans les stratégies de développement du pays ;
- Transformer la culture de l'administration pour être un facilitateur, une administration de développement, et non une contrainte pour le monde des affaires;
- Renforcer les capacités de l'administration pour mettre en œuvre les réformes réglementaires d'une manière soutenable;

1.5.2 Au niveau du partenariat privé / public

- Adopter une approche multisectorielle et mobiliser largement le secteur privé pour sa participation interactive aux réformes;
- Renforcer et faire un meilleur usage du Comité Technique Paritaire comprenant 12 membres (6 de l'administration publique et 6 de secteur privé) pour assurer notamment le suivi des réformes réglementaires;
- Renforcer la communication sur les réformes entreprises (journaux, émissions spéciales, périodiques en langues nationales, etc.) et les mécanismes de suivi de la bonne mise en œuvre des réformes.

1.5.3 Au niveau des qualifications formelles

- Normalisation: référence et accès aux normes et labels internationaux exigés par les marchés cibles en adaptant la législation nationale;
- Certification des entreprises exportatrices: normes ISO (9000 & 14000) et conformité aux réglementations phyto- et zoo-sanitaires;
- Accréditation de laboratoires pour la métrologie et contrôle de qualité.

1.5.4 Inciter à la consommation des produits industriels locaux

A cet effet, des dispositifs devront être pris qui incluront :

- des mesures d'éducation à la consommation locale
- la protection sélective des produits ;
- la négociation au plan collectif (UEMOA, CEDEAO) de mesures "d'exception de développement" pour protéger les produits de l'économie nationale, en particulier ceux de l'agriculture et de l'industrie
- des mesures d'accompagnement des PMI pour qu'elles deviennent les fournisseurs naturels de la demande globale locale, en particulier par rapport à des activités de publicité regroupée.
- facilitation de l'accès aux médias par les industriels concernés : tarifs spéciaux, prise en charge/subvention par des structures publiques, implication de la société civile par la sensibilisation / lobbying la citoyen(ne) ...;

1.6 Mettre à niveau les entreprises par rapport aux APE

Par rapport à l'avènement des Accords de Partenariat Economique (APE) avec l'Union Européenne, les recommandations suivantes sont faites dans la perspective d'un développement industriel compétitif du pays. A ce titre, il est indispensable :

d'assurer la mise à niveau des domaines d'activités susceptibles d'en subir les contraintes. En effet, compte tenu du retard dans la préparation des acteurs économiques pour affronter les APE, il est proposé que les pays des ACP négocient pour obtenir un différé de deux(02) à

trois(03) ans par rapport à l'entrée en vigueur des APE. Dans le cas contraire, il y aura lieu de négocier pour :

- moduler l'application des APE par catégories de produits où le Burkina Faso a plus d'avantages comparatifs et n'ouvrir le marché burkinabè que sur ces produits ;
- différer l'application du Règlement européen sur la traçabilité afin que celui-ci ne s'applique pas aux produits des pays ACP que lorsque les entreprises seront mises à niveau.

de promouvoir et mettre en place sur une base constante un programme de renforcement des capacités et de mise à niveau des industries de production. Il s'agira ainsi de contribuer à l'amélioration de l'environnement des affaires, de mieux cibler, de renforcer la compétitivité et de mettre les moyens pour développer les capacités des offres.

de conduire des études diagnostiques au niveau de toutes les entreprises burkinabè (exportatrices ou écoulant leurs productions sur le marché local) pour asseoir des mesures de protection pertinentes.

de négocier la mise en place de ressources auprès de l'UE pour :

- compenser les pertes de recettes afin de protéger les entreprises ;
- soutenir la diversification et la mise en place de mesures d'accompagnement du secteur privé ;
- soutenir les entreprises exportatrices vers l'UE ;
- renforcer les capacités de respect des règles de traçabilité des produits alimentaires exportés.

de mettre en place des infrastructures collectives d'appui telles que les centres techniques industriels, les laboratoires d'analyse et de normalisation, de transformation des produits de base et de développement de nouveaux produits d'exportation.

1.7 Promouvoir des stratégies idoines

1.7.1 Stratégie d'exportation

Pour encourager les exportations les dispositifs suivants sont proposés :

- Poursuivre l'élaboration, en cours (2007), d'une stratégie nationale de promotion des exportations ;
- s'attacher à maintenir les parts de marché et en conquérir de nouveaux en assurant plus particulièrement la mise à niveau de l'appareil de production ;
- développer et maintenir des infrastructures compétitives en particulier l'eau et l'énergie, les transports routiers, ferroviaires et aériens et les infrastructures de l'information et de la communication ;
- augmenter la valeur ajoutée des produits avant toute exportation (exporter de la viande plutôt que les animaux vivants, fabriquer des conserves, transformer les cornes en boutons par exemple etc.)
- rechercher des gains substantiels de productivité agricoles en assurant en particulier l'utilisation de techniques agraires et de machines agricoles modernes ;

- protéger les marchés de produits sensibles tels que le riz, le maïs, le coton etc...
- créer un pôle d'excellence par secteur d'activité en renforçant les industries émergentes au niveau régional (unité de coproduction industrielle)

1.7.2 Stratégie de financement

Il est proposé de mettre en place une agence de PME/PMI qui disposera pour son action:

- De deux instruments financiers d'intervention ayant pour objectifs de faciliter l'accès des PME/PMI aux ressources des banques commerciales pour l'obtention de crédits d'investissement :
 - Un fonds de bonification d'intérêt doté par l'Etat et ses partenaires privés locaux et internationaux et qui interviendrait, à la demande des banques (dossier par dossier) et dans des conditions à déterminer, pour réduire les coûts des crédits d'investissement (moyen et long terme) consentis par elles au profit des PME ;
 - Un fonds de capital risque doté par l'Etat et ses partenaires privés locaux et internationaux et qui interviendrait, à la demande des banques (dossier par dossier) et dans des conditions à déterminer, pour renforcer le haut de bilan des PME qui sollicitent des investissements chez elles.
- D'un système d'incubation de PME/PMI soit localisée dans une même zone géographique soit par grappes. Un accent particulier serait mis sur les inventions et innovations technologiques et la transformation des produits agricoles locaux.

1.7.3 Stratégie d'institutions d'appui au marché

Comme l'écrit la Banque mondiale dans son "Rapport sur le développement dans le monde 2002" il est reconnu que le bon fonctionnement des marchés est subordonné à l'existence de règles, de mécanisme assurant leur respect et d'organisation facilitant les transactions.

Dans leur grande diversité, ces institutions concourent à diffuser l'information et à faire respecter les droits de propriétés et les contrats et assurer l'exercice d'une certaine concurrence. Et par là, elles offrent aux individus la possibilité d'entreprendre des activités économiques fructueuses et les y encouragent.

Les exemples d'appui incluent :

Institutions publiques	Institutions privées
– Systèmes judiciaires – Droit de la concurrence – Autorité de contrôle des banques – Obligations de divulgation d'information des sociétés – Titres de propriété foncière formels et droits successoral	– Chambre de commerce – Bureau d'information sur la solvabilité des demandeurs de crédits – Prêteurs – Liens de réciprocité entre partenaires commerciaux – Normes régissant la transmission des biens fonciers

1.7.4 Stratégie de partenariat avec les Compagnies multinationales

En dépit de la dominance des PME/PMI dans le tissu conjonctif des économies développées et en

voie de développement, les compagnies multinationales régulent de facto le système de l'économie globale.

Les raisons qui militent en faveur du partenariat avec elles résident dans les constats suivants :

- Les compagnies multinationales contrôlent la recherche et à ce titre disposent des technologies les plus performantes et les plus innovantes.
- Elles contrôlent les marchés et peuvent vendre des poires ou des raisins au Burkina Faso.
- Elles ont les capacités de mobilisation des ressources d'auto investissement ou de lever des ressources importantes sur le marché.

A ce titre, il est proposé pour le Burkina Faso de :

- Rechercher des partenariats avec des compagnies multinationales, pour le développement d'une agriculture industrielle (United Fruit, Nestlé par exemple) ;
- De promouvoir des zones d'exclusivité pour attirer les investissements privés directs internationaux.

1.8 Pour relever le défi industriel²² au Burkina Faso

L'industrie apparaît être le plus grand pari qui soit sur le futur économique du Burkina Faso. Les perspectives industrielles du Burkina Faso reposent ainsi sur un certain nombre de conditions d'accompagnement qu'il faut réaliser et d'initiatives fortes qu'il faut prendre car elles sont indispensables pour le développement du secteur.

Il s'agit notamment des principales initiatives suivantes :

- Une volonté politique transparente, claire et déterminée de manière notamment à réduire les ambiguïtés dans la mise en œuvre des réglementations ; celle-ci pourrait être illustrée, par exemple, par la création d'un Ministère de l'industrie ;
- Les grands groupes (les multinationales) devraient davantage investir au lieu de se contenter de vendre des équipements ou des méthodes ("process") et de disparaître ;
- La spécialisation des bassins industriels régionaux dans l'UEMOA (dans le cadre d'un schéma industriel) dont la mise en œuvre reposera sur des incitations du marché de nature fiscales, d'accès aux infrastructures, etc.
- La sous-traitance locale visant à faire réaliser des activités par des PME/PMI burkinabè à la demande et sous le contrôle de plus grandes entreprises opérant sur le marché national ;
- La lutte contre la fraude en appliquant les textes avec vigueur sans exception et sans impunité ;
- Les industriels doivent être davantage instruits, préparés et impliqués par rapport aux APE ;
- Pousser les commerçants qui se font des fortunes à investir dans les activités de transformation industrielle ;
- Utiliser les différentes clauses de sauvegarde de l'UEMOA et de l'OMC pour protéger les activités industrielles naissantes au Burkina Faso ;
- Relancer le "patriotisme" des consommateurs burkinabè pour consommer local et devenir, ce

²² Les recommandations de la 7^{ème} rencontre Gouvernement / Secteur privé demeurent tout à fait pertinentes pour les entreprises industrielles. (i) Voir le document: "Quelles mesures prioritaires pour l'amélioration de l'environnement des affaires en vue d'un développement durable du secteur privé au Burkina Faso", Impact Plus et Cabinet d'Avocats Sosthène AM Zongo, Septembre 2007. (ii) Voir aussi le Rapport final de mise en œuvre du Comité Technique Paritaire

faisant, les meilleurs avocats de la lutte contre la fraude ;

- Promouvoir la clause de préférence nationale dans les attributions des marchés publics ;

La mise en œuvre de telles initiatives requiert des consultations secteur public et secteur privé, l'organisation de missions d'étude à l'étranger et l'apprentissage auprès de pays qui ont réussi dans ce domaine tel que Singapour par rapport aux multinationales, la Chine et le Vietnam par rapport à la mobilisation des plus values commerciales de leurs ressortissants.

2. REFORMER L'ECONOMIE NATIONALE AU SERVICE DES ENTREPRISES²³

2.1 Les principales réformes

Pour appuyer la promotion du secteur privé, l'Etat s'est engagé dans de nombreuses réformes économiques tendant à la libéralisation de l'économie, l'ouverture de nouveaux secteurs d'activités (télécommunication, énergie, transport aérien, secteur minier), l'amélioration du cadre réglementaire, juridique et fiscal des affaires (simplification des formalités administratives et mise en conformité avec l'OHADA), l'adoption d'une stratégie de développement industriel, l'adoption d'une stratégie de développement de l'artisanat et le lancement d'une Lettre de Politique de Développement du Secteur Privé. Les réformes économiques furent accélérées par l'Etat burkinabè au service de l'entreprise et parmi les plus importantes figurent les suivantes :

2.1.1 Libéralisation de l'économie

Une libéralisation du commerce et la suppression de la fixation et du contrôle des prix sont intervenues. Cette libéralisation de l'économie a créé les conditions favorables au développement de l'entreprise privée. En juillet 1994, l'Assemblée Nationale a adopté des lois qui favorisent le développement du secteur privé grâce à la mise en place d'un nouveau code des investissements étrangers et d'un nouveau code minier. Un vaste programme de privatisation des entreprises publiques visant à développer l'initiative privée dans les secteurs productifs et à recentrer le rôle de l'Etat. A cet effet, une commission de privatisation a été créée en juillet 1991 avec pour mission de préparer les différents dossiers de privatisation ; l'Etat, en partenariat avec la Banque Mondiale, apporte son appui par le financement des activités de cette Commission.

Des entreprises identifiées pour être privatisées, une vingtaine l'ont déjà été. Ces privatisations sont totales ou partielles, la part de l'Etat dans ce dernier cas ne devant pas excéder 25% du capital social. Une garantie par le nouveau code des marchés publics qui laisse une grande place à la compétition internationale lors de l'adjudication des marchés publics et basée sur la qualité et le dynamisme dans l'exécution des travaux.

2.1.2 Restructuration des institutions d'appui au secteur privé

Dans le souci de mettre à la disposition du secteur privé, des services d'appui appropriés en vue de lui accorder toute l'assistance technique nécessaire, les autorités ont restructuré les institutions d'appui telles que la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat du Burkina Faso (CCIA-BF), le Conseil Burkinabè des Chargeurs (CBC) et l'Office National du Commerce Extérieur (ONAC). Les deux (2) premiers ayant un statut d'Etablissement Public à caractère Professionnel avec une représentation majoritaire du secteur privé et le dernier ayant celui d'un Etablissement Public à

²³Voir notamment, MCPEA/GPI : Rapport préparatoire aux Etats généraux de l'industrie burkinabe, Pierre Claver Damiba et Abdoulaye Ouédraogo, 2006

caractère Administratif.

L'institution d'un Centre des Guichets Uniques avec pour mission la centralisation et la facilitation des formalités requises pour toute opération de création d'entreprises, d'investissement ou d'importation. Ce Centre des Guichets Uniques permet également de trouver en un seul lieu les informations dont un investisseur ou un importateur peut avoir besoin avant de prendre toute décision d'investissement ou d'importation.

2.1.3 Réforme fiscalo-douanière et code des investissements

La réforme fiscalo-douanière a été caractérisée par : - la simplification des procédures avec l'introduction du régime simplifié de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (18%), un remplacement des taxes en cascade sur le chiffre d'affaires et l'application de taxes ad valorem, assises sur des produits spécifiques, - le désarmement tarifaire appliqué dans le cadre de l'UEMOA avec l'adoption du Tarif Extérieur Commun (voir TEC en annexe). Il a été mis en place un code incitatif aux investissements qui s'applique à tous projets d'entreprises de production, de conservation, de transformation et de prestation de service. Toute personne physique ou morale quelque soit sa nationalité est éligible.

Six régimes privilégiés ont été identifiés : - trois pour les entreprises de production, de conservation et de transformation (A, B,C), - deux pour les entreprises de prestations de services (D, E), et un pour les entreprises d'exportation. Ce code d'investissement offre les garanties qui sont : la garantie légale, la liberté d'investissement, le droits d'acquisition, les droits de participation aux organismes professionnels de défense, la liberté d'embauche, d'emploi et de licenciement, la protection de la propriété intellectuelle, etc.

Les règlements des conflits par constitution d'un collège arbitral ou recours soit au CRDI ou à la cour permanente d'arbitrage de la Hayes. Pour ce qui concerne le rapatriement de capital et des bénéfices les avantages suivants s'offrent aux investisseurs : le droit du transfert des capitaux et de leurs revenus garantis, le respect de la réglementation en matière de change, le transfert dans la devise cédée au moment des investissements.

2.1.4 Réforme du secteur cotonnier

La réforme du secteur cotonnier est intervenue par un décret qui a levé le monopole de la collecte et de la commercialisation du coton graine dont jouissait la SOFITEX sur l'ensemble du territoire. Un autre décret autorisa l'installation d'opérateurs privés dans les nouvelles régions cotonnières subdivisées en deux (02) zones qui sont la Zone Est regroupant six (06) provinces et la Zone du Centre regroupant onze (11) provinces : celle de l'Ouest avec la SOFITEX, celle du Centre avec FASOCOTON et celle du l'Est avec la SOCOMA.

Un dispositif réglementaire a été mis en place par le Gouvernement qui organise le secteur comme suit :

- un arrêté portant agrément de l'Union Nationale des Producteurs du Coton du Burkina (UNPCB) comme fournisseur de coton,
- un Accord Interprofessionnel signé initialement entre la SOFITEX et les producteurs de coton instaure une gestion paritaire de la filière ; cet Accord a été amendé par la suite pour intégrer les deux (02) nouveaux opérateurs .L'Accord comporte des mécanismes de fixation et de

soutien des prix du coton ; il fixe également les modalités d'entrée des producteurs dans le capital des sociétés cotonnières ;

- la création d'un Comité de Gestion de la Filière pour la mise en œuvre de l'Accord.

Un arrêté interministériel approuve l'Accord Interprofessionnel de la filière coton, tandis qu'un Décret autorise l'ouverture du capital de la SOFITEX aux groupements de producteurs de coton à hauteur de 30% ; une loi régleme les sociétés coopératives et les groupements au Burkina Faso, les modalités de cession des actions de l'Etat dans la SOFITEX sont également fixées par arrêté.

Le Burkina Faso est devenu le premier producteur de coton d'Afrique et produit actuellement (2005) plus de 700 000 tonnes de coton brut ; il compte treize (13) usines d'égrenage fonctionnelles dont celle de Diapaga, une (01) usine fonctionnelle de délintage de semences et une ferme semencière. Grâce à sa bonne conduite des réformes économiques et aux performances atteintes, le Burkina Faso a été éligible d'une part à l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) en ce qui concerne l'exportation des vêtements et textile aux Etats Unis d'Amérique et d'autre part au Millenium Challenge Corporation (MCC) qui se donne pour objectif de réduire la pauvreté grâce à la croissance.

2.1.5 La réforme du secteur minier

Les industries extractives contribuent pour 1% au PIB. L'or est la production minière dominante et constitue la troisième source de recette d'exportation du pays (8%) après l'agriculture et l'élevage et l'économie extraterritoriale. Cependant depuis 1990, la production a enregistré une forte baisse de 12,3% par an passant de quatre (04) tonnes à une 1,361 tonnes en 1995. Les raisons qui expliquent cette baisse de la production incluent le fait que le code minier du Burkina est considéré comme peu attractif par rapport aux autres codes des pays concurrents, la baisse du prix d'achat, la faiblesse de l'exploitation artisanale, le raffinage de l'or qui se fait toujours à l'extérieur etc...

La réforme du secteur minier s'est traduite par la suppression du monopole en matière de recherche et de commercialisation des produits miniers et par l'adoption d'un code des investissements miniers. La révision du Code minier est intervenu en 1993 et a permis d'attirer de nouvelles sociétés d'exploitation.

Toutefois cette situation n'a pas permis de renforcer les performances du secteur minier car en 2003, la production de l'or n'était que de 300 Kg. C'est donc pour juguler cette difficulté que le gouvernement du Burkina Faso a proclamé la période 1995-2005 comme décennie du développement minier ; depuis on note une reprise de l'exploitation de l'or.

2.1.6 Réformes pour réduire le coût des facteurs

La prise des mesures dans le sens de la diminution des coûts des facteurs de production tels le téléphone, l'électricité, l'eau et les transports. Conscient de l'impact d'une telle mesure sur la compétitivité de l'économie, l'Etat s'emploie à mettre en place des organes de régulation. Ainsi l'ARTEL a été créé et a permis la réduction des tarifs de télécommunications en mai 2000 et en décembre 2001. Au niveau de l'électricité, l'interconnexion avec la Côte d'Ivoire devenue une réalité depuis août 2000 et avec le Ghana des discussions sont en cours.

Ces deux (02) connexions permettront une réduction du coût de l'électricité. Pour l'eau, la

réglementation est assurée par le Gouvernement. Le suivi de l'adéquation des tarifs aux conditions de coûts et de rentabilité des entreprises est assuré par des réaménagements périodiques faits sur la base d'études. L'adoption de la stratégie du secteur transport prévoyant l'ouverture des transports urbains à la compétition et l'ouverture de l'espace aérien vont permettre de libérer ces deux (02) activités et d'améliorer l'efficacité de ces deux (02) sous secteurs.

2.1.7 L'Intégration Régionale Ouest Africaine

L'Intégration Régionale du fait de la signature, depuis la dévaluation du Franc CFA du traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en Janvier 1994 et qui réalise une union douanière entre huit (8) pays de l'Afrique Subsaharienne. Les avantages de l'UEMOA résident dans :

- la prise en compte des avantages comparatifs de chacun des pays membres,
- une plus grande efficacité par une meilleure division du travail au niveau sous-régional, fruit de la complémentarité naturelle entre les pays,
- des économies d'échelle par l'instauration d'un marché de plus de 65 millions de consommateurs,
- des économies grâce à la coordination et la simplification des procédures,
- des économies par la normalisation des modèles et des spécifications techniques.

2.1.8 Le Traité OHADA

Pour assurer un environnement des affaires plus sécurisant et plus favorable au développement des activités économiques et financières, certains pays africains ont ratifié le Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

L'achèvement de la mise en oeuvre des dispositions du Traité de l'OHADA devra permettre l'uniformisation des règles relatives au droit des sociétés et au statut juridique des commerçants, et au recouvrement des créances, aux sûretés et aux voies d'exécution, au régime de redressement des entreprises et de la liquidation judiciaire, au droit de l'arbitrage, au droit du travail, au droit comptable et au droit de la vente et des transports.

Le marché commun, la surveillance multilatérale, l'harmonisation des législations sont des réformes en cours de réalisation, conformément aux dispositions du Traité et aux échéances fixées par la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de mai 1996.

2.2 Résultats des réformes

Ces réformes ont conduit à des résultats significatifs : au plan macro-économique, le pays a enregistré au cours de la dernière décennie, de bonnes performances, affichant un taux de croissance réelle de l'ordre de 5% en moyenne sur la période 1994-1999, contre 3% environ sur la période 1980-1993 ; au plan de la gestion budgétaire, l'augmentation des recettes budgétaires a été continue sur la période 1996-1999 alors que l'évolution des dépenses de fonctionnement a été relativement bien maîtrisée, ce qui a contribué à dégager et à maintenir une épargne budgétaire positive depuis 1995 (26,8 milliards en 1996 et 57,23 milliards en 1999).

Les gains importants en croissance et stabilité macro-économique suite à la mise en place des politiques d'ajustement, prouvent bien que le Burkina Faso peut encore accélérer la croissance du

PIB et améliorer plus rapidement les conditions de vie des populations.

Plusieurs années après le Programme Ajustement Structurel (PAS), le Burkina Faso commence à récolter les fruits de ses efforts de réforme économiques ; à ce titre, on note plus particulièrement les suivants :

- l'économie burkinabè a affiché une reprise tout au long de l'année 2005 avec une croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) réel de 4,4%,
- pour 2005, l'inflation a connu une décélération par rapport à 2004 (-0,4% en 2004, =3% en 2005),
- un redressement des finances publiques grâce à une amélioration de la pression fiscale et une plus grande maîtrise des dépenses publiques (11,9% en 2004 et 10,7% en 2005),
- une amélioration de la compétitivité extérieure suite à la relance des principales filières d'exportation (coton, élevage, fruits et légumes) observée depuis la dévaluation.

3. PROMOUVOIR DES STRATEGIES DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL²⁴

L'analyse historique du développement industriel de l'Etat burkinabè suggère que la politique industrielle basée sur le système de planification a été un échec. En 1993, le Burkina Faso a fait le bilan des trois décennies d'industrialisation ; les résultats ont été en deçà des attentes et des efforts fournis. C'est pourquoi, le gouvernement a décidé d'adopter une nouvelle démarche, celle de la gestion stratégique du développement industriel. Le contexte dans lequel évoluait l'industrie burkinabè en 1993 était marqué par l'existence de contraintes externes et internes aux entreprises.

Toutefois des potentialités industrielles existaient. Afin de donner un éclairage aux promoteurs sur le choix des investissements, le gouvernement a adopté en 1998 une stratégie de développement industriel favorable à la promotion d'industries compétitives.

3.1 La stratégie de développement industriel

La Stratégie de Développement Industriel a été adoptée en décembre 1998²⁵ et il fut créé un Comité National de suivi de la stratégie de développement Industriel au Burkina Faso.

La stratégie générale vise à surmonter les contraintes et à réaliser les opportunités industrielles basées sur les ressources naturelles et humaines. Elle s'appuie particulièrement sur la promotion d'unités industrielles de petite taille qui ont l'avantage de pouvoir s'implanter sur tout le territoire sans difficulté majeure. Elle est constituée par un ensemble de plans d'actions et de mesures d'accompagnement destinés, tant au secteur public que privé en vue de promouvoir l'industrie. Elle est basée sur :

- l'analyse diagnostique qui identifie les contraintes et les potentialités essentielles de développement des principales filières industrielles du Burkina Faso ;
- la nouvelle politique qui s'inscrit dans le cadre du programme d'ajustement structurel dans lequel le gouvernement s'est engagé depuis 1991 et dont les objectifs essentiels sont :

²⁴ Voir notamment, MCPEA/GPI : Rapport préparatoire aux Etats généraux de l'industrie burkinabè, Pierre Claver Damiba et Abdoulaye Ouédraogo, 2006

²⁵ Par le Conseil des Ministres en sa séance du 14 Octobre 1998 par Décret N° 98-551/PRES/PM/MCIA du 31 décembre 1998 et un Décret N° 98 482/PRES/PM/MCIA (du 9 décembre 1998) créa le comité National de suivi de la stratégie de développement Industriel au Burkina Faso.

l'amélioration des performances et de la croissance de l'économie nationale, ainsi que le rétablissement des équilibres macro-économiques.

- La réalité de l'intégration sous-régionale avec la création de l'UEMOA.

3.1.1 Le Plan d'actions

Le plan d'action qui traduit la stratégie du développement industriel comprend les priorités suivantes :

- la maîtrise du secteur informel ;
- la promotion des PME rurales ;
- la diversification des technologies utilisées ;
- la réduction des coûts de facteurs ;
- la réduction de la pression fiscale ;
- le développement des exportations ;
- l'intégration régionale ;
- l'intégration des femmes au développement ;
- le développement des ressources humaines ;
- la protection de l'environnement.

3.1.2 Les mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement prévues pour le plan d'actions incluent notamment :

- la lutte contre la fraude et le dumping ;
- la promotion des ventes nationales ;
- la prise des mesures institutionnelles comme le renforcement de la promotion et du financement des structures contribuant au développement industriel.

3.1.3 Stratégie des filières

Outre cette stratégie générale, une stratégie est préconisée pour chaque filière, il s'agit des stratégies sectorielles. Elles comportent une analyse des contraintes et des atouts, des plans d'action et de mesures d'accompagnement, autour des opportunités d'investissement. Douze (12) filières ont été retenues dans la Stratégie de Développement Industriel qui sont les suivantes :

- la filière "coton" ;
- la filière "céréales" ;
- la filière "fruit et légumes" ;
- la filière "oléagineux" ;
- la filière "lait" ;
- la filière "viande" ;
- la filière "cuirs et peaux" ;
- la filière "fabrication et ouvrages en métaux" ;
- la filière "polymères : caoutchouc et plastique" ;
- la filière "carrières et matériaux de construction" ;
- la filière "produits chimiques : engrais et produits phytosanitaires" ;
- la filière "produits pharmaceutiques".

La stratégie a prévu par filière une lecture des contraintes, des forces et des faiblesses ainsi que des plans d'action et des mesures d'accompagnement dont une liste d'idées de projets.

Contrairement à la méthodologie de la planification classique, on ne se limitera plus à un simple établissement de listes de projets à réaliser mais on veillera surtout à trouver les voies et moyens pour la réalisation effective et la rentabilisation des projets. Cette démarche s'appuie également sur les principes suivants :

- la filière, en tant que sous-système industriel, constitue le cadre opérationnel le plus pertinent pour analyser les potentialités de développement, le fonctionnement et les performances de l'industrie, ainsi que pour dégager des stratégies, plans d'actions et programme d'accompagnement ;
- la concertation qui suppose une participation diversifiée incluant les administrations concernées, les institutions publiques et financières intéressées ainsi que les opérateurs économiques, acteurs essentiels du développement industriel ;
- la cohérence qui vise d'une part à appuyer le développement industriel et les démarches qui l'accompagnent sur les politiques économiques poursuivies par ailleurs, spécialement au plan macro-économique et d'autre part à intégrer les différentes composantes du développement industriel, c'est-à-dire à la fois les filières les unes par rapport aux autres mais également les objectifs poursuivis et les autres moyens et conditions mettre en œuvre pour les atteindre.

3.1.4 Mesures d'ordre réglementaire et incitatif

Cette nouvelle démarche se déroule dans un contexte de programme d'ajustement structurel dont certaines des mesures influent directement sur le développement industriel. Il s'agit essentiellement des mesures d'ordre réglementaire et incitatif. En effet, dans l'objectif de restaurer les grands équilibres de l'économie et de relancer l'investissement productif, les mesures suivantes ont été prises :

- Adoption d'un nouveau code des investissements en juin 1995 qui donne des avantages spécifiques à la petite et moyenne entreprise et aux entreprises exportatrices. Elle vise également à rationaliser les investissements par la suppression des exonérations douanières sur les équipements, la procédure d'agrément a été allégée et simplifiée.
- Adoption d'un nouveau tarif des douanes en décembre 1995 dont la particularité réside dans : - la simplification du tarif par le regroupement des produits en trois catégories auxquelles correspondent 5 taux de fiscalité globale en fonction des taux de TVA ; - la suppression des mercuriales ; - la diminution de la pression fiscale ; - l'institutionnalisation d'une taxe dégressive de protection qui vient en soutien à la production nationale ; - la suppression de tous les droits et taxes à l'exportation.
- Adoption de la Taxe sur la Valeur Ajoutée Cette taxation est favorable aux entreprises productrices en ce sens qu'elle permet la déduction des taxes perçues antérieurement à la production. Les taux applicables de la TVA sont allés de 10% à 15 et 18%. Ces taux sont inférieurs à ceux appliqués naguère pour la TCA.
- Adoption d'un nouveau code du travail qui supprime le monopole de placement et allège les

procédures d'embauche du personnel.

- Création d'un Centre des Guichets Uniques des investissements (MCPEA) permet de simplifier et d'alléger les procédures de création et de développement de l'entreprise.
- Suppression du système d'homologation des prix : il revient désormais à l'entreprise de fixer son prix et d'en informer l'administration.
- Elaboration de texte sur la concurrence: ce texte viendra fixer les règles du jeu de la concurrence dans le contexte de libéralisation du commerce (suppression des autorisations spéciales d'importation (ASI), libéralisation des marges, etc.). il permettra de protéger dans une certaine mesure la production nationale contre les effets de certaines pratiques comme le dumping.

En dehors de ces mesures et textes déjà adoptés un certain nombre de réflexions sont en cours en vue d'assurer la promotion de la production nationale à travers l'élaboration des normes de qualité et la certification des produits.

3.2 Le cadre institutionnel de la stratégie

Le secteur industriel est administré par le ministère en charge du commerce et celui en charge des mines et de l'énergie. Au sein de ces départements, la Direction Générale du Développement Industriel (DGGI) et la Direction Générale de l'Energie et des Mines sont chargées de la mise en œuvre de la politique industrielle définie par le Gouvernement.

A ce titre, elles s'occupent de la promotion des investissements industriels notamment par la mise en place d'un cadre incitatif, l'identification et l'évaluation des projets, la recherche de partenaires et la coopération industrielle. Elles s'occupent également du suivi de l'activité industrielle, d'information et de conseil aux promoteurs.

D'autres directions interviennent également dans le secteur industriel. Il s'agit de :

- la Direction Générale de la Promotion du Secteur Privé (DGPPS) ;
- la Direction Générale de l'Artisanat et des petites et Moyennes Entreprises (DGAPME) chargée de l'administration des petites et Moyennes Industries ;
- l'Inspection Générale des Affaires Economiques qui est chargé, entre autre, de l'introduction du système de management participatif appelé cercle de qualité dans les Entreprises (Industrielles) ;
- la Commission Nationale de Privatisation, chargée de la définition et de la mise en œuvre du programme National de Privatisation d'entreprises publiques, dans le cadre du PAS.

Toutes ces directions dépendent exclusivement du budget de l'Etat pour leur fonctionnement. Quant au Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de Privatisation, son budget de fonctionnement est financé par des ressources mobilisées auprès de la Banque Mondiale.

Outre le Ministère chargé de l'Industrie, le Ministère des Finances et du Budget, le Ministère de l'Economie et du développement interviennent également du fait de leur implication dans la définition de la politique économique du pays et de leur mission de coordination et de suivi des différents accords et projets de coopération bilatérale et multilatérale.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) joue un rôle d'animation et de représentation du secteur privé à l'égard du pouvoir public. Elle apporte son appui au secteur privé en matière de formation, d'information, de conseil, d'étude de projets, etc. Les ressources traditionnelles de la CCI sont notamment les prélèvements, les ventes de documents, les services rendus, les produits financiers.

Au sein de la CCI et au niveau professionnel, les industriels sont regroupés au sein du Groupement Professionnel des Industriels (GPI) en vue de la défense de leurs intérêts. Le GPI est membre du Conseil National du Patronat Burkinabè (CNPB) qui regroupe les organisations professionnelles.

Les capacités d'études, de suivi et d'évaluation des projets de création des entreprises industrielles bénéficient des appuis des services ou institutions suivants : - la Direction Générale du Développement Industriel ; - la Direction Générale de la Promotion du Secteur Privé ; - la Chambre de commerce, d'Industrie et d'Artisanat ; - la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso (MEBF)

3.3 La Gestion Stratégique de Développement Industriel (GSDI)

3.3.1 La démarche de la stratégie

La démarche de la Gestion Stratégique de Développement Industriel (GSDI) a été retenue par la Conférence des Ministres Africains de l'industrie, comme une nouvelle approche pour promouvoir le processus d'industrialisation. La GSDI est une approche qui permet d'organiser un processus de coopération efficace et efficient entre le gouvernement, le secteur privé et les institutions techniques et financières. Ce processus contribue :

- du côté du Gouvernement : mettre en œuvre, formuler et gérer une politique industrielle, dans le sens d'une stratégie industrielle globale et d'un cadre de politiques et programmes qui soutiennent la croissance et la productivité de l'industrie, à mener des relations objectives avec les opérateurs économiques partageant des intérêts convergents.
- du côté des entreprises industrielles : formuler et mettre en œuvre des stratégies et plans d'actions, pour améliorer leur productivité et leur compétitivité au niveau international, à soumettre au gouvernement, des actions susceptibles de faire progresser le développement industriel et partant, le développement économique et social du pays.
- du côté des institutions techniques et financières : à offrir aux entreprises, les services dont elles ont besoin, aussi bien pour la formulation que pour la mise en œuvre de leurs stratégies et plans d'actions, à pouvoir participer au financement des projets et à leur mise en exécution en toute connaissance de cause.

3.3.2 Les trois approches du GSDI

a) Approche par sous-système ou filière

Le sous-système ou filière peut être considéré comme un ensemble d'activités industrielles autour d'un produit ou d'un ensemble de produits. Les filières retenues au Burkina Faso, sur lesquelles on doit s'appuyer pour formuler une stratégie de développement industriel constitue chacune un sous-système industriel opérationnel.

Elles devraient créer entre elles des interactions et soutenir un développement auto-entretenu. Elles devraient aussi avoir un effet d'entraînement sur les autres sous-systèmes de l'économie qui n'ont pas été jugés prioritaires.

Par exemple, le développement des filières "céréales", "coton", "fruits et légumes", "oléagineux" contribuera au développement des filières relevant des "ressources animales" parce que ces filières produiront des aliments de bétail et entraîneront une forte demande d'engrais produits dans l'industrie chimique. Par leur développement, elles stimuleront aussi la filière "fabrications et ouvrages en métaux qui produit les machines et outils dont elles ont besoin.

Le développement de ces quatre filières exige en amont l'utilisation des résultats de la recherche agronomique d'où amélioration de cette branche de la science et aussi du contenu de la formation. Au bout du compte, si les filières ont été bien choisies, une bonne partie des secteurs nationaux de l'économie devrait bénéficier des retombées.

Les principaux acteurs de chaque sous-système, regroupés dans des groupes de concertation sont les entreprises du sous secteur, leur fournisseurs, leurs distributeurs et les institutions qui offrent des services techniques et financiers. C'est le cadre opérationnel le plus pertinent pour analyser les potentialités de développement, le fonctionnement, et les performances de l'industrie, ainsi que pour dégager des stratégies, plan d'actions et programmes d'accompagnement.

b) Approche par concertation

La concertation s'effectue au sein des groupes de concertation où les acteurs ont généralement des intérêts convergents sur des questions de politique générale telle que la fiscalité, la fraude, le développement des entreprises du sous-groupe. Elle est aussi nécessaire pour résoudre des points de divergence, telles que les questions de concurrence d'entreprises opérant sur les mêmes produits, ou des produits concurrents sur les mêmes marchés. La concertation permet d'instaurer un dialogue permanent entre les différents acteurs de la filière concernée.

c) Approche cohérente

Cette approche vise d'une part, à appuyer le développement industriel et les démarches qui l'accompagnent sur les politiques économiques poursuivies. Elle vise également à intégrer les différentes composantes du développement industriel, c'est-à-dire à la fois les filières les unes par rapport aux autres, mais également les objectifs poursuivis, les moyens et conditions à mettre en œuvre pour les atteindre.

3.3.3 Les quatre fonctions du GSDI

Les quatre fonctions essentielles du GSDI sont :

- la fonction de pilotage et de coordination consistant à organiser et à conduire l'ensemble de la démarche ; elle sera assurée par un organisme approprié, la CCI-BF restructurée par exemple, qui devra se mettre en étroite collaboration avec les groupes de concertation.
- La fonction de concertation qui s'effectue entre tous les acteurs du développement industriel ; elle est assurée par les groupes de concertation ;
- La fonction d'appui technique qui sera assurée par un dispositif approprié, chargé d'aider les

entreprises tant dans l'élaboration des projets que dans leur mise en œuvre. Elle pourrait être assurée par l'une des institutions d'appui au secteur privé.

- La fonction d'information industrielle assurée par le Ministère chargé de l'industrie, par le renforcement de la cellule informatisée de la DGDI dite SDI ou un organisme approprié comme la CCI-BF restructurée et organisée dans ce sens.

3.3.4 Bilan d'application du GSDI

N/N	Forces	Faiblesses
01	Nouvelle approche de gestion intégrée des filières porteuses	La GSDI malgré les restitutions est mal connue des opérateurs économiques
02	La stratégie contribue au renforcement des chaînes de valeur des filières et à la création d'emplois et de valeurs ajoutées	Peu de projets proposés par la GSDI au titre des mesures d'accompagnement ont été retenus par les acteurs. Les acteurs ne se sont pas appropriés de cette stratégie faute de mise en œuvre des mesures d'accompagnement
03	De nos jours, la GSDI continue d'être un instrument du ministère de la promotion de l'entreprise en matière de politique de développement industriel	Toutefois, cet instrument semble ne plus être d'actualité à cause de nouvelles filières émergentes
04	Les grandes options de la GSDI restent toujours d'actualité, ce qui prouve la justesse des choix opérés des filières	Non actualisation des données ayant servi au choix des filières porteuses
05	Une batterie de fiches de projets a été proposée par la GSDI aux acteurs désireux d'investir	L'élimination des risques à l'investissement et l'inaccessibilité aux ressources de financement a été une des contraintes principales au succès de la GSDI
06	La GSDI a placé le secteur privé au centre des actions de développement industriel tout en insistant sur une approche concertée avec l'administration	Les multiples priorités de développement dans un environnement économique en pleine mondialisation n'ont pas contribué à actionner cette concertation

Suite à ce bilan mitigé, une série d'actions méritent d'être entreprises dans le sens d'une redynamisation de la GSDI :

- une relecture de la GSDI pour l'adapter au contexte actuel ;
- la réalisation d'une nouvelle étude diagnostique portant sur l'ensemble des secteurs économiques s'impose afin de pouvoir infirmer ou confirmer le choix des filières retenues par la GSDI et de déceler d'autres filières émergentes. Une nouvelle liste de filières porteuses devra être élaborée à l'issue de cette relecture ;
- une revue de toutes les politiques de promotion de l'économie nationale est également nécessaire afin de réajuster la GSDI.

4. EDICTER UN CODE D'INVESTISSEMENT ATTRACTIF²⁶

4.1 Justification des codes d'investissements

Confrontés au manque de capitaux et à la faiblesse de l'épargne intérieure, la plupart des pays en voie de développement ont eu recours à la fiscalité comme moyen d'incitation à l'investissement. Au lendemain de leurs indépendances, les pays africains ont adopté, la même démarche,

²⁶ Voir notamment, MCPEA/GPI : Rapport préparatoire aux Etats généraux de l'industrie burkinabe, Pierre Claver Damiba et Abdoulaye Ouédraogo, 2006

consistant à élaborer des textes législatifs dans le but d'inciter les investisseurs, notamment étrangers, à venir investir massivement dans ces jeunes Etats.

C'est ainsi que l'on a assisté un peu partout, à la naissance de Codes des Investissements qui rivalisaient entre eux, en termes d'avantages fiscaux à offrir aux investisseurs potentiels, faisant ainsi de ces pays et pour reprendre l'expression consacrée en la matière, de "véritables paradis fiscaux" pour les investisseurs étrangers.

A L'instar de ces pays et depuis son accession à l'indépendance, le Burkina Faso a adopté des textes dans le cadre de sa politique de promotion des investissements. L'un des instruments privilégiés de cette politique est le code des investissements qui vise entre autres à créer des conditions attrayantes en vue de favoriser l'investissement productif et des emplois stables.

Dans cette optique, le Burkina Faso a adopté de 1960 à 1962 trois (3) lois visant à promouvoir les investissements. Il s'agit de : - la loi n° 12/60/AN du 02 février 1960 énumérant les catégories d'entreprises susceptibles de bénéficier d'un régime fiscal de longue durée ; - la loi n° 13/60 AN du 02 février 1960 fixant le régime fiscal de longue durée applicable aux catégories d'entreprises agréées ; - la loi n° 24/61/AN du 05 juillet 1961 instituant un régime des investissements privés en Haute Volta.

C'est à partir de 1970, que le Burkina Faso adoptera des lois spécifiques portant code des investissements²⁷.

4.2 Présentation des codes des investissements

4.2.1 Contenu des codes des investissements

Les codes des investissements dans leur ensemble sont structurés en quatre parties traitant les questions suivantes : - le domaine d'application ; - les garanties générales ; - les régimes privilégiés ; - les dispositions finales. Les objectifs poursuivis par les différents codes peuvent être définis à partir des éléments d'appréciation pris en considération lors de l'examen des projets ou des obligations faites à l'investisseur. Ces éléments comprennent :

- la compatibilité du projet avec le plan de développement du pays ;
- le niveau des investissements ;
- la participation de l'Etat, des collectivités publiques et des nationaux au capital social ;
- le montant du capital social ;
- l'établissement du siège social sur le territoire national ;
- le degré d'intégration dans l'économie nationale ;
- les emplois créés en faveur des nationaux ;
- la valeur ajoutée apportée à l'économie ;
- les effets sur la balance des paiements ;
- les effets sur le développement des échanges avec les pays voisins ;
- l'utilisation de matières premières locales.

Il s'agit de vérifier l'existence d'indicateurs pertinents dans l'investissement projeté pour des secteurs productifs de l'économie nationale avec des retombées profitables pour le

²⁷Il s'agit de : - l'ordonnance n°70/074/PRES/PL.TP du 31 décembre 1970 ; - l'ordonnance n°78/01/PRES/CODIM du 03 mars 1978 ; - l'ordonnance n° 84/051/CNR/PRES du 07 août 1984 ; - l'ordonnance n°92/042/PRES du 10 juin 1992 ; - la loi 62/95/ADP du 14 décembre 1995.

développement du pays. Le développement qui suit s'attache à mettre en parallèle les codes 1970, de 1978 à 1995 afin de dégager les orientations politiques en matière de promotion des investissements et l'expérience acquise.

4.2.2 Dispositions Générales

Les dispositions générales traitent des droits, libertés, garanties et obligation de l'investisseur. Ces dispositions reprennent d'une manière générale les garanties traditionnellement reconnues et mentionnées dans les traités et autres accords internationaux. Elles visent essentiellement à rassurer davantage les investissements sur l'engagement de l'Etat à respecter les traités internationaux en la matière.

Les dispositions générales définissent la notion de personnes physiques ou morales régulièrement établies ainsi que les droits, libertés et garanties comprenant essentiellement :

- le droit de disposer librement de leurs biens et d'organiser à leur gré leur entreprise ;
- la circulation des matières premières, matières consommables, produits finis et semi-finis et pièces de rechange ;
- la liberté d'embauche et la liberté d'emploi ;
- le libre choix des fournisseurs et des prestataires de service ;
- la liberté commerciale ;
- le libre accès aux sources de matières premières ;
- la protection de la propriété industrielle ;
- le libre transfert des revenus.

4.3 Les apports mitigés des codes

Près de 45 ans après le début de l'expérience du code des investissements au Burkina Faso, force est de constater, que malgré les garanties et avantages offerts aux investisseurs, les codes des investissements n'ont pas permis de drainer massivement comme on l'espérait, les capitaux attendus vers le Burkina Faso.

Un tel constat est apparu préoccupant, dans la mesure où aujourd'hui, à peine 2% du total des investissements étrangers orientés vers l'ensemble des pays en développement vont en Afrique. Le Burkina Faso n'échappe pas à ce constat d'ensemble. Il était donc devenu impérieux de se pencher sur la question et de rechercher les véritables causes de ces contre-performances, afin de pouvoir opérer des choix stratégiques plus judicieux pour l'avenir. Les différentes études et réflexions menées en la matière, révèlent que les codes des investissements tels que conçus depuis les indépendances, ne suffisent pas, en eux-mêmes et à eux seuls, pour attirer les investisseurs.

Même si le code constitue un élément de référence pour une prise de décision en matière d'investissement, il est ressorti, que l'investisseur qui a le choix entre plusieurs pays dans le monde, accordait également, si ce n'est en premier lieu, une importance à l'environnement de l'entreprise, du point de vue des libertés politiques, de la paix sociale, de la transparence dans la gestion de l'économie, de la crédibilité dans l'ordre juridique et judiciaire, de la qualité des infrastructures et des facteurs de production c'est-à-dire en un mot, à un espace économique sain, susceptible de garantir une évolution normale et profitable et un développement harmonieux des affaires.

Le contexte économique actuel du monde de libéralisation, d'ouverture et de globalisation des marchés, milite d'ailleurs, en faveur d'une telle approche. Du reste, l'harmonisation de la fiscalité des Etats membres amorcée dans le cadre de l'UEMOA conduira bientôt à l'adoption d'un code communautaire des investissements, qui consacrera la primauté de l'environnement macroéconomique sur des avantages fiscaux ponctuels.

C'est pourquoi, depuis une dizaine d'années, le Burkina Faso a engagé une série de réformes économiques et financières pour améliorer le cadre législatif et institutionnel en faveur du secteur privé. Alliées aux actions de promotion dynamiques telles que le forum des investisseurs, l'organisation de journées économiques du Burkina à l'étranger, ces réformes produiront des effets bénéfiques à moyen terme sur l'investissement et sur l'emploi au Burkina Faso.

Des réflexions sont en cours pour rendre le Code des Investissements plus incitatif et pour prendre en compte l'évolution mondiale qui a engendré de nouveaux enjeux dont la prise en compte conditionne la bonne insertion du Burkina Faso dans le processus de la globalisation.

Par ailleurs, le tissu économique du Burkina étant essentiellement constitué de PME, des mesures de soutien à leur développement sont nécessaires et c'est pourquoi, dans la nouvelle formule du Code, il est prévu d'accorder plus d'avantages fiscaux aux PME pour qu'elles puissent s'adapter au contexte économique actuel caractérisé par l'élargissement des marchés et par une forte concurrence.

Il devient impérieux pour un pays à économie dominée par l'agriculture d'accroître l'efficacité de ses politiques de valorisation des matières premières locales. La révision du code des investissements accordera plus d'avantages en vue d'encourager la valorisation des matières premières locales destinées à l'exportation. La réalisation d'un taux de croissance soutenue de 7 à 8% par an en vue d'éradiquer la pauvreté commande également la création d'un environnement favorable à l'investissement privé.

5. LEÇONS APPRISES

5.1. Des acquis

Dans le domaine des politiques publiques d'appui aux entreprises, le Burkina Faso aura parcouru un long chemin depuis son indépendance mais plus particulièrement depuis une génération (25 ans). Les politiques publiques sont passées de l'ajustement structurel aux politiques de lutte contre la pauvreté ; elles ont positionné le pays sous le mode des réformes et de modernisation du pays avec pour objectifs de promouvoir l'entreprise comme partenaire de réduction de la pauvreté.

5.2 Les limites

Dans la grande panoplie des politiques publiques, l'expérience montre la génération de plusieurs limites :

- a) Les effets, surtout, de mode ont conduit le Burkina Faso à des taux de rotation des politiques publiques, à peu près tous les trois ans, en fonction des idées et perceptions des sources de financement dont les points de vue comptent de manière prédominante ;

- b) La capacité toujours réduite de l'administration publique d'assurer le suivi de mise en œuvre de ces politiques publiques et améliorer, au fur et à mesure, leur contenu, leur portée et leur appropriation n'a pas permis d'apprendre suffisamment tout au long de cette période cruciale ;
- c) La réforme générale de l'administration fortement engagée et porteuse de progrès grâce aux transformations majeures vers une administration publique de résultats semble se réaliser plus lentement que prévu, sans doute faute de moyens financiers à la hauteur des ambitions y attachées ;
- d) La succession des politiques conduit le Burkina Faso à devoir s'atteler désormais à des relectures des différents dispositifs qui contribuent à créer un environnement favorable aux entreprises, du code des investissements qui puisse libérer pour les entreprises grosses créatrices d'emploi et génératrices d'investissements, le champ des affaires au Burkina Faso, pacifique et stable, concurrentiel et attractif.

SECTION 2

LES MISSIONS SPECIFIQUES DES MINISTÈRES ET LES STRUCTURES PUBLIQUES D'APPUI AUX ENTREPRISES²⁸ : UNE APPROCHE DOMINÉE PAR L'OFFRE

L'étude a sélectionné six (06) ministères pour conduire des investigations par rapport à leurs relations d'appui aux entreprises et dont les principaux résultats sont repris ci-dessous, dans le présent rapport ; il s'agit des ministères suivants :

- Le ministère de l'économie et des finances
- Le ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat
- Le ministère de l'éducation de base et de l'alphabétisation
- Le ministère des enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique
- Le ministère de la santé
- Le ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques

1. LE MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Missions globales

Le ministère de l'économie et des finances se trouve globalement être celui qui initie les politiques publiques macroéconomiques affectant l'environnement des affaires pour les entreprises. Par leur mise en place, il se trouve au centre des incitations de politiques et de fiscalité qui affectent la promotion des l'entreprises privées.

En tant que responsable du budget, il prélève les recettes sur les entreprises qui offrent des assiettes fiscales pour les services des régies financières de l'administration publique gérés par le ministère (Douanes, Impôts). Etant le plus gros employeur du pays, il distribue par la dépense publique des revenus et preste des marchés qui affectent le pouvoir d'achat et la demande globale de biens et services offerts par les entreprises.

Par ailleurs, en tant que ministère chargé des négociations avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire international ainsi qu'avec les autres bailleurs de fonds, le ministère de l'économie et des finances détient une capacité d'influencer les entreprises par la mobilisation de ressources spéciales et la mise en place d'institutions de marché et de services d'appui spécifique aux entreprises privées.

Le ministère a mis en place des structures spécialisées sous forme de fonds nationaux et des projets pour accompagner la promotion des entreprises avec des financements de l'aide publique au développement.

Les fonds nationaux de financement

En outre, l'Etat a pris l'initiative d'une loi N°004-2005/AN du 24 mars portant définition et réglementation des fonds nationaux de financement ainsi que d'un décret N° 2005-557/PRES/PM/MFB portant statuts général des fonds nationaux de financement.

Tombent sous le statut de fonds nationaux de financement les établissements publics bénéficiant de la personnalité morale et des prérogatives de droit public, dotés d'un patrimoine et de moyens

²⁸Suite à des interviews auprès des ministères/services concernés dans le cadre de la présente étude, Septembre 2007

