

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

BURKINA FASO

**Note consultative conjointe sur le rapport annuel de mise en œuvre
du Programme d'actions prioritaires du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté**

Préparé par les services du Fonds monétaire international (FMI)
et de l'Association internationale de développement (IDA)

Approuvé par Thomas Krueger et Mark Plant (IMF), et
Hart Schafer, Vice-président par intérim (IDA)

24 mai 2007

I. APERÇU GÉNÉRAL

1. La présente note consultative conjointe (NCC) porte sur le sixième rapport annuel de mise en œuvre (RAMO) du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Burkina Faso¹. Ce rapport annuel, qui couvre l'année 2005, a été présenté en mai 2006.

2. Le CSLP repose sur les quatre axes stratégiques suivants : i) accélération de la croissance fondée sur l'équité; ii) amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base; iii) élargissement des opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres; iv) promotion de la bonne gouvernance. Les objectifs fondamentaux de la stratégie de lutte contre la pauvreté étaient de :

- porter la croissance du produit intérieur brut à au moins 4 % par an, ce qui suppose un taux de croissance annuel supérieur à 6 %;
- ramener l'incidence de la pauvreté de 46,4 % en 2003 à moins de 35 % d'ici 2015, conformément aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD);
- porter l'espérance de vie à 60 ans au moins d'ici 2015.

¹ Le dernier CSLP date de juillet 2004 et couvrait la période 2004 à 2006. La précédente note consultative conjointe relative au rapport de mise en œuvre pour 2004 a été présenté le 15 août 2006. Le rapport pour 2006 devait être achevé en avril 2007 et le prochain CSLP complet est prévu pour 2009. Le CSLP est mis à jour et renouvelé chaque année, sous la forme du Programme d'actions prioritaires (PAP) du gouvernement.

3. Le RAMO constate que le recul de la pauvreté se poursuit, avec une incidence estimée à 42 % en 2005 contre 54 % en 1998². Le recul de la pauvreté est dû en grande partie à la baisse de l'incidence de la pauvreté en milieu rural. Le RAMO fait également état des progrès en matière d'accès aux services sociaux de base, de possibilités d'emploi pour les pauvres et d'amélioration de la gouvernance. En dépit des conditions climatiques favorables, les progrès de la lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans un contexte économique extérieur difficile, illustré par le renchérissement des produits pétroliers importés et une appréciation de la monnaie, entraînant un fléchissement des prix des exportations de coton.

A. Accélération de la croissance fondée sur l'équité

4. Le RAMO décrit convenablement l'évolution macroéconomique observée en 2005. Il convient de saluer les efforts accomplis par le gouvernement pour maintenir la stabilité macroéconomique, malgré un environnement extérieur difficile. Eu égard à l'ampleur des ressources à mobiliser pour atteindre les objectifs ambitieux de réduction de la pauvreté et les OMD, les services du FMI et de l'IDA recommandent, comme lors des précédentes NCC, que le RAMO serve de plate-forme à un examen approfondi des mesures à prendre pour accroître la mobilisation des ressources intérieures. Il s'agit notamment de renforcer les administrations fiscale et douanière et d'élargir la base d'imposition, en tenant compte du potentiel économique du Burkina Faso et de ses engagements vis-à-vis de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. La capacité d'absorption pourrait être augmentée par une meilleure gestion des finances publiques, en particulier par l'élaboration de cadres de dépenses sectoriels à moyen terme et en menant à bonne fin la réforme du code des marchés publics en cours. En outre, le prochain RAMO devrait comporter une analyse de l'utilisation des ressources au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

5. Les services du FMI et de l'IDA souscrivent de manière générale à l'analyse de la croissance et de la stabilité macroéconomique présentée dans le RAMO. Le cadre macroéconomique pour 2006-08 qui y figure reste globalement adéquat et est comparable au cadre macroéconomique utilisé pour la demande d'accord au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) soumise au Conseil d'administration en avril 2007. Les projections de croissance du PIB contenues dans le RAMO ressortent à 7 % en moyenne, soit un chiffre légèrement supérieur à celui du nouvel accord FRPC, tandis que l'inflation et les réserves restent pratiquement inchangées. Le déficit budgétaire, dons compris, est constant.

6. Les services du FMI et de l'IDA souscrivent à la volonté du gouvernement d'optimiser les possibilités d'emploi et d'activités génératrices de revenu par : i) l'amélioration du climat des affaires; ii) l'amélioration de la compétitivité, notamment par la réduction des coûts des facteurs; iii) la promotion de l'intégration régionale; iv) le développement du secteur des services. Ils engagent le gouvernement à accélérer l'application des mesures prises dans ces

² Estimations établies par les autorités burkinabé à partir de projections fondées sur les données macroéconomiques, sociales et de pauvreté disponibles et publiées dans le sixième RAMO, page 20.

domaines, notamment en vue d'une participation accrue du secteur privé et la mise en place de meilleures incitations, dans les secteurs de l'électricité et de l'importation de produits pétroliers par exemple. Ceci permettra d'accroître les investissements et de dégager des ressources publiques pour les aspects intrinsèquement liés à la lutte contre la pauvreté.

7. L'élargissement et la diversification de la base des exportations restent indispensables pour pérenniser la croissance et faire reculer durablement la pauvreté. À cet égard, les services du FMI et de l'IDA recommandent que le RAMO serve à un examen plus global des options de politique. Ils proposent que l'étude diagnostique de l'intégration régionale (EDIT) serve, une fois achevée, à déterminer les options de politique et à formuler les mesures y afférentes.

8. Les services des deux institutions reconnaissent le rôle crucial de l'agriculture comme source de croissance et de réduction de la pauvreté au Burkina Faso. La croissance économique soutenue de l'agriculture observée en 2005 est surtout imputable à la bonne pluviométrie qui a été favorable à la bonne tenue des productions céréalières et cotonnière, cette dernière étant en partie due aux niveaux excessivement élevés des prix du coton au producteur. Ce secteur reste très exposé aux aléas climatiques et à l'évolution des cours mondiaux, ce qui fait peser des risques considérables sur le maintien du niveau de croissance élevé observé depuis 2005. Les services des deux institutions recommandent aux autorités burkinabè de prévoir, dans le cadre du prochain RAMO, une analyse des mesures envisageables pour accroître la productivité et la solidité du secteur agricole en général, et pour assurer la viabilité à moyen terme de la filière coton en particulier.

B. Promotion de l'accès des pauvres aux services sociaux de base

9. La pauvreté globale recule indéniablement au Burkina Faso mais les services du FMI et de l'IDA observent que, dans l'hypothèse de la poursuite de la tendance actuelle, certains OMD pourraient ne pas être atteints d'ici 2015. Par ailleurs, les services des deux institutions proposent, à titre de suivi des précédentes NCC, que les prochains RAMO rendent compte des progrès réalisés au regard des OMD. À cet égard, l'achèvement du chiffrage des politiques sectorielles clés en cours actuellement, constituerait un grand pas en avant.

10. Le RAMO souligne les progrès accomplis dans le secteur de l'éducation durant la période considérée. Pour l'éducation de base, le taux brut de scolarisation (TBS) au primaire est en progression, passant de 40 % en 2004 à 47 % en 2005. Dans les 20 provinces prioritaires, le taux brut d'admission (TBA) a progressé, de 47 % en 2004 à 60 % en 2005, ce qui représente un progrès significatif pour les provinces rurales désavantagées. Toutefois, les progrès doivent se poursuivre, tant en termes d'accès que de qualité. Le RAMO n'expose pas de mesures à envisager pour la poursuite de ces progrès. Compte tenu du caractère impératif du renforcement des prestations et des capacités du secteur éducatif, une politique de suivi des coûts de ce secteur serait tout à fait souhaitable.

11. L'expansion de l'enseignement primaire évoquée dans le RAMO appelle une expansion rapide et coordonnée de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle. Les autorités procèdent au rattachement du premier cycle secondaire à l'éducation de base et à

l'élaboration d'une politique de la formation professionnelle. Il faut cependant intensifier les efforts accomplis dans ce domaine.

12. Les autorités doivent être félicitées pour le lancement de la mise en œuvre, dans cinq provinces, de politiques visant à faciliter la décentralisation du secteur de l'éducation, s'agissant plus particulièrement du transfert de ressources et de compétences aux collectivités pour fournir un appui direct aux écoles et du matériel didactique aux élèves. Une évaluation de cette première expérience dans le prochain RAMO serait d'un intérêt crucial pour tirer les leçons appropriées en vue de l'accélération de la démarche visant à accroître l'efficacité de l'utilisation de ressources limitées.

13. Le RAMO réitère l'objectif des autorités d'atteindre les OMD dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Si les tendances actuelles de l'investissement se poursuivent, 5 millions de personnes de plus auront accès à une source d'eau potable d'ici 2015 et 7 millions de personnes de plus à l'assainissement. Le Burkina Faso serait alors en mesure d'atteindre cet objectif. Toutefois, les distances à couvrir et les quantités supplémentaires d'eau à fournir imposent une plus grande attention à la maintenance des réseaux et à la pérennité des prestations, dans les zones rurales en particulier. La mise en œuvre intégrale de la réforme de la gestion du réseau hydraulique envisagée n'en est donc que plus impérative, en ce qui concerne plus particulièrement le renforcement de partenariats public-privés à l'échelle locale. Enfin, il s'agira de redoubler d'efforts sur le volet assainissement, pour que les retombées positives de l'investissement dans le réseau d'approvisionnement en eau se matérialisent pleinement. Les autorités devraient donc prendre des mesures décisives, notamment dans le cadre de la stratégie nationale d'assainissement, pour promouvoir les normes d'hygiène et de santé à travers le pays.

14. Le RAMO expose avec satisfaction les résultats obtenus dans le secteur de la santé en 2005. S'il est vrai que des progrès ont été accomplis, les OMD pour la santé ne seront pas atteints. En outre, l'efficacité de l'utilisation des ressources et l'équité de leur affectation suscitent toujours de graves préoccupations. Le rapport n'aborde pas le lien entre les politiques, les résultats obtenus et les ressources disponibles pour ce secteur prioritaire. Ces ressources ont stagné en pourcentage du PIB de 2003 à 2005. Il y a lieu de redoubler d'efforts pour accroître les financements de ce secteur, en donnant la priorité aux interventions qui s'imposent pour atteindre les OMD. S'agissant des préoccupations d'équité, les services du FMI et de l'IDA recommandent que les autorités envisagent de subventionner la distribution des nouveaux antipaludéens et prévoient un financement adéquat pour étendre la couverture des services de santé infantile et natale essentiels aux districts et aux villages, surtout aux plus pauvres.

15. Les ressources affectées à la santé publique demeurent insuffisantes mais les moyens existants pourraient être mieux répartis. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) du ministère de la santé, dont le premier a porté sur 2004/05, devraient être utilisés et affinés pour correspondre à un schéma axé sur les résultats. Ceci rendrait l'argumentaire du ministère de la santé plus convaincant pour obtenir des ressources additionnelles pour ses objectifs stratégiques.

16. Les services du FMI et de l'IDA sont encouragés par le taux de prévalence relativement faible du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) qui semble stabilisé autour de 2,3 %. L'effort de lutte contre le VIH/SIDA du gouvernement repose sur une stratégie à moyen terme allant jusqu'à 2010. Toutefois, l'analyse présentée dans le RAMO aurait pu approfondir les diverses tendances sous-jacentes de la tendance nationale globale, afin de détecter à l'avance, les risques potentiels qui pourraient peser sur la stratégie de lutte contre le SIDA. À titre d'exemple, le nombre de personnes atteintes du SIDA augmente toujours (en raison de la durée de la période d'incubation), en milieu urbain en particulier, ce qui représente un risque potentiel pour l'avenir. Les services du FMI et de l'IDA recommandent qu'à l'avenir, le RAMO comporte une analyse plus explicite de l'évolution du VIH/SIDA au Burkina Faso.

17. Le RAMO traite d'un certain nombre de programmes de protection sociale ciblant divers groupes de population vulnérables, en particulier les orphelins, l'enfance maltraitée, les adolescents et les femmes. En raison du manque de données sur ces programmes, il est difficile d'apprécier leur impact réel sur le bien-être des pauvres. Il est impératif d'évaluer, de rationaliser et de consolider les interventions actuelles relevant de différents ministères, et de commencer la collecte de données essentielles sur l'efficacité de ces programmes afin d'établir les modalités de soutien des plus efficaces par des engagements de ressources pluriannuels. Les travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale offrent la meilleure occasion d'effectuer cette analyse. Les services du FMI et de l'IDA engagent donc les autorités à achever cette tâche qui permettra de fixer les orientations qui s'imposent.

C. Possibilités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres

18. Le rapport souligne que le secteur agricole a été l'un des moteurs de la croissance en 2005, ayant contribué pour 4 % environ au taux de croissance global de 7 %. L'augmentation de la production de coton et de céréales en a été le fer de lance. Pérenniser ces résultats par l'amélioration de la productivité du secteur agricole et accroître sa compétitivité demeurent des défis majeurs pour les autorités. Tout en souscrivant de manière générale aux politiques du secteur agricole mises en œuvre par les pouvoirs publics, notamment l'accent qui est mis sur le renforcement du droit foncier, les services du FMI et de l'IDA notent que le rapport ne présente pas une approche stratégique et cohérente de la façon de réaliser ces gains de productivité pour soutenir la croissance dans l'agriculture. Le RAMO n'évalue pas en particulier les risques et les perspectives de la production cotonnière au Burkina Faso, dont elle constitue la principale culture de rente.

19. Le RAMO signale à juste titre les progrès réalisés de la construction d'infrastructures, permettant de désenclaver les zones reculées, essentiels pour permettre à un grand nombre de pauvres de disposer d'activités génératrices de revenus. Les services du FMI et de l'IDA recommandent qu'une attention accrue soit accordée à l'amélioration de la gestion et de l'entretien du réseau routier. Avec l'expansion de ce réseau, l'utilisation efficiente des fonds destinés à son entretien sera une composante clé des résultats dans ce domaine. Les services du FMI et de l'IDA sont d'avis que les pouvoirs publics devraient peser sur les choix de politique à cet égard, pour veiller à ce que des ressources suffisantes y soient consacrées et que les prestations des fournisseurs soient réglées dans des délais raisonnables après livraison.

20. Le RAMO aborde les questions du marché du travail et la création d'emplois sous l'angle du renforcement des capacités et des possibilités de formation. Si des améliorations dans ces domaines sont indispensables, les services du FMI et de l'IDA recommandant que le rapport serve aussi de base à une évaluation critique du cadre réglementaire du marché du travail au Burkina Faso. Les conditions de ce marché sont perçues par les parties prenantes comme peu propices à la compétitivité, aspect qui avait du reste été relevé dans les indicateurs du climat des affaires (*Doing Business Indicators*) au Burkina. Le RAMO évoque des études sur l'emploi des jeunes et l'évolution de l'emploi au Burkina mais sans en préciser les conclusions.

D. Promotion de la bonne gouvernance

21. Les services du FMI et de l'IDA encouragent les autorités à appliquer intégralement la stratégie de promotion de la bonne gouvernance, adoptée en août 2005; ils recommandent que les grandes orientations de politique de la stratégie et leur modalités de mise en œuvre soient exposées et analysées dans le prochain RAMO. Ils proposent en outre que la société civile soit associée à une vaste concertation participative sur les grandes questions de politique générale, afin de renforcer le dialogue entre l'État et la société civile sur les enjeux de la gouvernance.

22. Les services du FMI et de l'IDA préconisent une analyse critique du dispositif et de l'application des règles qui régissent les marchés publics, selon les recommandations de l'examen analytique de la passation des marchés dans le pays (CPAR) effectué en 2005, qui serait centrée plus particulièrement sur le fonctionnement de la Direction centrale des marchés publics (DCMP), en distinguant les fonctions d'application de celles de régulation.

23. Les services du FMI et de l'IDA considèrent que le renforcement des organes de contrôle financier externe, la Cour des comptes, les services administratifs d'inspection et la Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption (HACLIC) est impératif. Un tel renforcement devrait porter notamment sur les capacités techniques, le mandat de prestations et les ressources budgétaires. Des ressources complémentaires devraient être prévues dans le CDMT et dans les budgets annuels pour accroître l'efficacité de ces organes de contrôle.

24. S'agissant de l'application de la réforme du secteur public, les services du FMI et de l'IDA souscrivent à l'évaluation critique des tâches restant à accomplir pour que la réforme porte ses fruits. Le RAMO relève les déficiences de l'application des réformes mais il ne porte pas d'appréciation sur les actions en cours pour mettre en place une politique d'évaluation des performances dans la fonction publique, afin de mieux aligner les incitations sur le rendement des fonctionnaires. Les services recommandent que les prochains RAMO en fassent état.

25. Concernant la gouvernance des collectivités locales, le RAMO signale à juste titre que pour assurer la continuité du service public, le transfert des ressources et des compétences aux collectivités locales doit aller de pair avec le nécessaire renforcement des capacités et un cadre financier approprié. Mais le rapport pourrait utilement fournir des orientations sur les modalités de coordination et d'assistance technique entre l'administration centrale et les collectivités

locales, afin de préciser la contribution que les administrations décentralisées peuvent apporter aux collectivités locales, ainsi que les rapports hiérarchiques et mécanismes de suivi à établir.

E. Suivi et évaluation

26. L'approfondissement du système de suivi permettrait de renforcer la mise en œuvre du CSLP. Ce système a certes considérablement progressé depuis sa mise en place en 2000, mais plusieurs indicateurs de suivi sectoriels pâtissent des lacunes des données statistiques et de la lenteur de leur communication, empêchant ainsi, dans bien des cas, un suivi effectif. Les services du FMI et de l'IDA encouragent les autorités à renforcer les systèmes de suivi des politiques sectorielles, comme proposé dans le RAMO. La mise en place de CDMT sectoriels, comme l'envisage le gouvernement, est un premier pas dans la bonne direction.

II. CONCLUSION

27. Les services du FMI et de l'IDA félicitent les autorités burkinabè pour les efforts qui ont permis de maintenir un cadre macroéconomique stable, malgré des chocs extérieurs significatifs. Si les progrès de la lutte contre la pauvreté allant de pair avec la poursuite de bons antécédents de mise en œuvre des politiques sont à mettre à l'actif du gouvernement, force est de constater que sur la base des projections actuelles, certains OMD ne pourront être atteints. Les risques qui pèsent à moyen terme sur la stratégie de lutte contre la pauvreté sont liés aux aléas climatiques et à d'éventuelles lenteurs de l'accroissement de la productivité agricole et de la diversification des exportations du Burkina. Pour pérenniser une croissance forte et durable et faire progresser la lutte contre la pauvreté, il est indispensable d'accroître la mobilisation des recettes intérieures, d'améliorer le climat des affaires, de rétablir la viabilité du secteur du coton et de diversifier les exportations. Les services du FMI et de l'IDA ont souligné plusieurs domaines dans lesquels la mise en œuvre du CSLP peut être améliorée; ils engagent les autorités à étudier leurs recommandations et à y donner suite. Les services du FMI et de l'IDA tiennent à souligner en particulier l'importance que revêtent les aspects suivants :

- Modernisation de l'administration des recettes publiques et réforme de la fiscalité;
- Rétablissement de la viabilité économique de la filière du coton;
- Élargissement de la base de l'économie et diversification des exportations;
- Efficacité accrue des prestations dans les secteurs de l'éducation et de la santé;
- Accélération des actions de promotion de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.