

**Burkina Faso : évaluation ex post de l'application de programmes sur longue période —  
actualisation**

La présente actualisation de l'évaluation ex post de l'application de programmes sur longue période au Burkina Faso a été préparée par une équipe du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec ce pays membre. Elle repose sur les informations disponibles au 4 décembre 2012. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'équipe du FMI et ne correspondent pas nécessairement à celles des autorités du Burkina Faso ou du Conseil d'administration du FMI.

La politique régissant la publication par le FMI des rapports de ses services et d'autres documents autorise la suppression d'informations sensibles pour les marchés.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

Fonds monétaire international • Service des publications  
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C., 20431  
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) • Internet : <http://www.imf.org>

Prix unitaire : 18 dollars

**Fonds monétaire international  
Washington, D.C.**



## BURKINA FASO

14 juin 2013

### BURKINA FASO — ÉVALUATION EX POST DE LA MISE EN ŒUVRE DE PROGRAMMES SUR LONGUE PÉRIODE — ACTUALISATION

#### PRINCIPAUX THÈMES

- *Le Burkina Faso a affiché à partir de 2007 une croissance supérieure à la moyenne régionale en s'appuyant sur un accord triennal au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), puis sur un accord triennal au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC).*
- *Malgré des chocs multiples, les deux programmes ont permis d'atteindre les principaux objectifs de la stratégie des autorités en matière de réduction de la pauvreté et de croissance, ce qui illustre l'importance d'une bonne internalisation des programmes et de la souplesse dans leur mise en œuvre, et la nécessité d'un engagement ferme des autorités en matière de réformes. De plus, les deux programmes ont largement intégré les recommandations de l'EEP de 2006, même si, en raison de leur horizon à long terme, elles restent largement pertinentes dans des domaines spécifiques. Il convient certes de féliciter les autorités des progrès considérables réalisés jusqu'ici, mais certaines réformes auraient pu être plus rapides. Le Burkina Faso reste aux prises avec d'énormes défis économiques et à de sérieux problèmes au regard de la réduction de la pauvreté. Il est donc prioritaire de renforcer la capacité à mettre en œuvre des programmes en faveur des populations pauvres.*
- *Le Burkina Faso se trouve aussi face à une importante occasion qu'il doit absolument saisir. Au cours des dernières années, il est devenu un grand exportateur potentiel d'or par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne et par rapport au volume de ses exportations. Dans un contexte de faible revenu par habitant, d'accès limité aux marchés de capitaux internationaux et de pénurie de capitaux nationaux, le Burkina Faso a maintenant l'occasion de transformer ses ressources minières épuisables en un portefeuille d'autres actifs physiques, humains et financiers qui permettront d'entretenir un développement durable pour les générations actuelle et futures.*
- *La collaboration future avec le FMI pourrait aider les autorités à ancrer leurs efforts de réforme et, en particulier, à assurer que le Burkina Faso bénéficie pleinement de l'essor de la production aurifère, notamment en renforçant le régime fiscal tout en continuant à attirer les investisseurs étrangers et les sociétés de services locales. Afin de consolider les acquis récents et d'améliorer les perspectives à moyen terme, il faudra garder le cap sur les réformes structurelles pour diversifier l'activité économique et accroître la compétitivité. L'amélioration de la qualité des*

*dépenses publiques, l'intensification de la mobilisation des recettes, le renforcement de la gouvernance et des procédures administratives et, en particulier, l'amélioration des capacités de sélection et d'exécution des investissements publics — mesures essentielles pour réduire la pauvreté et accélérer une croissance durable par l'expansion du capital physique et humain — devraient continuer à figurer parmi les priorités des autorités en matière de réformes.*

Diffusion autorisée par  
le **Département Afrique et le  
Département de la stratégie,  
des politiques et de  
l'évaluation**

Rapport élaboré par une équipe interdépartementale  
composée de David Corvino (AFR), Atsushi Oshima (AFR), Silvia  
Sgherri (SPR) et Marco Rossi (FIN, Chef d'équipe).

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>ÉVOLUTION MACROÉCONOMIQUE DEPUIS 2007</b>	<b>6</b>
<b>PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI: OBJECTIFS, CONDITIONALITÉ ET RÉSULTATS</b>	<b>17</b>
A. Accord de 2007-10 au titre de la FRPC	16
B. Accord au titre de la Facilité élargie de crédit, depuis 2010	18
C. Enseignements	19
<b>PRINCIPALES PRIORITÉS DE LA RÉFORME ET ENGAGEMENT FUTUR DU FMI</b>	<b>26</b>
A. Modalités de collaboration future avec le FMI	31
<b>ENCADRÉS</b>	
1. Recommandations de l'évaluation ex post de 2006	5
2. Les ressources naturelles du Burkina Faso	9
3. Capacités relatives aux dépenses en capital	12
4. Climat des affaires	14
5. Initiative d'allègement de la dette multilatérale et viabilité de la dette	16
6. Recettes et gestion des finances publiques	21
7. Évaluation de la conditionnalité des programmes	22
8. Croissance pro-pauvres	225
9. Les institutions de microfinance (IMF) au Burkina Faso	256
10. Cadre de surveillance de l'UEMOA	30
<b>GRAPHIQUES</b>	
1. Principaux indicateurs économiques, 2006–12	7
2. Principaux indicateurs budgétaires, 2006–12	11
<b>TABLEAUX</b>	
1. Accords avec le FMI, depuis 2007	31
2. Situation du Burkina Faso, de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne, 2000-12	32

3. Aperçu des critères de réalisation quantitatifs de l'accord de 2007-10 au titre de la FRPC	33
4. Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2007-10 au titre de la FRPC	34
5. Aperçu des critères de réalisation quantitatifs de l'accord de 2010-13 au titre de la FEC	36
6. Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2010-13 au titre de la FEC	37

**APPENDICE**

I. Gestion des recettes exceptionnelles issues des ressources naturelles	39
--	----

**ANNEXE**

I. Réaction des autorités burkinabè	44
-------------------------------------	----

## INTRODUCTION

- 1. La présente mise à jour de l'évaluation ex post (EEP) examine la performance du Burkina Faso dans le cadre des programmes appuyés par le FMI depuis 2007** (tableau 1)<sup>1</sup>. Elle cherche également à savoir si les recommandations de l'EEP de 2006<sup>2</sup> ont été effectivement intégrées aux politiques appuyées par les accords mis en œuvre depuis 2007 et se penche sur certains domaines prioritaires au regard d'un éventuel programme ultérieur appuyé par le FMI.
- 2. L'EEP de 2006 sert de fondement à cette mise à jour.** Elle couvrait les programmes appuyés par le FMI sur la période 1994-2006 et soulignait qu'il était important de mettre à profit les atouts de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) et de les appuyer par des politiques économiques et structurelles solides pour aider le Burkina Faso à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'encadré 1 résume ses recommandations.

### Encadré 1. Recommandations de l'évaluation ex post de 2006

L'EEP de 2006 a formulé les recommandations suivantes concernant les priorités de politique économique et l'orientation des programmes futurs appuyés par le FMI.

**Intensifier les efforts de mobilisation des recettes intérieures.** Accélérer la revue en cours du code des investissements et du code douanier et appliquer plus résolument des recommandations de l'assistance technique telles que l'informatisation de l'administration fiscale et l'utilisation effective de SYDONIA à la Douane.

**Renforcer les institutions.** Poursuivre la décentralisation administrative, en allouant des ressources aux administrations locales tout en maîtrisant la hausse des dépenses et l'affaiblissement des systèmes de contrôle.

**Promouvoir la participation du secteur privé.** Éliminer les goulets d'étranglement structurels qui empêchent la participation accrue du secteur privé et la diversification des exportations. Libéraliser complètement le secteur des services d'utilité publique pour en accroître l'efficacité.

**Privilégier le lien entre l'orientation budgétaire annuelle et la viabilité de la dette,** notamment en ce qui concerne le financement disponible, la capacité d'absorption et le cadre approprié de gestion des finances publiques et de gestion de la dette.

**Améliorer la production des données,** y compris les ressources humaines, techniques et financières de l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD), l'assistance technique au Conseil national de coordination statistique (CNCS), et la diffusion des données auprès du grand public.

**Intégrer les critères de convergence et les politiques de l'UEMOA aux programmes appuyés par le FMI.**

<sup>1</sup> *Burkina Faso — Demande d'un accord triennal au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, (EBS/07/38, 4/11/07) et revues, et *Burkina Faso — Demande d'un accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit*, (EBS/10/104, 6/1/10) et revues (jusqu'à la cinquième revue de l'accord de 2010 au titre de la FEC).

<sup>2</sup> *Burkina Faso — Évaluation ex post de la mise en œuvre de programmes sur longue période*, (SM/06/294, 8/28/06).

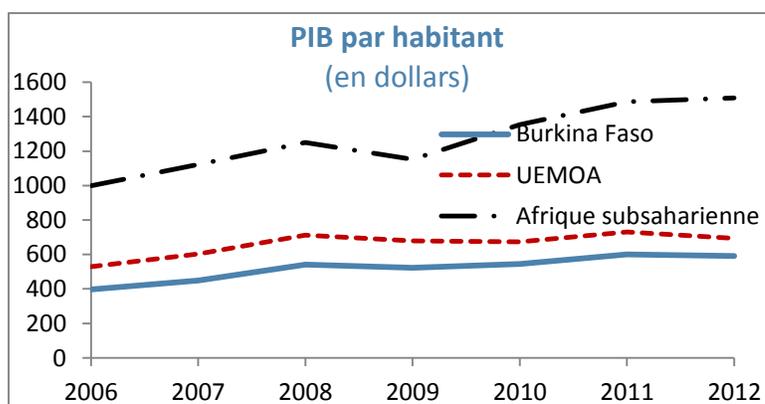
**3. La présente mise à jour constate que la collaboration entre le FMI et le Burkina Faso a permis aux autorités de progresser vers leur objectif à long terme de réduction de la pauvreté et continuera à les aider à ancrer leurs efforts de réforme.** Elle constate aussi que les recommandations de l'EEP de 2006 ont été largement prises en compte, même si, en raison de leur orientation à long terme, elles restent pertinentes à maints égards dans des domaines spécifiques. La mise à jour est structurée de la manière suivante : la section II passe en revue l'évolution macroéconomique depuis 2007. La section III examine, pour chaque programme réalisé durant la période couverte, les objectifs du programme, l'évolution des politiques macroéconomiques et structurelles, la conditionnalité et les résultats obtenus. De plus, elle présente les enseignements qui peuvent découler de cette revue, notamment dans les domaines visés par l'évaluation ex post de 2006 et cette mise à jour. La section IV examine la stratégie de réformes économiques et structurelles pour l'avenir ainsi que les recommandations de collaboration future avec le FMI.

## ÉVOLUTION MACROÉCONOMIQUE DEPUIS 2007

**4. La croissance économique a fluctué au-dessus des normes régionales, atteignant 5,3 % en moyenne entre 2007 et 2012**

(graphique 1 et tableau 2). Les améliorations survenues dans l'agriculture grâce aux vigoureux efforts déployés par les autorités pour réaliser des réformes et des investissements dans le secteur, ont atténué l'impact des conditions

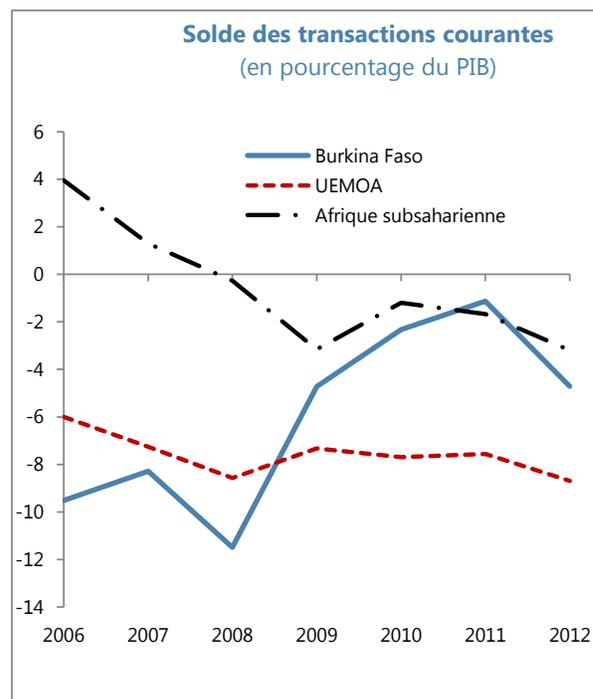
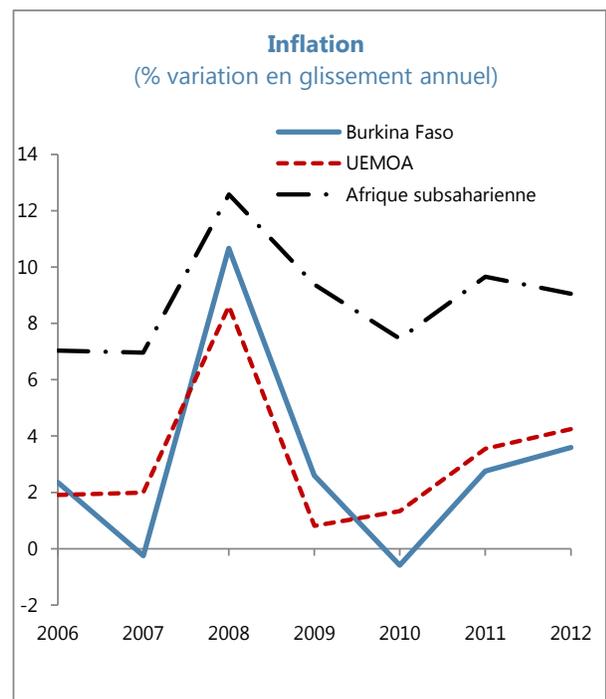
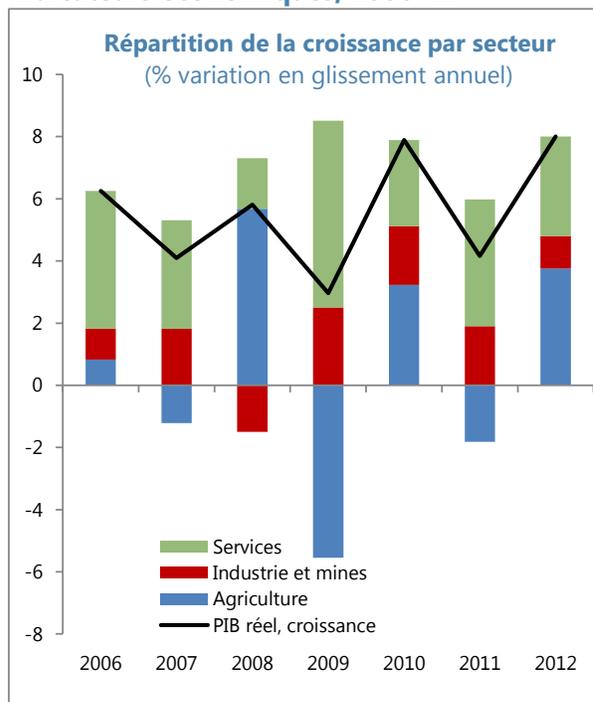
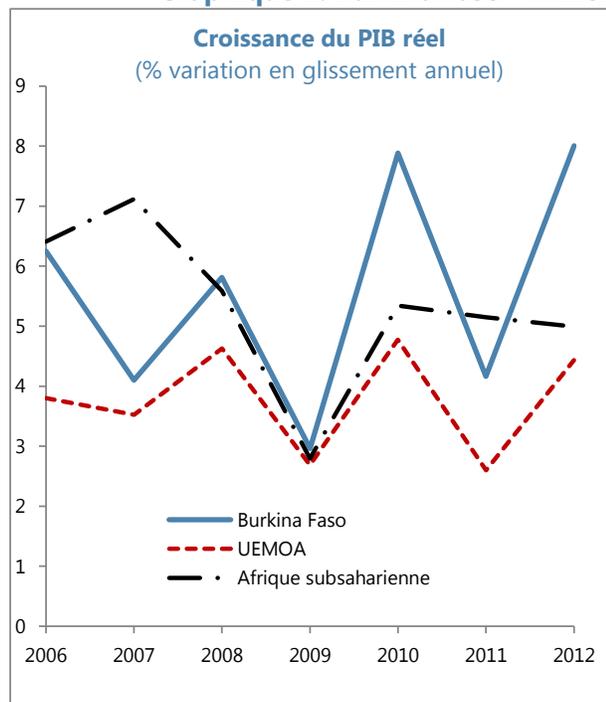
climatiques défavorables (faible pluviométrie en 2007, fortes inondations en 2009 et sécheresse dans le Sahel en 2011). En conséquence, et face au ralentissement de la croissance en 2009-11 attribuable à la crise mondiale et à la crise ivoirienne, le PIB par habitant n'a cessé d'augmenter, passant de 449 dollars EU en 2007 à une estimation de 603 dollars EU en 2012, niveau cependant encore inférieur à la norme régionale.



**5. La croissance au Burkina Faso s'est généralisée à l'ensemble des secteurs.** La contribution du secteur primaire a baissé légèrement, de 30,4 % du PIB en 2000-06 à 26,8 % en 2007-12 à cause d'une série de chocs liés aux conditions météorologiques. Malgré l'émergence de la production de l'or, la part du secteur secondaire n'a pas augmenté (près de 20 % du PIB). Le secteur des services est passé de 43 % du PIB en 2000 à une estimation de 47 % en 2012, progression surtout attribuable aux activités de transport et de commerce liées à l'évolution des secteurs agricole et minier.

**6. L'inflation est restée faible, à un niveau moyen de 3 % environ sur la période 2007-12, ce qui est conforme au critère de convergence de l'UEMOA (3 %).** En 2008, elle a culminé à

**Graphique 1. Burkina Faso – Principaux indicateurs économiques, 2006–12**



Sources: autorités nationales ; estimations et projections des services du FMI.

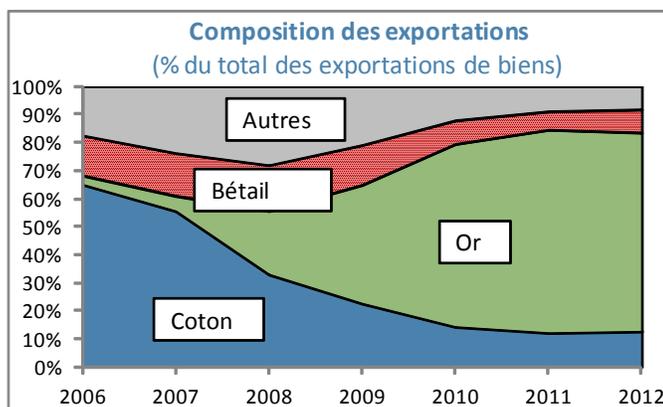
10,7 % en raison non seulement du renchérissement du pétrole et des denrées alimentaires, mais aussi des fortes inondations qui ont touché un tiers des provinces du pays (l'inflation des denrées alimentaires a avoisiné les 23,4 %). Les autorités ont réagi à la flambée des prix en décrétant des exonérations temporaires de droits de douane et de TVA sur les denrées de première nécessité, la vente de produits alimentaires à des prix inférieurs à ceux du marché et la suspension du mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants. L'inflation reste généralement faible depuis 2010 malgré les pénuries alimentaires causées par la sécheresse de 2011.

**7. Le déficit courant s'est rétréci en 2007–12, grâce à la hausse de la production et du prix de l'or.** Après une détérioration (à hauteur de 11,5 % du PIB en 2008) attribuable à la flambée des prix mondiaux du pétrole et des denrées alimentaires et à la chute des cours mondiaux du coton et de la production cotonnière, le déficit a été ramené à 1,1 % du PIB en 2011 grâce à l'augmentation régulière de la production d'or (encadré 2). L'on estime qu'en 2012 le déficit s'est accru légèrement en raison du volume élevé des importations alimentaires dû à la sécheresse et au grand nombre de réfugiés maliens. Les envois de fonds des travailleurs expatriés ont stagné pendant cette période à un niveau moyen d'environ 1 % du PIB en crédit et 1 % en débit. En 2011, les pays de l'UEMOA représentaient 43 % des envois de fonds, la CEMAC 15 % et l'Europe 25 %.

**8. Les exportations sont passées de 11,4 % du PIB en 2006 à une estimation de 26,9 % du PIB en 2012, atteignant la moyenne de l'UEMOA.** Les autorités ont pris des mesures pour appuyer le secteur cotonnier, y compris la recapitalisation de la SOFITEX, le subventionnement des engrais, l'utilisation de semences génétiquement modifiées et de nouvelles pratiques d'irrigation et l'adoption d'un nouveau

mécanisme de prix à la production basé sur les prix mondiaux. Malgré ces efforts, la contribution du coton a chuté à 12 % du total des exportations, contre 65,2 % en 2006, à cause notamment des chocs relatifs aux prix et des conditions météorologiques défavorables, ce dernier facteur entraînant des fluctuations considérables (ainsi, les volumes ont diminué de 42 % en 2012 par rapport à 2006). D'autres

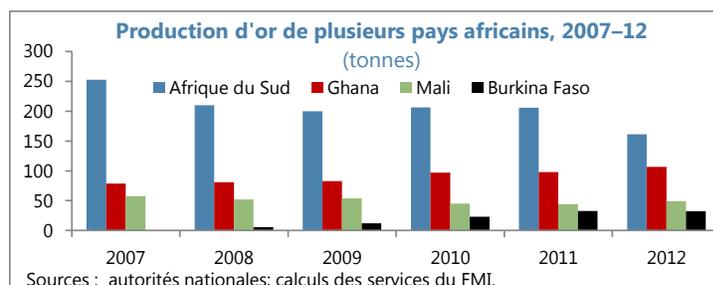
projets comme le Pôle de croissance de Bagré, axé sur le développement de l'agro-industrie et la recherche de nouveaux produits miniers comme le cuivre, le manganèse et le clinker, visent à diversifier l'éventail des exportations. Le vif essor de la production industrielle de l'or a marqué un tournant décisif pour l'économie burkinabè, la part de l'or dans les exportations faisant un bond spectaculaire pour s'établir à 71 % en 2012. Principaux marchés d'exportation du Burkina Faso, l'Europe et l'Asie ont représenté respectivement 27 % et 42 % du total des exportations en 2011.



## Encadré 2. Les ressources naturelles du Burkina Faso

Le secteur minier burkinabè se présente depuis peu comme une source de richesse potentiellement considérable. Les études de prospection et d'exploitation de ressources minières telles que le cuivre, le manganèse, le zinc ou le clinker ont démarré à un rythme relativement lent. En revanche, l'or est devenu rapidement une importante source de recettes et de croissance.

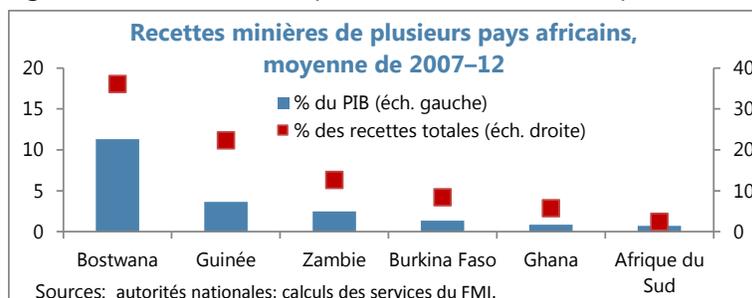
**La production d'or** s'est accrue considérablement au cours des cinq dernières années. Elle a grimpé de 754 kg en 2007 à 30,2 tonnes en 2012, faisant du Burkina Faso le quatrième pays producteur d'or en Afrique en 2012.



Entre 2007 et 2012, ce secteur a bénéficié de la flambée des cours mondiaux de l'or et des incitations à l'investissement et est devenu rapidement un important moteur de la croissance — on estime que sa contribution à la croissance est passée de 0,1 % en 2007 à 1,2 % en 2011 — et le principal produit d'exportation (71 % des exportations en 2012).

Malgré des signes de ralentissement en 2012-13 attribuables à des couches de roche dure et à la baisse de pureté de l'or, la production devrait reprendre à moyen terme. Les deux principales mines, ESSAKANE et SEMAFO, ont récemment accru leur espérance de vie de cinq et quatre ans, respectivement. Une nouvelle mine devrait devenir opérationnelle en 2013, avec un potentiel de production de 3 tonnes par an, tandis que de nombreux projets de prospection sont en cours, les réserves totales étant estimées à au moins 500 tonnes, auxquelles s'ajoutent les quelque 230 tonnes des mines existantes. L'Indice de potentiel actuel — présenté dans l'Enquête annuelle sur les sociétés minières 2011/2012 réalisée par le Fraser Institute du Canada —, qui détermine si, au regard des politiques en vigueur, le potentiel minier d'un pays ou d'une région encourage ou décourage l'exploration, classe le Burkina Faso au 13<sup>ème</sup> rang mondial.

**Les recettes aurifères** ont grimpé de 1,2 % des recettes totales en 2007 à 21 % en 2012 (soit 0,2 et 3,5 % du PIB, respectivement) grâce au vif essor de la production. Ces recettes proviennent principalement des redevances et de l'impôt sur le revenu des sociétés. En 2010, le taux des redevances est passé d'un forfait de 3 % à un barème de 3 à 5 % selon les cours du marché mondial. L'État détient une participation de 10 % dans les sociétés minières, le reste revenant principalement à des sociétés étrangères, canadiennes pour la plupart.



**9. Les importations ont suivi une tendance similaire à celle des exportations, grimpant de 25,3 % du PIB en 2006 à 36,6 % du PIB en 2012, selon les estimations.** Les biens d'équipement et les biens intermédiaires représentent plus de 50 % des importations, ce qui atteste du niveau élevé de l'investissement dans le pays, notamment dans le secteur minier, et de la capacité limitée de production intérieure.

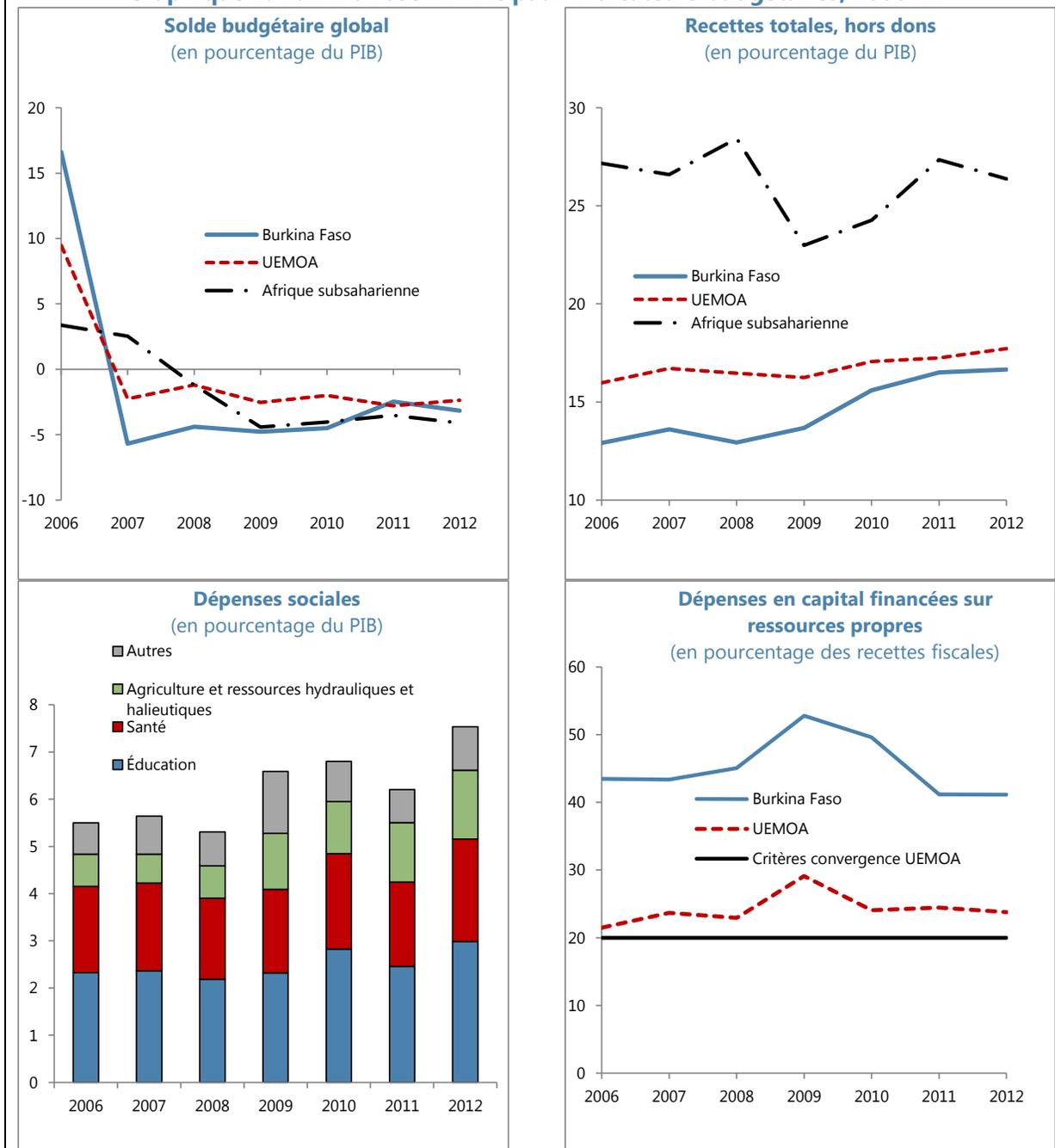
**10. Le déficit budgétaire global, dons inclus, s'est contracté sur la période 2007-12** (graphique 2), reculant de 5,7 % du PIB à 3,2 %, résultat qui aligne le Burkina Faso sur les pays de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne. Des mesures budgétaires anticycliques visant à remédier à des chocs défavorables ont été prises en charge grâce à l'accroissement des recettes, qui a aussi permis de ménager un espace budgétaire pour financer les dépenses de lutte contre la pauvreté.

**11. Les recettes fiscales ont connu une croissance rapide, passant de 12,5 % du PIB en 2007 à une estimation de 15 % en 2012, niveau plus proche de l'objectif de 17 % fixé par l'UEMOA.** Cette amélioration tient en partie aux recettes tirées de la production d'or, le reste étant attribuable à des mesures de réforme de la politique et de l'administration fiscales : adoption d'un impôt sur les sociétés en 2010, relèvement des redevances sur l'or de 3 % à 5 %, lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, et restructuration des administrations fiscale et douanière. L'amélioration du recouvrement des recettes a largement compensé le manque à percevoir dû aux exonérations temporaires d'impôt et à la subvention pétrolière.

**12. D'après les prévisions, les dépenses sociales atteindront 7,5 % du PIB en 2012, contre 4,8 % en moyenne sur la période 2000-06.** Les autorités ont intensifié les mesures anti-pauvreté à travers d'importants programmes en faveur des pauvres tels que cantines scolaires, soutien financier aux personnes âgées, système de transferts monétaires pour les deux principales villes et programmes de sécurité alimentaire. Dans le cadre de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), les autorités ont accru les dépenses consacrées au développement agricole, qui joue un rôle clé dans la réduction de la pauvreté. Les investissements relatifs aux infrastructures (routes, irrigation) et les mesures visant à améliorer l'accès aux intrants à haute productivité (semences améliorées, engrais subventionnés) étaient destinés à stimuler la production alimentaire et cotonnière et à accroître la résistance aux chocs climatiques tout en éliminant les déficits alimentaires.

**13. Les dépenses d'équipement ont atteint en moyenne 11 % du PIB en 2007-12, niveau supérieur à la norme régionale.** Les dépenses en capital financées sur ressources intérieures ont représenté près de 54 % du total des dépenses en capital. En outre, le Burkina Faso se situe nettement au-dessus du critère de convergence de l'UEMOA pour le ratio des dépenses en capital financées sur ressources intérieures par rapport aux recettes fiscales. Les autorités ont entrepris de remédier à la faiblesse des capacités administratives et à la lourdeur des procédures qui ont nuit à l'exécution du budget d'investissement, en automatisant davantage pour réduire notamment les démarches administratives superflues (encadré 3).

**Graphique 2. Burkina Faso – Principaux indicateurs budgétaires, 2006–12**

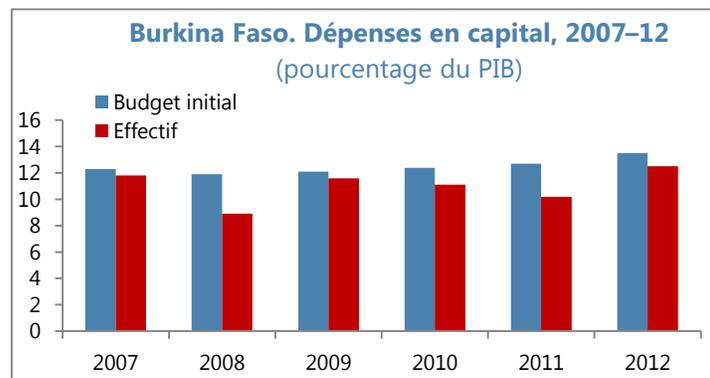


Sources: autorités nationales ; estimations et projections sous des services du FMI.

### Encadré 3. Capacités relatives aux dépenses en capital

Dans leur stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), les autorités considèrent la hausse des investissements publics comme un facteur essentiel pour atteindre l'objectif d'accélérer les progrès vers les OMD.

De 2007 à 2012, les dépenses d'équipement ont atteint en moyenne 11 % du PIB (dont 54 % financées sur ressources intérieures). Pour chaque année, la réalisation a été inférieure aux prévisions budgétaires en raison des goulets d'étranglement dans les procédures de passation des marchés, de la faiblesse des capacités administratives et des projections peut-être trop optimistes.



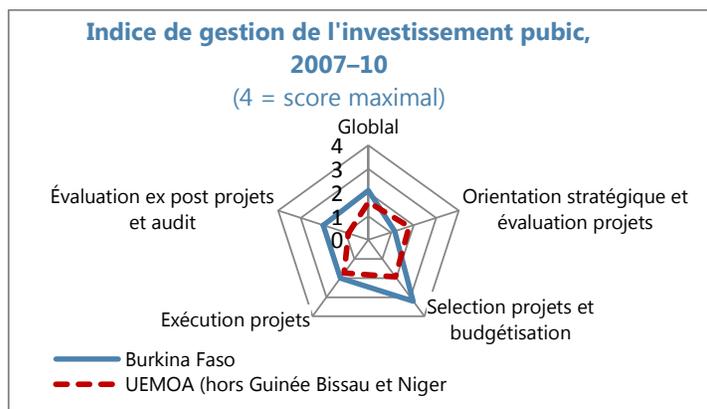
#### Burkina Faso. Selected Structural Benchmarks

Produce reports on poverty-reducing expenditure, on a continuous basis.	Met in June 2010
Prepare an audit of expenditure commitment systems in line ministries.	Met in June 2011
Establish expenditure verification units in five ministries.	Met in March 2012

Néanmoins, le gouvernement a pris plusieurs mesures pour améliorer l'exécution des dépenses en capital, y compris l'élimination des procédures redondantes et la préparation des projets en temps opportun. Dans les deux programmes, des repères structurels pertinents ont été choisis et respectés.

Le Document de travail du FMI intitulé «*Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*» (WP/11/37), publié en 2011, calcule l'indice de gestion de l'investissement public (*Public Investment Management Index — PIMI*) qui rend compte des dimensions *ex ante* et *ex post* de divers stades du processus d'investissement. D'après cette étude, le Burkina Faso obtient une note globale de 2,09 sur 4,

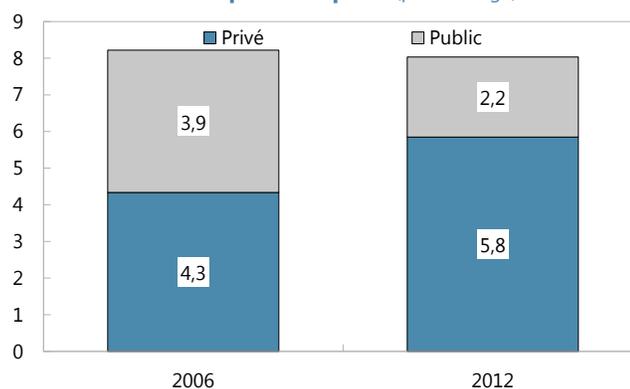
qui est supérieure à la moyenne régionale (la moyenne de l'UEMOA hors Guinée Bissau et Niger est de 1,59), le sous-indice le plus faible étant l'orientation stratégique et l'évaluation des projets, qui révèle une faible capacité dans le choix de projets d'investissements publics.



#### 14. La croissance du secteur privé est plus rapide que celle du secteur public depuis 2006.

Plusieurs initiatives prises par les autorités pour améliorer le climat des affaires ont entraîné une forte croissance du secteur privé (encadré 4). L'exploitation minière, principalement le fait d'entreprises privées, a largement contribué à l'expansion de ce secteur au Burkina Faso. Qui plus est, le gouvernement a vendu récemment ses participations dans le secteur bancaire — qui connaît une croissance rapide même si sa contribution au PIB est encore modeste — à des opérateurs privés. Selon les estimations des services du FMI, la part du secteur privé dans le produit intérieur brut semble afficher une légère hausse depuis 2007, atteignant près de 68 % en 2011. Côté demande, la croissance de la consommation privée a été également forte, représentant près de 70 % de la croissance de la consommation intérieure. L'investissement privé a cependant baissé graduellement en termes réels et cette diminution semble avoir été compensée par la hausse de l'investissement public.

**Burkina Faso : Contribution à la croissance, secteurs public et privé (pourcentage)**



Sources : autorités burkinabè; estimations des services du FMI.

#### 15. Malgré des avancées notables dans la plupart des domaines, surtout dans l'éducation des enfants, d'autres progrès sensibles seront nécessaires pour atteindre les OMD à l'horizon 2015.

Ayant bénéficié d'un allègement de dette au titre de l'IADM, et conformément à la stratégie nationale, le gouvernement a maintenu les dépenses sociales au quart environ des dépenses totales, l'éducation arrivant en tête avec près de 40 % et la santé obtenant aussi une part importante (30 % environ). Le taux d'achèvement des études primaires s'est accru de 10 % par an entre 2006 et 2010, même si le ratio reste nettement inférieur à l'objectif visé. Dans quelques domaines, il faudra redoubler d'efforts pour atteindre les OMD à l'horizon 2015 : les taux de mortalité infantile, juvénile et maternelle, ainsi que la proportion de personnes ayant un apport calorique inférieur au minimum requis.

Ratio d'achèvement du primaire, taux de croissance annuel moyen (%)

	2006-dernier	2000-2006	2000-10
Burkina Faso	9,9	4,5	6,6
Bénin <sup>1</sup>	4,8	8,1	6,0
Côte d'Ivoire	5,2	1,1	2,9
Guinée Bissau	-	-	8,6
Mali	4,7	7,6	6,4
Niger	6,2	9,6	8,2
Sénégal	4,0	3,9	3,9
Togo	-0,6	1,5	0,7

Source : Indicateurs de développement dans le monde, Banque mondiale

<sup>1</sup> Les taux de croissance concernent les données entre 2004 et 2011 et 2000 et 2004.

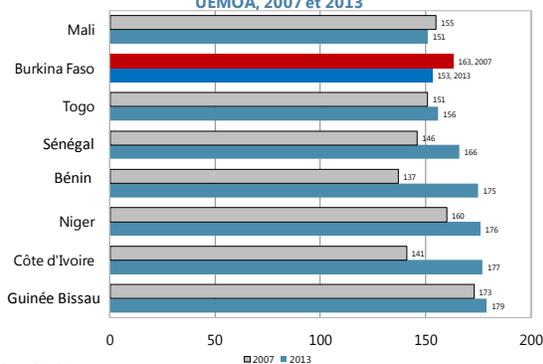
### Encadré 4. Climat des affaires

Grâce aux efforts soutenus des autorités, le climat des affaires au Burkina Faso s'améliore progressivement, même si quelques difficultés persistent. Au regard de l'«*Ease of Doing Business*», le pays a amélioré son classement (en passant de 163<sup>ème</sup> en 2007 à 153<sup>ème</sup> en 2013), plus que d'autres pays de l'UEMOA. En 2013, il est deuxième dans la région alors qu'il était avant-dernier en 2007. En particulier, les indicateurs «création d'entreprise», «octroi de permis de construire» et «transfert de propriété» se sont nettement améliorés. Les réformes dans ces domaines —à la fois des changements réglementaires et des améliorations de coûts — ont favorisé une croissance vigoureuse des activités du secteur privé.

Malgré ces progrès, le Burkina Faso reste parmi les 20 % des pays les moins performants. Le commerce transfrontalier demeure extrêmement difficile, du fait des procédures administratives et des coûts; de plus, la mauvaise protection des investisseurs ainsi que la complexité et la longueur des procédures de paiement des impôts — situation qui devrait s'améliorer du fait de l'informatisation de l'administration fiscale — continuent d'entraver l'activité commerciale.

### Indicateurs Doing Business

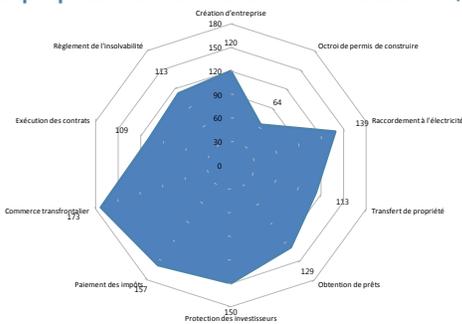
Graphique 1. Classement facilité de pratique des affaires : UEMOA, 2007 et 2013



Sources: Doing Business

G

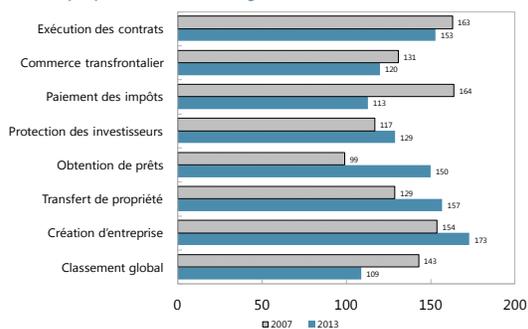
Graphique 2. Classement indicateurs : Burkina Faso, 2013



Sources:

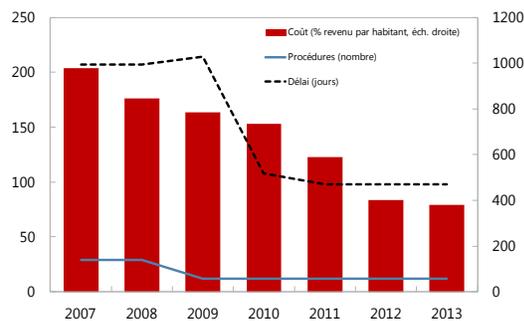
Sources: Doing Business 2013

Graphique 3. Indicateurs Doing Business : Burkina Faso, 2007 et 2013



Sources: Doing Business 2013

Graphique 4. Permis de construire: Burkina Faso, 2007-13



Sources: Doing Business, 2013

Source : Rapport *Doing Business* 2007 et 2013.

En particulier, le nombre de personnes souffrant de la faim est en hausse depuis deux décennies malgré la forte croissance économique et la nette amélioration du taux de malnutrition infantile. En outre, les émissions de dioxyde de carbone sont en légère hausse.

Indicateurs relatifs aux OMD			
	2006	Derniers <sup>2</sup>	Cible pays <sup>1</sup>
Population dont le revenu journalier est inférieur à \$1 (PPA), pourcentage <sup>3</sup>	57	45	36
Population malnutrie, pourcentage	25	26	11
Prévalence de la malnutrition, poids/âge (% des moins de 5 ans)	38	26	-
Taux net de scolarisation primaire, garçons et filles	47	63	100
Taux d'achèvement de la scolarité primaire, garçons et filles	31	45	100
Indice de parité des genres dans scolarisation primaire	0,8	0,9	1,0
Taux de mortalité chez les moins de cinq ans pour 1.000 naissances vivantes	162	146	69
Taux de mortalité infantile (0-1 an) pour 1.000 naissances vivantes	87	82	35
Ratio de mortalité maternelle pour 10.000 naissances vivantes <sup>4</sup>	370	300	140
Population atteinte du VIH, 15-49 ans, pourcentage	1,4	1,2	-
Émissions de gaz carbonique (CO2),milliers de tonnes par habitant	0,09	0,10	-
Proportion de la population ayant accès à des sources d'eau améliorées, tota	71	79	72
Proportion de la population utilisant des installations d'assainissement améli	15	17	54

Source : Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le développement, Organisation des Nations Unies, et Indicateurs du développement dans le monde, Banque mondiale.

<sup>1</sup> Calculé à partir des données les plus anciennes par les services du FMI.

<sup>2</sup> Références aux données de 2009 à 2011 selon les disponibilités.

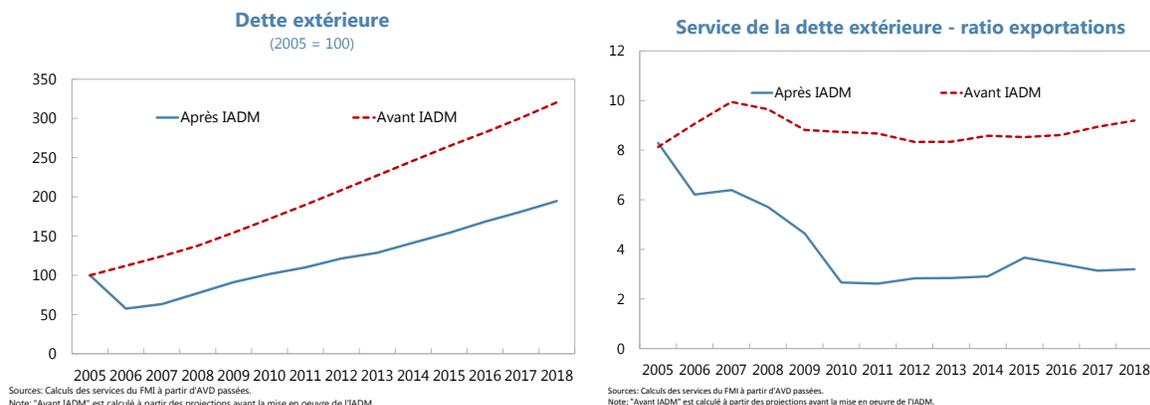
<sup>3</sup> Références aux données de 2003 et 2009.

<sup>4</sup> Références aux données de 2005 et 2010.

**16. L'analyse de la viabilité de la dette (AVD) a mis en évidence des axes prioritaires pour les autorités burkinabè.** Le Burkina Faso a bénéficié de l'IADM, qui a eu un effet immédiat sur le service de la dette à partir de 2006 (encadré 5). Par la suite, les AVD ont continué de souligner qu'en raison du manque de diversification des exportations, la viabilité budgétaire à moyen terme restait vulnérable à la volatilité des prix des produits de base et aux chocs exogènes, que la discipline budgétaire et le renforcement des capacités de gestion de la dette et d'évaluation des investissements demeuraient essentiels, et que le passage des dons au financement concessionnel doit se faire de façon graduelle. L'inclusion du score EPIN de 2011 dans la moyenne triennale a changé de moyenne à forte la classification du Burkina Faso en matière de capacités institutionnelles. Compte tenu par ailleurs de l'expansion rapide de la production d'or, le risque de surendettement du pays a récemment été revu d'élevé à modéré, d'où la nécessité de bien gérer les ressources naturelles tout en poursuivant les réformes structurelles relatives aux finances publiques.

## Encadré 5. Burkina Faso — Initiative d'allégement de la dette multilatérale et viabilité de la dette

Au point d'achèvement de l'initiative PPTE en 2002, le Burkina Faso a bénéficié d'un surcroît d'allégement de sa dette au titre de l'IADM pour contribuer à la réalisation des OMD. L'allégement de la dette se chiffrait à 1.217 millions de dollars EU, soit près de 21 % du PIB en



2006. Trois bailleurs de fonds —l'Association internationale de développement (IDA), le FMI et la Banque africaine de développement (BAfD) —y ont contribué. Les montants nominaux de l'allégement étaient de 156 millions, 76 millions et 386 millions de dollars EU, respectivement. L'impact de l'allégement de la dette au titre de l'IADM sur la viabilité de la dette a été considérable. Le stock de la dette extérieure a diminué de plus de 40 % en 2006, le ratio de la dette extérieure au PIB chutant de 40,6 % en 2005 à 19,9 % en 2006. En outre, l'allégement a fait baisser le service de la dette de plus de 15 millions de dollars EU en moyenne chaque année, ce qui a contribué à réduire considérablement les projections du ratio service/ exportations en 2018, de 9,2 (AVD de 2005) à 3,2 (plus récentes projections). Même si l'IADM a nettement réduit l'endettement extérieur du Burkina Faso par rapport à son niveau pré-allégement, les ratios de la dette se sont détériorés légèrement pour atteindre 23,2 % du PIB en 2012. Les exportations et la mobilisation des recettes se sont améliorées, mais cette amélioration de la capacité de rembourser a été compensée par une hausse des niveaux d'endettement attribuable à de nouveaux emprunts, certes concessionnels. De plus, ses exportations étant peu diversifiées, l'économie est restée vulnérable à la volatilité des prix des matières premières et aux chocs exogènes, aggravant le risque inhérent au rendement des recettes intérieures par la performance vulnérable des exportations.

Le risque de surendettement élevé signalé dans les AVD entre 2007 et 2011 souligne combien il importe de limiter les financements extérieurs aux prêts concessionnels, de maintenir une politique budgétaire prudente pour contenir toute nouvelle accumulation de dette, notamment par la poursuite des réformes fiscales engagées et des efforts en cours pour diversifier et accroître les exportations.

Au terme de la dernière AVD extérieure menée par les services du FMI et de la Banque mondiale en mai 2012, le risque de surendettement du Burkina Faso a été abaissé d'«élevé» à «modéré». Ce changement tient surtout au développement rapide du secteur de l'or, conjugué à une amélioration notable des fondamentaux macroéconomiques sous-jacents.

Le changement de notation pourrait conférer une plus grande souplesse au regard des conditions d'emprunt dans le dispositif actuel de plafonnement de la dette établi par le FMI et la Banque mondiale. Cet ajustement pourrait se traduire par un passage plus rapide des dons au financement concessionnel, ce qui requiert des mesures volontaristes pour continuer à renforcer la capacité de gestion de la dette afin de parer à l'évolution des besoins.

Source: Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM) – État d'avancement et Propositions pour l'avenir de l'Initiative PPTE, FMI, 2011, et plusieurs éditions de l'AVD.

## PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI : OBJECTIFS, CONDITIONNALITÉ ET RÉSULTATS

*Les objectifs des programmes ont été largement conformes à la nécessité de faire progresser le Burkina Faso vers la réalisation des OMD. La conditionnalité a été adéquatement échelonnée et, au besoin, appliquée avec souplesse. Une bonne internalisation et la capacité à mobiliser les bailleurs de fonds ont permis de renforcer l'appui au programme. Néanmoins, de fortes contraintes de capacités persistent.*

**17. Le FMI a continué à appuyer le Burkina Faso au terme de l'accord de 2003-06 au titre de la FRPC.** La dernière revue de cet accord s'est achevée en septembre 2006. Tous les critères de réalisation quantitatifs ont été respectés, mais des dérogations ont été nécessaires pour deux critères de réalisation structurels. En raison de l'environnement extérieur difficile, les autorités ont demandé une augmentation d'accès de 10 % de la quote-part. En concluant la revue, le Conseil d'administration a félicité les autorités des bons résultats économiques obtenus dans la mise en œuvre des programmes appuyés par le FMI et réaffirmé la nécessité de redoubler d'efforts pour appliquer les réformes structurelles axées sur la croissance afin de réduire la pauvreté et de faciliter la réalisation OMD dans les délais prévus.

### A. Accord de 2007–10 au titre de la FRPC

**18. Approuvé en avril 2007, l'accord triennal subséquent au titre de la FRPC a joué un rôle décisif en aidant le Burkina Faso à préserver la stabilité macroéconomique dans un environnement difficile et à obtenir un montant plus élevé d'appui budgétaire extérieur.**

L'objectif primordial était de rapprocher le Burkina Faso des OMD en ramenant le taux de pauvreté en deçà de 35 % à l'horizon 2015 tout en portant le taux de croissance du revenu par habitant à 4 % au moins, aussi la conditionnalité du programme s'est-elle à juste titre centrée sur les axes suivants : i) accroître les recettes intérieures; ii) renforcer la gestion des finances publiques (GFP) pour permettre une meilleure capacité d'absorption de l'aide et des dépenses plus efficaces de lutte contre la pauvreté; iii) promouvoir la participation du secteur privé pour accélérer la croissance et diversifier l'activité économique; et iv) préserver la viabilité de la dette et des finances publiques. En raison de la fragilité persistante de la balance des paiements et de la vulnérabilité de la position extérieure aux fluctuations des prix des matières premières, l'assistance du FMI est demeurée essentielle pour financer les besoins de balance des paiements du Burkina Faso et catalyser l'appui des bailleurs de fonds.

**19. Malgré une conjoncture extérieure défavorable, l'exécution du programme a été bonne dans l'ensemble grâce à une solide internalisation et à des mesures d'ajustement appropriées face aux chocs.** Au cours de la période couverte par le programme, l'économie du Burkina Faso a subi plusieurs chocs : une sécheresse (2007), la flambée mondiale des prix des produits énergétiques et alimentaires (2008), la crise économique mondiale (2009) et de graves inondations dans la capitale (septembre 2009), parallèlement à la chute des cours internationaux du coton et à l'appréciation de l'euro, monnaie à laquelle le franc CFA est arrimé. En dépit de cet environnement difficile, la quasi-totalité des critères de réalisation quantitatifs et des objectifs indicatifs du programme ont été observés (tableau 3) grâce à une solide internalisation du programme et à une grande flexibilité de la politique budgétaire (notamment en matière d'objectifs) face aux chocs : la politique budgétaire a été assouplie et les efforts de recouvrement des recettes ont été intensifiés. De plus, les autorités ont pris des mesures pour atténuer les effets de la flambée des prix des produits alimentaires et énergétiques sur la population; elles ont notamment subventionné les engrais pour stimuler la production de denrées alimentaires, suspendu temporairement les droits d'importation sur les biens de consommation courante et accordé des subventions sur les produits pétroliers. En conséquence, le critère de réalisation relatif au plafond du déficit budgétaire global a été modifié afin de permettre une légère hausse, et une augmentation de l'accès au financement de 15 % de la quote-part a été accordée pour lisser la ponction des réserves nécessaire pour financer l'augmentation du déficit<sup>3</sup>.

**20. Les résultats enregistrés dans la mise en œuvre des réformes structurelles ont aussi été relativement solides** (tableau 4). Des retards ont été observés dans l'exécution du programme de réformes structurelles pour les administrations fiscale et douanière, mais les autorités ont rapidement pris des mesures pour y remédier. Malgré des progrès indéniables en matière de réformes structurelles, le rétablissement de la viabilité financière de la filière coton s'est avéré difficile et le secteur est resté fragile. Les sociétés d'égrenage sont toujours confrontées à une accumulation intenable de pertes, ce qui accroît les risques pour le système bancaire.

**21. La bonne performance de la politique économique a contribué à la stabilité macroéconomique et a accompagné les efforts de réduction de la pauvreté.** Dans l'ensemble, les résultats budgétaires se sont améliorés. Les gains d'efficacité réalisés dans l'administration des impôts, les nouvelles mesures fiscales et la lutte contre la fraude fiscale ont permis d'entretenir la performance en matière de recettes pendant toute la durée du programme. Le ratio des recettes au PIB a grimpé de 13 % en 2006 à 15,6 % en 2010. Les dépenses totales se sont maintenues aux alentours de 25 % du PIB durant la même période. En outre, les mesures de réduction de la pauvreté ont été intensifiées. En 2010, les dépenses anti-pauvreté ont en moyenne légèrement dépassé 27 % des dépenses totales, contre 23 % en 2006.

<sup>3</sup> En janvier 2008, le Conseil d'administration avait déjà approuvé une augmentation du niveau d'accès de 9,03 millions de DTS pour permettre au Burkina Faso de faire face au surcoût des importations pétrolières et aux chocs qui avaient frappé le secteur cotonnier (voir le document EBS/07/153).

## B. Accord au titre de la Facilité élargie de crédit, depuis 2010

**22. Approuvé en juin 2010, l'accord triennal au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC) avait pour but d'appuyer le programme des autorités visant à améliorer les perspectives de croissance et à intensifier les efforts de réduction de la pauvreté<sup>4</sup>.** Conformément aux priorités définies par les autorités dans leur stratégie de croissance et de développement durable, les principaux objectifs macroéconomiques du nouveau programme étaient les suivants : i) porter la croissance du PIB réel à plus de 6 % à l'horizon 2013; ii) maintenir l'inflation en dessous de 3 %; et iii) continuer à réduire le déficit extérieur courant<sup>5</sup>. S'inscrivant globalement dans les grandes lignes de l'action précédente du FMI, le nouveau programme était axé sur le rééquilibrage des finances publiques pour étayer la stabilité macroéconomique et préserver la viabilité de la dette, et sur un train de réformes visant à améliorer les perspectives d'une croissance généralisée et à encourager le développement du secteur privé. En particulier, les réformes structurelles étaient axées sur des mesures visant à améliorer le recouvrement des recettes et la gestion des finances publiques, ainsi que sur des actions décisives pour remédier au manque d'infrastructures, améliorer le climat des affaires et faire avancer les réformes dans la filière coton et le secteur financier.

**23. Face à des contraintes extérieures sans précédent, la mise en œuvre du programme et les résultats macroéconomiques sont restés solides.** Malgré les troubles sociaux, la crise politique régionale, l'afflux de réfugiés maliens, l'insuffisance des stocks de denrées alimentaires, les conditions météorologiques défavorables et l'affaiblissement de l'économie mondiale, le programme reste pour l'essentiel en bonne voie — jusqu'ici — (tableaux 5 et 6) et l'évolution de la situation macroéconomique correspond globalement aux attentes. La bonne performance de l'agriculture, des mines et des services a alimenté la croissance et les exportations, permettant au pays de surmonter les chocs défavorables. En outre, une augmentation de l'accès aux ressources égale à 60 % de la quote-part (36,1 millions de DTS) a été approuvée en juin 2012 dans le cadre de l'accord FEC existant afin de répondre aux besoins de balance des paiements découlant de la riposte à la crise alimentaire et de l'afflux de réfugiés maliens.

**24. La mobilisation de recettes intérieures s'est accrue grâce aux réformes de la politique et de l'administration fiscales et aux nouvelles recettes issues des activités minières aurifères en forte croissance.** Les efforts soutenus consentis par les autorités burkinabè pour améliorer le recouvrement des recettes ont accru l'espace budgétaire pour un ambitieux programme d'investissements publics et pour les dépenses sociales prioritaires dont le pays a tant besoin, dans le cadre d'une utilisation durable des ressources naturelles du Burkina Faso (voir ci-dessous).

<sup>4</sup> Le niveau d'accès de l'accord FEC est passé de la norme de 75 % à 76,67 % de la quote-part. L'écart correspond au montant qui aurait pu être décaissé à l'achèvement de la sixième revue. Les autorités n'ayant pas soumis à temps au Conseil leur demande de prorogation du programme, l'accord n'a pas pu être prorogé au delà du 22 avril 2010, date d'expiration, pour permettre l'achèvement de la sixième revue.

<sup>5</sup> Le programme de développement élaboré par le Burkina Faso a été défini dans le Cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSLP) et le document qui lui fait suite, la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) qui a été achevée en 2011.

**25. Toutefois, le renforcement des mesures axées sur les recettes n'a pas eu d'équivalent en matière de dépenses.** Malgré les avancées en matière de mobilisation des recettes, les capacités de l'État en matière d'exécution des dépenses n'ont pas suivi (encadré 6). En raison des contraintes apparentes dans ce domaine, les dépenses en capital ont été constamment inférieures aux niveaux programmés, faisant planer des risques sur les perspectives de croissance à long terme.

**26. Même si le programme a permis de réaliser des progrès considérables dans la mise en œuvre des réformes structurelles, d'autres efforts sont nécessaires pour renforcer les capacités et promouvoir une croissance économique généralisée (tableau 6).** Les réformes de la filière coton et du secteur pétrolier accusent également du retard. En particulier, la cession par l'État de sa participation majoritaire au capital de la société nationale d'égrenage du coton (SOFITEX) a été retardée. Il en est de même du lancement d'un mécanisme souple de fixation des prix des carburants permettant de lisser les ajustements des prix à court terme en préservant la viabilité budgétaire à long terme. À cet égard, il convient de saluer les autres mesures que les autorités envisagent pour appuyer la réforme harmonieuse du mécanisme des prix et qui devraient dégager des ressources pour les dépenses sociales tout en dépolitisant la tarification de l'énergie.

## C. Enseignements

**27. Malgré la succession de chocs défavorables, les programmes récents ont permis d'atteindre des objectifs clés, ce qui illustre l'importance d'une bonne internalisation, d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre et d'un appui technique judicieux, accordé notamment par le FMI à travers son assistance technique.** L'expérience du Burkina Faso montre que l'efficacité de la présence du FMI dans un environnement difficile dépend de la capacité à doter le programme d'une certaine flexibilité, en prévoyant par exemple des mécanismes d'ajustement et en ciblant la conditionnalité (encadré 7). Dans ce contexte, le recours fréquent à l'augmentation de l'accès aux ressources peut être considéré comme une preuve que le financement du programme est suffisamment flexible pour remédier aux chocs exceptionnels qui ont frappé le Burkina Faso durant la période 2007-12<sup>6</sup>. Une approche relativement modulable de la conception et de l'exécution des programmes peut contribuer à la stabilisation macroéconomique et à l'obtention d'un niveau plus élevé d'appui budgétaire extérieur. L'assistance technique été importante dans l'accompagnement des réformes, surtout dans le secteur public. Cependant, il demeure essentiel pour tous les prestataires d'assistance technique qu'il soit donné suite à leurs recommandations, tout en veillant à ce que les thèmes soient choisis avec souplesse et gérés de façon coordonnée, de sorte que les autorités puissent en tirer le meilleur parti. Il serait utile que l'assistance technique future prévoie un important volet de formation pour faciliter l'application effective des recommandations axées sur des réformes spécifiques.

**28. Bien que le programme accorde une importance considérable à la hausse des dépenses sociales, l'amélioration de la qualité des dépenses publiques reste un défi.** Le programme a favorisé activement la réorientation des ressources publiques de la masse salariale

<sup>6</sup> Voir le tableau 1 selon lequel 60 % de l'accès approuvé dans les deux derniers accords provenait des augmentations.

## Encadré 6. Recettes et gestion des finances publiques

### Réforme des recettes

Le Burkina Faso a déployé des efforts considérables pour améliorer les recettes publiques et la gestion des finances publiques avec l'appui des organisations internationales, et surtout du FMI et de l'AFRITAC-Ouest, qui ont effectué 60 missions d'assistance technique entre 2006 et 2011 (dont 34 sur les questions budgétaires).

Les progrès en matière de réforme de la mobilisation des recettes ont été particulièrement remarquables. Suite aux recommandations des services du FMI, les autorités ont continuellement amélioré leurs structures, notamment l'administration fiscale, la TVA, l'impôt sur les sociétés et les incitations fiscales. En 2011, elles ont adopté la nouvelle stratégie de réforme fiscale, y compris l'informatisation du recouvrement des droits de douane. De plus, le gouvernement est en train de réviser le code minier.

Le résultat de ces efforts est considérable, mais les recettes sont encore inférieures aux objectifs régionaux. Le produit de l'impôt sur le revenu en pourcentage du PIB s'est amélioré, passant de 2,8 à 4,2 entre 2005 et 2011, et celui de la TVA s'est accru de 6,4 à 7,6 sur la même période. En particulier, une baisse de la part de la consommation dans le PIB durant cette période illustre la plus grande efficacité de la collecte de l'impôt. Cependant, le taux de pression fiscale en 2011 était de 14,5 %, niveau encore inférieur à l'objectif de 17 % du PIB fixé par l'UEMOA. Par conséquent, d'autres efforts sont nécessaires.

### Réforme de la GFP

La réforme du système de gestion des finances publiques (GFP) a été lente jusqu'en 2009. Par exemple, bien qu'il ait existé depuis 1999 un plan d'adoption du budget programme, en 2009 les progrès avaient été insuffisants et il a fallu reporter l'échéance de sa mise en œuvre d'abord de 2012 à 2015, puis, en 2011, à 2019. L'adoption intégrale de l'ambitieux cadre de GFP de l'UEMOA n'est pas encore achevée; en particulier, l'intégration du système informatisé de gestion financière (SIGF) dans ce cadre a été retardée, tandis que les capacités de la Cour des Comptes sont très limitées.

Mais des progrès importants ont été réalisés depuis 2009. Les autorités ont simplifié la documentation nécessaire au paiement des dépenses et adopté un nouveau plan de trésorerie. Plusieurs outils et mesures nécessaires à la budgétisation par programme ont été adoptés, notamment le cadre budgétaire à moyen terme et la stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP). En outre, les audits organisationnels et financiers des systèmes d'engagement des dépenses ont été renforcés.

La plus récente mission d'assistance technique a identifié des actions supplémentaires à mener :

- Envisager d'accélérer l'application de la feuille de route pour l'actualisation du SIGF comme priorité pour éviter les risques ultérieurs;
- associer le parlement et la Cour des Comptes à la réforme en cours;
- soumettre les projets de loi relatifs à la transposition des directives de l'UEMOA à la Commission de l'UEMOA pour l'assurance qualité;
- améliorer l'utilité du CDMT comme outil de budgétisation pluriannuelle en élargissant sa portée aux organismes publics et aux projets financés par les donateurs et en l'actualisant régulièrement ;
- communiquer la stratégie de passage à la comptabilité en droits constatés à toutes les parties concernées et les faire participer à sa mise en œuvre;
- envisager de simplifier la structure actuelle d'audit interne pour éviter les doublons excessifs ;
- auditer la chaîne des dépenses pour identifier les goulets d'étranglement et y remédier au fur et à mesure du transfert des responsabilités budgétaires aux ministères dépeniers.

### Encadré 7. Évaluation de la conditionnalité des programmes

**La conditionnalité s'est adéquatement centrée et largement alignée sur l'objectif primordial du programme, qui est de réduire la pauvreté tout en préservant la stabilité dans un environnement difficile**<sup>1</sup>. De manière générale, la conditionnalité a été bien adaptée aux caractéristiques du pays et du programme, ainsi qu'aux conditions macroéconomiques initiales et aux contraintes de capacités généralisées. En particulier :

- L'exécution du programme a été facilitée par une conditionnalité parcimonieuse et des délais flexibles. Les critères de réalisation quantitatifs et les conditions structurelles ont été parcimonieux (en nombre), mais adéquatement axés sur quelques variables «macro-critiques», ce qui a contribué à renforcer l'internalisation.
- En général, la conditionnalité a été centrée sur les principaux domaines de responsabilité du FMI, ce qui a permis de réduire le risque de surcharge des capacités nationales. La coordination avec d'autres institutions a favorisé le principe de parcimonie et accru l'efficacité de la conditionnalité en évitant le dédoublement des mesures.
- La conception des programmes s'est adaptée avec souplesse et de façon appropriée aux défis de la crise financière mondiale et à ses répercussions.
- L'incidence macroéconomique des programmes semble avoir été généralement positive, et les dépenses sociales ont souvent été largement protégées, même si les progrès dans la réduction de la pauvreté ont été assez décevants.

**La conditionnalité des programmes jusqu'à présent a été globalement appropriée, mais la mise en œuvre des programmes futurs et les rapports relatifs aux entretiens pourraient être renforcés en :**

- Explicitant davantage la conditionnalité structurelle dans les documents relatifs aux programmes, et surtout l'appréciation des progrès en matière de réformes soumise à une conditionnalité fondée sur des revues.
- Augmentant la transparence par un examen accru des différentes options, une plus grande clarté des documents des programmes, et de nouveaux supports pour la prise en compte d'avis extérieurs.
- Renforçant l'analyse des avantages à long terme et des coûts à court terme et macro-sociaux des différentes options à travers un dialogue permanent avec les autorités.
- Élaborant une structure présentant une gamme plus vaste de tests de robustesse par rapport aux risques identifiés (en faisant notamment la comparaison avec les crises antérieures) afin de renforcer les analyses de viabilité de la dette.
- Consolidant les partenariats avec d'autres institutions et donateurs pour assurer un financement adéquat et une conditionnalité cohérente tout en évitant les doublons. De même, le maintien d'un dialogue permanent avec les institutions régionales compétentes permettrait de résoudre les contraintes de capacités communes et récurrentes.

<sup>1</sup> Les principes directeurs de la conditionnalité des programmes du FMI sont énoncés dans *Staff Statement on Principles Underlying the Guidelines on Conditionality*, et *Operational Guidance Note on Conditionality – January 2010 Revision*.

vers les dépenses en faveur des pauvres. Ces dernières ont été concentrées sur l'éducation, la sécurité alimentaire, ainsi que la santé maternelle et infantile<sup>7</sup>. Malgré l'amélioration des niveaux de vie attribuable à la gratuité des soins de santé et aux cantines scolaires, les dépenses publiques ont été légèrement en-deçà de ce qui était attendu au regard de l'amélioration des indicateurs de pauvreté de revenu. Les efforts déployés dans ce sens ont été jusqu'à un certain point neutralisés par la nécessité d'allouer des ressources à des besoins plus immédiats au vu des nombreuses urgences économiques, la faiblesse des capacités d'absorption due aux contraintes institutionnelles, la mauvaise qualité des infrastructures et les fortes tensions démographiques<sup>8</sup>. Il est donc nécessaire d'insister davantage sur les dépenses publiques pour améliorer l'infrastructure et la formation/enseignement secondaire, notamment pour faire baisser les coûts et créer plus d'emplois, surtout dans les secteurs qui accusent un niveau élevé de pauvreté et présentent un plus grand potentiel de création d'emploi. Même s'il y a lieu d'approfondir l'étude des facteurs permettant d'obtenir plus systématiquement de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté dans le cadre des programmes appuyés par le FMI, le renforcement des capacités de mise en œuvre des programmes pro-pauvres et de promotion d'une croissance solidaire semble être prioritaire (encadré 8).

**29. Pour consolider les acquis récents et améliorer les perspectives à moyen terme, les autorités burkinabè doivent maintenir le rythme des réformes structurelles pour diversifier l'activité économique et accroître la compétitivité.** Même si la plupart des repères relatifs aux réformes structurelles ont été observés (tableaux 2 et 4), il faut faire avancer les mesures visant à renforcer la viabilité financière du secteur cotonnier, adopter une démarche souple et progressive pour les prix des produits pétroliers et améliorer le climat des affaires. Il faudrait en outre rendre les services financiers plus accessibles, notamment aux petites et moyennes entreprises (encadré 9).

**30. Une bonne coordination des partenaires au développement est essentielle à la réussite des programmes.** En effet, la coopération avec les bailleurs de fonds et la société civile s'est traduite par un flux net d'aide relativement stable et par une stabilité macroéconomique globale. En plus des efforts qu'elles ont consentis pour accroître l'enveloppe de ressources, les autorités burkinabè ont également pu intensifier une croissance solidaire et créer de plus grandes synergies avec le Projet du pôle de croissance de Bagré<sup>9</sup>. Une table ronde des investisseurs en septembre 2012 a suscité un vif intérêt chez les donateurs et la société civile et les autorités souhaitent allouer un montant plus important à ce projet en 2013.

<sup>7</sup> Le plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) a été mené à terme en 2010 et il a réussi à accroître le nombre d'élèves et le ratio livres/élèves.

<sup>8</sup> Le projet de santé génésique lancé en 2011 vise à améliorer l'utilisation et la qualité des services de santé génésique dans certaines régions

<sup>9</sup> Voir l'encadré 3, Rapport du FMI N° 13/26.

### Encadré 8. Croissance pro-pauvre

Les études sur l'efficacité des dépenses pro-pauvres mettent en évidence qu'il existe un lien entre les dimensions économiques et sociales de la pauvreté et que pour combattre efficacement cette dernière il faut agir sur les deux plans<sup>1</sup>. La croissance réussit mieux à réduire la pauvreté lorsque des politiques sont engagées pour faire face aux risques, aux vulnérabilités et au dysfonctionnement du marché qui bloquent la participation de la population. En dernière analyse, ces politiques permettent de créer des emplois qui, à la différence des subventions, peuvent offrir une source de revenu durable et une estime de soi. Il convient à cet égard de saluer le Programme spécial de création d'emplois conçu par les autorités pour réduire le chômage chez les jeunes et les femmes, suite aux troubles sociaux de 2011.

Les politiques de développement du secteur privé doivent viser les incitations pro-pauvres sur les marchés qui influent sur la vie des pauvres. Par exemple, il pourrait s'agir de lever les obstacles réglementaires et administratifs, de réduire les frais et les exigences financières, d'améliorer l'infrastructure et de supprimer les goulets d'étranglement et de fournir des services essentiels aux entreprises (y compris services de conseil et de financement), tout en renforçant la gouvernance et, parfois, en transformant les comportements socioculturels. À cet égard, le projet de pôle de croissance de Bagré en 2011 et le récent projet du barrage de Samendeni constituent d'importantes initiatives dans la promotion des activités économiques privées, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté, notamment en améliorant la sécurité alimentaire. La croissance pro-pauvres pourrait aussi fortement bénéficier d'une amélioration de la législation de la concurrence et de sa mise en application et de l'appui à une mobilisation prudente de l'épargne et des envois de fonds, tout en contribuant à combler le fossé entre les banques et les établissements de micro-finance, de sorte qu'un accès plus vaste aux services financiers contribue au développement du secteur financier.

L'agriculture représente en règle générale une grande part de l'économie des pays à faible revenu. De solides investissements dans l'agriculture et des réformes de politique générale sont des moyens rentables de promouvoir une croissance pro-pauvres. L'augmentation de la production ne suffit pas : les politiques doivent se centrer sur le rôle de l'agriculture dans l'amélioration des niveaux de vie, servir de catalyseur en ce sens en ouvrant de nouveaux débouchés agricoles ou non agricoles et en réduisant les risques et les vulnérabilités. À cet égard, il y a plusieurs priorités : i) accroître l'accès aux marchés, aux actifs et aux technologies améliorant la productivité, et l'investissement dans l'infrastructure (énergie et routes); ii) améliorer les débouchés professionnels non agricoles en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre, l'investissement dans les services de transport et de communication et l'accès à la santé et à l'éducation; iii) corriger les risques et les vulnérabilités en insistant sur les stratégies de prévention (par ex., cultures résistant à la sécheresse, irrigation), d'atténuation (par ex., instruments d'assurance des cultures et des prix), et d'adaptation (par ex., transferts monétaires «intelligents» et dispositifs de protection sociale); et iv) appuyer l'élaboration de stratégies nationales de développement dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté et encourager les partenariats sur le terrain entre les diverses régions/États.

Les politiques de promotion d'une croissance pro-pauvres supposent un processus permanent de renforcement du travail des responsables politiques auprès des représentants du secteur privé et de la société civile, notamment ceux qui représentent les intérêts des pauvres, et la promotion d'un processus décisionnel fondé de manière transparente sur des données concrètes, de manière à arriver à des politiques adaptées au contexte local. À cet égard, les bailleurs de fond, eux aussi, pourraient être amenés à revoir leur relation avec les pays partenaires et les modalités d'assistance, pour que celle-ci réussisse à renforcer la collaboration et le dialogue entre les divers acteurs.

<sup>1</sup> Rodrik, Dani, 2000, "Croissance ou lutte contre la pauvreté : un débat futile" in *Finances et Développement*, Fonds monétaire international, Washington, D.C., OCDE, 2007, *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, POVNET, CDD, Paris, Manning, Richard, 2007, "Pro-poor growth: negotiating consensus on a contentious issue", *Society for International Development Journal*, Vol. 50, pp. 42-47, Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, and Masahiro Nozaki, 2011, "What Happens to Social Spending in IMF-Supported Programs?", Fonds monétaire international, SDN/11/15, Carey, Kevin Joseph, Catherine A. Pattillo, and Sanjeev Gupta, 2006, *Sustaining and Accelerating Pro-Poor Growth in Africa*, Fonds monétaire international, Washington, D.C..

## Encadré 9. Les institutions de micro-finance (IMF) au Burkina Faso

La micro-finance est un secteur en plein essor. Par rapport à 2007, l'encours des prêts et des dépôts des IMF s'est accru d'environ 68 % et 121 %, respectivement. Cette croissance est plus rapide que celle du PIB nominal. De plus, les montants (enregistrés<sup>1</sup>) des prêts et des dépôts (1,8 et 2,7 % du PIB en 2011) sont les plus élevés dans l'UEMOA. Adoptée récemment, la stratégie nationale de micro-finance devrait stimuler le développement du secteur et améliorer le cadre réglementaire.

Les IMF du Burkina Faso sont réglementées à deux niveaux : la Commission bancaire de l'UEMOA supervise celles dont les actifs ou dépôts dépassent 2 milliards de FCFA, les autres étant supervisées par la Direction de la micro-finance au Ministère des finances. Mais l'application des règles laisse à désirer même si des mesures ont été prises en 2009 pour renforcer le contrôle suivant la conditionnalité du programme.

Pour assurer le développement du secteur, il importe de renforcer les capacités des IMF et de communiquer aux créanciers des informations sur la solvabilité des clients. En raison des carences de la réglementation, la forte expansion récente du secteur présente des risques. Il faudrait améliorer le plus rapidement possible la qualité du capital humain en gestion des risques, comme dans les pays voisins<sup>2</sup>. De plus, le manque d'information sur les emprunteurs pour les créanciers peut compliquer les décisions de crédit des IMF (et des banques).

En outre, le cadre juridique et réglementaire des garanties foncières est un autre domaine à réformer. L'expérience de l'Ouganda, où les IMF rendent le crédit plus accessible malgré la prédominance des banques commerciales, montre que les lacunes de ces garanties peuvent limiter l'accès au crédit<sup>3</sup>.

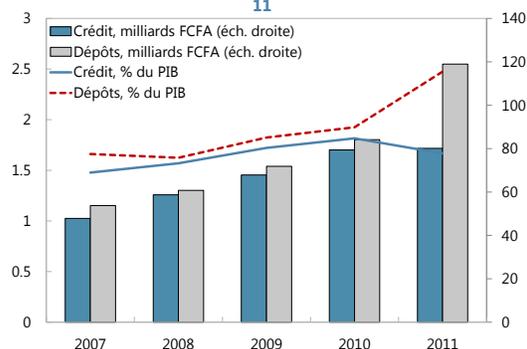
Les statistiques monétaires peuvent englober les IMF. Bien que les prêts et dépôts du secteur représentent 7,8 et 8,9 % de l'ensemble des prêts et dépôts privés, la situation monétaire actuelle n'en tient pas compte. Par conséquent, la masse monétaire au sens large du Burkina Faso est légèrement sous-estimée.

<sup>1</sup> Les données sur les prêts et les dépôts des IMF au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Guinée Bissau et au Togo ne sont pas disponibles. Mais il est très peu probable que les prêts et dépôts dans ces pays soient plus importants qu'au Burkina Faso, le nombre d'IMF et de succursales d'IMF pour 100.000 adultes étant très réduit dans ces pays.

<sup>2</sup> Voir par exemple le rapport 2012 des services du FMI pour le Sénégal (Rapport du FMI N° 12/337).

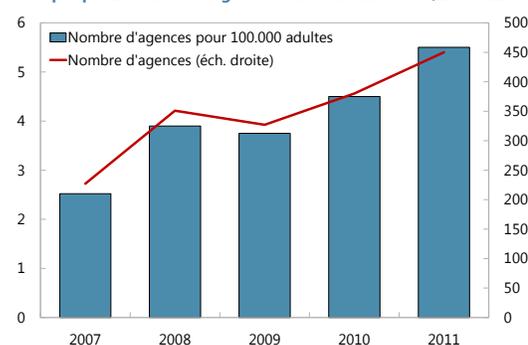
<sup>3</sup> Voir *Enhancing Financial Sector Surveillance in LICs: Financial Deepening and Macro-Stability*, Document de synthèse du FMI (2012).

Graphique 1. Crédit et dépôts dans la microfinance: Burkina Faso, 2007-11



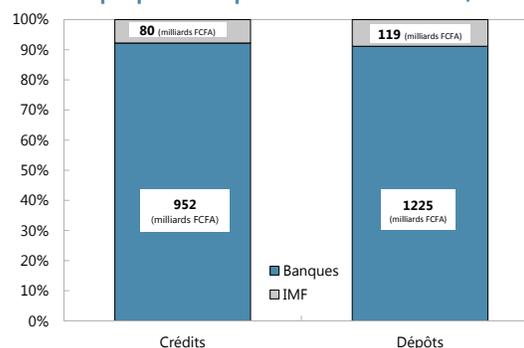
Sources : Enquête sur l'accès à la finance (FAS), FMI.

Graphique 2. Nombre d'agences d'IMF: Burkina Faso, 2007-11



Sources : Enquête sur l'accès à la finance (FAS), FMI.

Graphique 3. Banques et IMF: Burkina Faso, 2011



Sources : FAS, FMI; Statistiques financières internationales, FMI.

## PRINCIPALES PRIORITÉS DE RÉFORME ET IMPLICATION FUTURE DU FMI

**31. En dépit des progrès sensibles accomplis jusqu'à présent, le Burkina Faso doit encore faire face à d'énormes défis économiques et régler des problèmes aigus de pauvreté.** Comme le reconnaît l'EEP de 2006, les contraintes de capacités généralisées ont sans doute réduit les dividendes des réformes et limité les efforts de diversification. Ainsi, l'esprit général des recommandations de l'EEP de 2006 reste d'actualité (même si le caractère urgent de certaines mesures, lui, ne l'est plus nécessairement, grâce aux efforts louables des autorités), car elles identifient les objectifs qui ne peuvent être réalisés que graduellement au fil des ans moyennant des efforts soutenus. Comme signalé plus haut, d'autres réformes sont nécessaires dans plusieurs domaines, surtout en ce qui concerne l'amélioration de la qualité des dépenses publiques, le renforcement de la GFP, l'intensification de la mobilisation des recettes ainsi que le renforcement de la gouvernance et de l'administration, mesures qui devraient avoir une plus forte incidence sur la réduction de la pauvreté que par le passé.

**32. Par ailleurs, le Burkina Faso se trouve face à un défi plus récent, ou plutôt à une occasion qu'il doit absolument saisir.** Depuis quelques années, il est devenu en effet un grand exportateur potentiel d'or, par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne et par rapport au volume de ses exportations, qui ont déjà amélioré sa position extérieure et favorisé une croissance rapide et considérable de ses recettes budgétaires. Eu égard au faible niveau du revenu par habitant, à l'accès limité aux marchés de capitaux internationaux et à la pénurie de capitaux nationaux, l'occasion se présente désormais de veiller à ce que cette ressource minière épuisable soit transformée en un portefeuille d'autres actifs physiques, humains et financiers pour promouvoir un développement durable au profit des générations actuelle et futures.

**33. La gestion des ressources naturelles doit être au cœur des discussions futures sur la stratégie de développement économique du Burkina Faso.** Cette stratégie requiert : i) un cadre de politique économique propre à assurer la viabilité budgétaire et la stabilité macroéconomique ; ii) des institutions budgétaires appropriées et garantes d'une gestion transparente et rationnelle des ressources naturelles ; iii) un capital infrastructurel et humain suffisant pour résorber les goulets d'étranglement liés à l'offre (en ciblant par exemple les investissements publics pour améliorer les capacités de production d'énergie, les transports et l'éducation) ; iv) le renforcement de la gouvernance ; et v) la production de statistiques suffisantes et actuelles pour une bonne évaluation de la performance. Les problèmes relatifs à la gestion des ressources naturelles sont examinés dans l'appendice.

**34. Les cibles budgétaires à court et moyen terme doivent s'appuyer sur des dispositifs de viabilité budgétaire à plus long terme.** Les méthodes classiques, et notamment celles qui sont basées sur l'hypothèse du revenu permanent, sont mal adaptées car elles visent à lisser la consommation au fil du temps sans pouvoir présenter les effets générateurs de croissance d'une expansion à court terme des investissements. Les analyses de la stabilité extérieure et de la viabilité de la dette ont aussi leurs limites par rapport à l'ancrage de la politique budgétaire lorsque

l'endettement net est potentiellement négatif dans une perspective de valorisation des actifs. Il s'agit alors de donner à l'investissement public une trajectoire appropriée en lissant par ailleurs les dépenses publiques pour éviter des contraintes de capacités à court terme dans les limites d'une enveloppe de ressources escomptées fondée sur des prévisions réalistes de prix et de production. Dans ce contexte, les règles budgétaires et l'épargne de précaution peuvent protéger cette trajectoire de la volatilité effective des recettes, des impulsions budgétaires procycliques non programmées risquant d'exacerber les tensions inflationnistes, de l'appréciation du taux de change réel et de la perte de compétitivité dans des secteurs spécifiques (syndrome hollandais). Les règles budgétaires peuvent être conçues et calibrées pour se conformer aux critères de convergence régionale (encadré 10).

**35. Le cadrage de la politique budgétaire devrait être fondé sur une démarche à plusieurs indicateurs.** Les indicateurs budgétaires classiques, tels que les soldes global et primaire, mèneraient à des conclusions incomplètes et trompeuses quant à la viabilité des finances publiques et à l'impact de la politique budgétaire sur l'économie. En particulier, des indicateurs sont nécessaires pour évaluer : i) l'orientation budgétaire à court terme (par exemple, si une politique budgétaire expansionniste aboutit à alimenter l'inflation et à creuser le déficit extérieur) et ii) la solvabilité (c'est-à-dire, la capacité de l'État à tenir la contrainte budgétaire inter-temporelle). Le SPHR pourrait être l'un de ces indicateurs, mais il conviendrait de s'appuyer sur une plus vaste gamme d'indicateurs supplémentaires.

**36. Le renforcement des capacités d'absorption, de la transparence institutionnelle et de la responsabilisation revêt également une importance capitale.** L'augmentation des dépenses d'investissement peut parfois se heurter à des goulets d'étranglement au niveau microéconomique, tels que les faiblesses dans la sélection, la budgétisation et la mise en œuvre des projets, qui nuisent à l'efficacité des investissements. Des efforts soutenus sont nécessaires pour renforcer la gestion des finances publiques, développer les capacités techniques de la fonction publique et établir des structures et procédures institutionnelles assurant la transparence et la responsabilisation des pouvoirs publics, tout en améliorant le climat des affaires, avec des effets positifs sur la compétitivité. Les flux liés aux fonds de ressources naturelles doivent être intégrés au processus budgétaire pour en garantir l'intégrité et préserver son rôle de mécanisme de détermination des dépenses prioritaires et d'affectation des ressources publiques<sup>10</sup>.

**37. Des données adéquates et actuelles sont nécessaires pour appuyer la stratégie de développement.** Des statistiques détaillées, établies notamment dans le cadre du Système des comptes environnementaux et économiques, peuvent contribuer à appuyer les stratégies de gestion des ressources naturelles en rendant explicite la contribution des ressources naturelles à l'économie et en permettant une évaluation efficace et actuelle de ces stratégies.

<sup>10</sup> Les principes de Santiago (2008), adoptés par un groupe de fonds de réputation internationale, présentent un ensemble de bonnes pratiques de fonctionnement généralement reconnues qui peuvent guider les pays dans la gestion financière des fonds de ressources naturelles.

### Encadré 10. Cadre de surveillance de l'UEMOA

Le cadre de surveillance multilatérale de l'UEMOA repose sur cinq critères de convergence de premier ordre et quatre critères de second ordre.

Critères de premier ordre (obligatoires)

- Solde budgétaire de base/PIB ( $\geq 0\%$ )<sup>1</sup>
- Inflation annuelle moyenne des prix à la consommation ( $\leq 3\%$ )
- Dette totale/PIB ( $\leq 70\%$ )
- Variation des arriérés intérieurs ( $\leq 0$ )
- Variation des arriérés extérieurs ( $\leq 0$ )

#### Critères de convergence régionale

(Nombre de pays en infraction)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Premier ordre</b>								proj.
Solde budgétaire de base/PIB	8 *	8 *	7 *	7 *	6 *	3	6	5 *
Inflation moyenne IPC	7 *	1	2	8 *	0	1	5	4 *
Dette totale/PIB	2	2	3	3	2	0	1	0
Variation des arriérés intérieurs	2	2	2	2	0	0	0	0
Variation des arriérés extérieurs	3	3	3	2	2	0	1	1
<b>Second ordre</b>								
Salaires et traitements/recettes fiscales	4 *	4 *	3 *	4 *	5 *	4 *	5 *	6 *
Dépenses en capital financées sur ressources propres/recettes fiscales	3	4	4	3	3	4	2	2
Solde des transactions courantes hors dons/PIB	5 *	4 *	7 *	7 *	7 *	6 *	7 *	7 *
Recettes fiscales/PIB	7 *	7 *	7 *	6 *	7 *	7 *	7 *	5 *

Sources : UEMOA; BCEAO; estimations des services du FMI.

Note : "\*" dénote que le Burkina Faso n'a pas tenu le critère.

Critères de second ordre (supplémentaires)

- Ratio traitements et salaires/recettes fiscales ( $\leq 35\%$ )
- Dépenses en capital financées sur ressources intérieures/recettes fiscales ( $\geq 20\%$ )
- Solde courant, hors dons/PIB ( $\geq -5\%$ )
- Recettes fiscales/PIB ( $\geq 17\%$ )

Outre ces critères de convergence, des indicateurs d'intégration régionale sont également suivis depuis 2012 :

- Variation du PIB par habitant par rapport à la moyenne dans la zone
- Variation du commerce intra-régional en pourcentage du total
- Visa et/ou passeport obligatoire pour la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UEMOA
- Nombre de projets en cours et achevés par rapport au Plan économique régional
- Décaissements par rapport aux engagements relatifs au Plan économique régional
- Indicateurs *Doing Business*
- Proportion des transactions transnationales (intra-régionales) de banque à banque, (en valeur et en volume).

Des objectifs, directives et/ou règles détaillés à l'intention des pays membres n'ont pas encore été énoncés, et le mécanisme établi par l'UEMOA pour remédier au non respect des critères de premier ordre n'a jamais été appliqué.

Sources: autorités de l'UEMOA et services du FMI.

<sup>1</sup> Total des recettes budgétaires, hors dons, moins total des dépenses, hors dépenses d'équipement financées sur ressources extérieures. À partir de 2009, total des recettes budgétaires plus dons d'appui budgétaire plus contrepartie des dépenses PPTE/IADM pour les dépenses courantes et les dépenses d'équipement moins les dépenses courantes et les dépenses d'équipement financées sur ressources propres.

## A. Modalités de collaboration future avec le FMI

**38. Après de nombreuses années de programmes appuyés par le FMI et largement couronnés de succès, il y a tout lieu pour l'institution de rester présente auprès du Burkina Faso.** Doté d'une base de revenus très faible et confronté à une reprise de la croissance encore incertaine, le pays restera sans doute fortement tributaire des concours extérieurs, que la présence du FMI contribuera probablement à catalyser<sup>11</sup>. Avec l'appui de la communauté internationale des bailleurs de fonds, les autorités ont réalisé des progrès sensibles vers la réalisation des OMD au Burkina Faso et doivent être félicitées d'avoir déployé des efforts soutenus dans cette optique.

**39. La présence future du FMI serait importante pour continuer à aider les autorités à ancrer leurs efforts de réforme, tout en jouant un rôle important de signalisation aux yeux des donateurs, des créanciers et du grand public.** Un programme pluriannuel serait le mieux indiqué pour atteindre cet objectif. Si le Burkina Faso peut atteindre ses objectifs de financement sans recourir aux ressources du FMI, cela signifie que sa performance macroéconomique a atteint un niveau où l'on pourrait envisager un programme appuyé par l'ISPE. De même, le FMI pourrait continuer à accorder un financement au titre d'un accord FEC à faible niveau d'accès.

**40. Le suivi et la conditionnalité des programmes devraient rester parcimonieux, être axés sur les domaines «macro-critiques», et tenir compte des contraintes de capacités.** Comme indiqué plus haut, les critères de réalisation, les objectifs indicatifs, ainsi que la conditionnalité et les repères structurels, devraient permettre une évaluation et un suivi approprié de la capacité des autorités à gérer les ressources naturelles du Burkina Faso, y compris les réformes dans des domaines qui contribueraient à maximiser les recettes exceptionnelles tirées de ces ressources (régime fiscal), de l'efficacité avec laquelle ces recettes sont investies (capacité d'absorption), et de leur impact et viabilité (statistiques). Un appui continu par le biais de l'AT demeure crucial. L'incidence des chocs exogènes ayant peu de chances de diminuer pendant la durée normale d'un programme, il est essentiel de prendre des dispositions pour constituer des marges budgétaires et assurer la flexibilité des programmes.

**41. L'AT du FMI apportera encore une contribution importante au renforcement des capacités institutionnelles ainsi qu'à l'orientation et à la détermination de la cadence des réformes.** Plus précisément, et compte tenu de l'expérience récente du FMI en la matière, les grandes priorités de l'AT future du FMI, en plus du renforcement continu de la mobilisation des recettes, de la gestion des finances publiques et de la gestion de la dette, porteront sur le secteur minier et en particulier sur l'exploitation de l'or. L'appui du FMI devrait viser à assurer la meilleure gestion possible des ressources naturelles, par exemple en évaluant le régime minier par rapport à ceux de pays comparables, en améliorant les prévisions de recettes d'origine minière, en veillant à

<sup>11</sup> Bien qu'il soit difficile de fournir une preuve du contraire dans un pays comme le Burkina Faso, où le FMI est engagé sans interruption depuis 22 ans, les études montrent que les programmes concessionnels du FMI au titre de la FRPC (et de ses prédécesseurs) ont été positivement et significativement liés l'aide publique au développement (voir par exemple Bird & Rowlands, 2009). La force du lien statistique semble attester principalement d'une convergence d'intérêts entre le FMI et les donateurs et non d'un effet de liquidité ou de signalisation émanant des prêts du FMI.

ce que la fiscalité du secteur permette au pays d'obtenir une proportion suffisante de la rente tirée des ressources naturelles, et en rehaussant la transparence et la responsabilisation du secteur. Il faudrait en outre accélérer les réformes du secteur financier selon les recommandations des PESF antérieurs, et le travail d'étroite collaboration avec la Banque mondiale devrait viser à améliorer les incitations aux investissements privés et à l'activité commerciale. La coordination entre tous les donateurs restera cruciale afin de renforcer efficacement les capacités institutionnelles du Burkina Faso pour remédier à ses contraintes en matière d'absorption.

**Tableau 1. Burkina Faso : Accords avec le FMI, depuis 2007**

Type d'accord	Demande/ Revue/ Annulation	Date d'approbation	Montant (en millions de DTS)	
			Approuvé	Tiré
Facilité élargie de crédit <sup>1</sup>	Demande	23 avril 2007	6,02	0,5
	1ère revue	9 janvier 2008		3,51
	Augmentation	9 janvier 2008	9,03	
	2ème revue	30 juin 2008		4,01
	3ème revue	17 décembre 2008		4,01
	4ème revue	22 juin 2009		1,00
	Augmentation	14 décembre 2009	33,11	
	5ème revue	14 décembre 2009		34,11
	Expiration	22 avril 2010		
	Total		48,16	47,16
Facilité élargie de crédit	Demande	14 juin 2010	46,154	7,454
	1ère revue	3 décembre 2010		6,45
	2ème revue	15 juillet 2011		6,45
	3ème revue	21 décembre 2011		6,45
	Augmentation	8 juin 2012	36,12	
	4ème revue	8 juin 2012		30,53
	5ème revue	19 décembre 2012		18,49
	6ème revue	Prévue en juin 2013		
		Total		82,27

Source : rapports des services du FMI

<sup>1</sup> Anciennement FRPC.

Tableau 2. Situation du Burkina Faso, de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne, 2000-12

	Burkina Faso		UEMOA		AfSS	
	2000-06	2007-12	2000-06	2007-12	2000-06	2007-12
	(variation annuelle en pourcentage)					
PIB à prix constants	5,7	5,5	3,3	3,8	5,7	5,2
PIB réel par habitant	2,7	2,5	0,3	0,9	3,6	2,9
Prix à la consommation	2,5	2,6	2,0	3,4	10,6	9,2
Monnaie au sens large	9,3	15,5	10,9	14,0	20,4	18,1
Exportations (f.à.b; en FCFA)	12,6	29,9	10,3	12,5	14,2	11,0
Importations (f.à.b; en FCFA)	8,1	18,1	8,3	11,7	11,0	12,8
	(moyenne pour la période, en pourcentage du PIB)					
Dépenses en capital	11,1	11,0	6,9	8,1	7,1	8,6
Recettes fiscales	11,3	13,2	12,6	14,3	15,5	17,3
Solde budgétaire global, hors dons	-10,0	-9,7	-6,4	-6,8	-5,7	-5,9
Solde budgétaire global, dons compris	-1,2	-4,2	-1,7	-2,8	-2,0	-2,5
Solde des transactions courantes (hors transferts officiels courants)	-14,2	-9,8	-8,3	-10,4	-5,9	-7,2
Solde des transactions courantes (transferts officiels courants compris)	-11,0	-5,6	-5,9	-7,9	-0,7	-1,4

Sources : autorités burkinabè; estimations des services du FMI.

**Tableau 3. Burkina Faso : Aperçu des critères de réalisation quantitatifs de l'accord de 2007-10 au titre de la FRPC (milliards FCFA, valeur cumulée depuis le début de l'exercice, sauf indication contraire)**

	État de la conditionnalité																	
	Première revue			Deuxième revue			Troisième revue			Quatrième revue			Cinquième revue			Sixième revue <sup>1</sup>		
	Fin juin 2007			Fin décembre 2007			Fin juin 2008			Fin décembre 2008			Fin juin 2009					
	Prog.	Aj.	Eff.	Prog.	Aj.	Eff.	Prog.	Aj.	Prél.	Prog.	Aj.	Prél.	Prog.	Aj.	Prél.	Prog.	Aj.	Prél.
<b>Critères de réalisation quantitatifs et objectifs indicatifs</b>																		
Plafond du déficit budgétaire global dons compris (base ordonnancement)	80		58,5	240		181	75	100	88,3	195	221	161	80,1	105	82			
Plafond du montant de nouvelle dette extérieure non concessionnelle contractée ou garantie par l'État <sup>2,3</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
Plafond du montant de nouvelle dette extérieure à une échéance de moins d'un an contractée ou garantie par l'État <sup>2,3</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
Accumulation d'arriérés de paiement extérieurs <sup>2</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs (revues 1 - 2) <sup>2</sup>	0		0	0		0												
<b>Objectifs indicatifs</b>																		
Recettes publiques	230		228	440		440	245		247	475		484	275		262			
Dépenses sociales de réduction de la pauvreté	95		94,3	203		183	95		97	195		199	106		105			
Taux de non déclaration des gros contribuables <sup>4</sup>										7		7	7		7			
Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs (revues 3 - 5)							0		0	0		0	0		0			
<b>Ajustement maximum à la hausse du plafond du déficit budgétaire dons compris, en raison de :</b>																		
Déficit de dons par rapport aux projections du programme	25		0	25		25	25		25	25		25	25		25			
Excédent de financement par prêts concessionnels par rapport aux projections du programme	15		0	15		0	15		0	15		0	15		0			

Source: Système de suivi des accords du FMI (MONA).

Note:

<sup>1</sup> Comme la demande des autorités pour que soit prorogée la période du programme n'avait pas été présentée au Conseil dans les temps, l'accord n'a pas été prorogé au-delà de la date d'expiration du 22 avril 2010 pour permettre l'achèvement de la sixième revue.

<sup>2</sup> À observer de manière continue.

<sup>3</sup> Hors bons du Trésor et obligations émises en FCFA sur le marché régional de l'UEMOA. Ce plafond exclut le crédit fournisseur d'une échéance d'un an ou moins.

<sup>4</sup> S'applique à la moyenne du trimestre en question.

**Tableau 4. Burkina Faso : Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2007-10 au titre de la FRPC**

Catégorie	Description	État de la conditionnalité					
		1ère revue	2ème revue	3ème revue	4ème revue	5ème revue	6ème revue <sup>1</sup>
		30-06-07	31-12-07	30-06-08	31-12-08	30-06-09	
Administration fiscale	Utiliser Sintax pour produire une liste des gros contribuables retardataires ou non déclarants pour les principales catégories d'impôt (TVA, sociétés, revenus des valeurs mobilières et des biens immobiliers) et envoyer des rappels dans la semaine qui suit la date limite de dépôt de déclarations.						
	Mettre en place un mécanisme pour accélérer les remboursements de TVA de sorte que les demandes vérifiées soient réglées dans un délai de 90 jours.						
	Harmoniser les seuils de TVA pour les gros, moyens et petits contribuables et assujettir les petits contribuables à une taxation simplifiée au lieu de la TVA, conformément aux recommandations du FMI.						
	Réduire le taux de non déclaration des gros contribuables à 7%						
Administration douanière	Rendre les principaux modules SYDONIA entièrement fonctionnels dans les bureaux informatisés et faire en sorte qu'ils entrent en service à commencer par Ouagadougou.						
	Mettre en place le formulaire de déclaration douanière unique.						
	Mettre en service une base de données informatisée de valorisation pour les besoins de la douane, dans les bureaux informatisés.						
	Assigner au moins 30 % des déclarations en douane aux circuits vert et bleu et maintenir à moins de 10 % la proportion de déclarations ainsi sélectionnées mais assignées à						
Raccorder électroniquement cinq autres postes frontaliers à la Direction générale des douanes.							
Gestion des finances publiques	Mettre en place un vaste système de suivi des dépenses financées sur ressources extérieures.						
	Mettre en place un vaste système de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté.						
	Adopter un système de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté de manière à assurer un suivi de toutes les dépenses financées sur ressources propres, hormis les dépenses salariales.						
	Assurer la mise en œuvre d'un système général de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté couvrant toutes les dépenses financées sur ressources propres hormis les dépenses salariales.						
	Élaborer un plan d'action pour accroître l'efficacité des contrôles de dépenses ex ante, en supprimant notamment les procédures redondantes.						
	Élaborer un plan d'action pour accroître l'efficacité des contrôles de dépenses ex post, en supprimant notamment les procédures redondantes.						
	Présenter au Conseil des Ministres un plan d'apurement des paiements exigibles mis en évidence par l'audit de la dette intérieure.						
Améliorer le fonctionnement du système de suivi des dépenses de lutte contre la pauvreté, couvrant toutes les dépenses financées sur ressources propres, hormis les dépenses salariales.							

**Tableau 4. Burkina Faso: Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2007-10 au titre de la FRPC (fin)**

Catégorie	Description	État de la conditionnalité					
		1ère revue	2ème revue	3ème revue	4ème revue	5ème revue	6ème revue <sup>1</sup>
Politique fiscale	Présenter au parlement code des impôts rassemblant toute la législation fiscale.	Observé					
	Établir au sein du Ministère des Finances une cellule de politique fiscale chargée de formuler les réformes fiscales et de superviser leur mise en œuvre.			Observé			
	Présenter au Conseil des Ministres des propositions détaillées de réforme de l'impôt sur les sociétés, du code des investissements et de la TVA, à partir des recommandations du FMI, de la stratégie de réforme de la politique fiscale et des directives de l'UEMOA.				Pas observé		
	Présenter au Conseil des Ministres des propositions détaillées de réforme de l'impôt sur les sociétés, du code des investissements et de la TVA, à partir des recommandations du FMI, de la stratégie de réforme complète de la politique fiscale et des directives communautaires de l'UEMOA.					Observé	
	Approbation par le Conseil des Ministres de la réforme de la politique fiscale conformément aux recommandations des services du FMI.	Observé avec retard					
	Déposer à l'Assemblée nationale la réforme de politique fiscale liée à la TVA, l'impôt sur les sociétés, le code des investissements, devant entrer en vigueur avec la loi de finances de 2010. Inclure dans la loi de finances le relèvement des seuils de TVA pour les petites, moyennes et grandes entreprises à compter de janvier 2010, et soumettre les petites entreprises à une taxation simplifiée au lieu de la TVA, conformément aux recommandations du FMI et aux directives de l'UEMOA.					Observé	
	Présenter à l'Assemblée nationale une stratégie complète de réforme de la politique fiscale.		Observé avec retard				
Filière coton	Déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances de 2009 comprenant des mesures de politique fiscale conformes au programme de réforme.		Indéfini				
	Adopter en collaboration avec la Banque mondiale un mécanisme des prix à la production basé sur une formule reliant ces prix aux cours mondiaux.	Observé					
	Réaliser un audit de la SOFITEX dans le souci de contribuer à la transparence et à la privatisation.				Observé		
Secteur financier	Approbation par le gouvernement de la stratégie de libéralisation de la SOFITEX élaborée en collaboration avec la Banque mondiale.	Observé					
	Présenter au Conseil des Ministres un plan d'action doté d'un calendrier de réformes. Le plan d'action, basé sur les recommandations du PESF, couvrira les domaines suivants: i) faciliter le financement de la filière coton; ii) réduire la participation de l'État au secteur bancaire; et iii) améliorer la supervision de la micro-finance.				Observé		

Source: Système de suivi des accords du FMI (MONA).  
 Note: ■ Observé ■ Observé avec retard ■ Indéfini ■ Pas observé

<sup>1</sup> Comme la demande des autorités pour que soit prorogée la période du programme n'avait pas été présentée au Conseil dans les temps, l'accord n'a pas été prorogé au-delà de la date d'expiration du 22 avril 2010 pour permettre l'achèvement de la sixième revue.

**Tableau 5. Burkina Faso : Aperçu des critères de réalisation quantitatifs de l'accord de 2010-13 au titre de la FEC (milliards FCFA, valeur cumulée depuis le début de l'exercice, sauf indication contraire)**

	État de la conditionnalité														
	Première revue			Deuxième revue			Troisième revue			Quatrième revue			Cinquième revue		
	Fin juin 2010			Fin décembre 2010			Fin juin 2011			Fin décembre 2011			Fin juin 2012		
	Prog.	Aj.	Eff.	Prog.	Aj.	Eff.	Prog.	Aj.	Prél.	Prog.	Aj.	Prél.	Prog.	Aj.	Prél.
<b>Critères de réalisation quantitatifs et objectifs indicatifs</b>															
Plafond du déficit budgétaire global dons compris (base engagements)	95,1	120	157	218	247	232	91	129	90,4	186	211	117			
Plafond du financement intérieur net de l'administration centrale <sup>1</sup>													68,4	105	-0,3
Plafond du montant de nouvelle dette extérieure non concessionnelle contractée ou garantie par l'État <sup>2,3</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
Plafond du montant de nouvelle dette extérieure à une échéance de moins d'un an contractée ou garantie par l'État <sup>2,3</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0			0
Accumulation d'arriérés de paiement extérieurs <sup>2</sup>	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0
<b>Objectifs indicatifs</b>															
Plafond du déficit budgétaire global dons compris (base engagements)													116	146	36,5
Recettes publiques	300		311	668		681	348		387	712		794	429		505
Dépenses sociales de réduction de la pauvreté	126		118	275		297	145		126	314		298	162		170
Taux de non déclaration des gros contribuables <sup>4</sup>	5		4	5		1,9	5		2,3	5		3			
Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs	0		0	0		0	0		0	0		0	0		0

Source: Système de suivi des accords du FMI (MONA).

Note:

Observé
  Pas observé

<sup>1</sup> Y compris rétrocession de décaissements prospectifs du FMI et obligations de 59,1 milliards FCFA émises en 2011 et enregistrées en 2012.

<sup>2</sup> À observer de manière continue.

<sup>3</sup> Hors bons du Trésor et obligations émises en FCFA sur le marché régional de l'UEMOA. Ce plafond exclut le crédit fournisseur d'une échéance d'un an ou moins.

<sup>4</sup> S'applique à la moyenne du trimestre en question.

Tableau 6. Burkina Faso : Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2010-13 au titre de la FEC

Catégorie	Description	État de la conditionnalité				
		1ère revue	2ème revue	3ème revue	4ème revue	5ème revue
		30-06-10	31-12-10	30-06-11	31-12-11	30-06-12
Administration fiscale	Mettre en marche l'application de gestion des recettes (SINTAX) de la Direction générale des impôts (DGI) dans trois directions fiscales de Bobo-Dioulasso.					
Administration douanière	Informatiser et connecter électroniquement deux autres postes de douane au système central.					
	Établir des unités de vérification des dépenses dans cinq ministères.					
	Mettre en place un système électronique pour améliorer la valorisation des marchandises à deux postes douaniers.					
Gestion des finances publiques	Produire un rapport trimestriel sur les dépenses de lutte contre la pauvreté de manière continue en utilisant le nouveau système de suivi adopté en octobre 2009, à compter de juin 2010.					
	Préparer un nouveau tableau de plan de trésorerie.					
	Achever le manuel de procédures sur la gestion de la dette extérieure.					
	Achever l'audit social du service public.					
	Mettre en oeuvre le système d'avancement au mérite.					
	Préparer un audit des systèmes d'engagement des dépenses dans les ministères dépensiers.					
	Mise en œuvre du circuit intégré pour le financement extérieur.					
	Compléter l'enquête sur la fonction publique et harmoniser l'état de paie et les fichiers des fonctionnaires.					
	Établir des unités de vérification des dépenses dans cinq ministères.					
Politique fiscale	Adopter les documents juridiques pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de réforme budgétaire adoptée par le parlement en janvier 2010.					

**Tableau 6. Burkina Faso : Aperçu de la conditionnalité structurelle de l'accord de 2010-13 au titre de la FEC (fin)**

Catégorie	Description	État de la conditionnalité				
		1ère revue	2ème revue	3ème revue	4ème revue	5ème revue
Filière coton	Mettre en place une structure d'audit interne à la SOFITEX.	Observé				
	Élaborer un plan d'affaires pour la SOFITEX.		Observé			
	Recruter des conseillers en investissement à l'appui de la stratégie du gouvernement visant à réduire progressivement la part de l'État dans le capital de la SOFITEX.				Abandonné	
	Préparer une stratégie visant à réduire progressivement la part de l'État dans le capital de la SOFITEX.					Observé
Secteur pétrolier	Préparer une étude sur la taxation des produits pétroliers et sur un nouveau mécanisme de fixation des prix.		Observé			
	Adopter les recommandations des études sur les mécanismes de financement du fonds de lissage des prix, et du fonds d'intrants, et élaborer un plan pour la mise en application des nouveaux mécanismes.			Observé en partie		
	Mettre en application un nouveau système de tarification et de taxation des produits pétroliers <sup>1</sup>				Observé avec retard	
Secteur financier	Finaliser la restructuration de la Banque Commerciale du Burkina.		Observé			
	Mettre en oeuvre la nouvelle stratégie de micro-finance.			Observé avec retard		
	Adopter et mettre en oeuvre la nouvelle stratégie de micro-finance.				Observé en partie	
	Passer des contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) avec les opérateurs publics et privés pour la mise en oeuvre du plan d'action de la stratégie nationale de micro-finance.					Observé

Source: Système de suivi des accords du FMI (MONA).

Note:  Observé  Observé avec retard  Observé en partie  Non observé  Abandonné

<sup>1</sup> La conformité au repère reposait sur une augmentation ponctuelle des prix des produits pétroliers sans qu'il y ait eu d'ajustements ultérieurs de manière continue.

## Appendice — Gestion des recettes exceptionnelles issues des ressources naturelles

La gestion des recettes exceptionnelles issues des ressources naturelles est une problématique à laquelle doivent faire face dans le court à moyen terme les responsables des pays riches en ressources naturelles, notamment en développement<sup>1</sup>. Dans un souci d'équité inter-temporelle, il est vital que ces ressources sous-terraines ne soient pas gaspillées mais transformées en actifs physiques, humains et financiers pouvant contribuer à la croissance durant les générations à venir. Qui plus est, les recettes exceptionnelles — en règle générale relativement importantes par rapport à la taille de l'économie nationale — peuvent avoir des répercussions macroéconomiques sur l'inflation, la compétitivité et la structure de l'économie, notamment au regard des secteurs des biens échangeables et non échangeables.

### A. Viabilité des finances publiques

La question est de savoir quelle est la proportion des recettes à consommer dès à présent, par opposition à plus tard, et quelle forme cette consommation doit prendre — dépenses courantes ou dépenses d'équipement — pour pouvoir assurer la viabilité des finances publiques tout en renforçant les perspectives de croissance et de recettes à moyen et long terme.

Selon l'approche dite **Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras** seuls les intérêts produits par les recettes issues des ressources naturelles déjà extraites sont consommés, ce qui a pour effet de repousser dans le temps les dépenses de consommation.

L'approche fondée sur **l'hypothèse du revenu permanent** (HRP) préconise un lissage parfait de la consommation sur l'ensemble des générations, en appliquant de manière explicite à la contrainte budgétaire inter-temporelle de l'État la valeur des ressources dans le sous-sol et les recettes que l'État en tirera à l'avenir. Cette structure, qui stabilise les dépenses totales sans distinction entre consommation (dépenses courantes) et investissement (dépenses d'équipement), ne se prête pas aux pays en développement manquant de capitaux, qui certes pourraient bénéficier de rendements élevés, mais ont une capacité limitée à faire appel aux marchés financiers locaux — qui souvent manquent de profondeur — ou internationaux.

L'approche fondée sur **l'HRP modifiée** (HRPM) prévoit une plus forte concentration des dépenses dans l'immédiat durant une phase initiale d'expansion de l'investissement. Cette structure permet donc de puiser dans les actifs financiers pendant quelques années, quitte à compenser par un ajustement budgétaire futur, de manière à reconstituer les actifs financiers au même niveau que dans l'HRP classique. Cependant, cette démarche ne tient pas compte de l'effet de cliquet des gros investissements sur la croissance et les recettes hors ressources naturelles. Autrement dit, elle

<sup>1</sup> Voir FMI (2012) *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries*, Août.

prévoit le sentier d'ajustement budgétaire futur nécessaire pour compenser la perte de richesse si l'augmentation de l'investissement public n'a pas d'impact sur la croissance.

Le **Cadre de viabilité des finances publiques** prévoit de manière explicite *ex ante* l'impact attendu d'une augmentation des investissements sur la croissance et sur les recettes hors ressources naturelles, ainsi que des dépenses d'exploitation et de maintenance plus élevées, et permet une stabilisation de la richesse nette à des niveaux inférieurs à ceux de l'HRP ou de l'HRPM. Comme la richesse financière peut diminuer dans ce dispositif (en utilisant les actifs issus des ressources naturelles pour accumuler un capital humain et physique générateur de rendement budgétaire), le sentier implicite d'ajustement des variables budgétaires peut être plus lisse que dans les approches fondées sur l'HRP ou l'HRPM. L'objectif spécifique de stabilisation de la richesse nette (et l'horizon temporel de sa réalisation) dépend de chaque pays car il exige une estimation des interactions entre les besoins de dépenses publiques et la croissance hors ressources naturelles.

## B. Stabilité macroéconomique

Les ressources exceptionnelles tirées des ressources naturelles ont une incidence sur l'activité économique principalement par la réaction de la politique budgétaire, encore que les effets macroéconomiques plus vastes dépendent aussi de la réaction de la politique monétaire et de la politique de change. L'orientation budgétaire appropriée — à savoir quelle part des recettes consacrer et combien épargner — est toutefois fonction, non seulement des considérations de viabilité budgétaire et extérieure inter-temporelle, compte tenu de l'épuisement futur des ressources (et, partant, des recettes), mais aussi de l'objectif du maintien de la stabilité macroéconomique face aux chocs exogènes, à la volatilité des cours des matières premières et aux contraintes de capacité et goulets d'étranglement de l'offre.

Une augmentation des dépenses liées à l'acquisition de biens et services locaux exercera vraisemblablement des pressions à la hausse sur les prix des facteurs locaux, non seulement dans le secteur des ressources naturelles, mais aussi dans l'économie en général, car l'économie fera probablement face aux goulets d'étranglement sectoriels et aux contraintes de capacité d'absorption de manière plus générale. L'augmentation de la demande intérieure (consommation et investissement) pourrait donc créer des tensions inflationnistes et entraîner une appréciation du taux de change réel pouvant conduire, en dernière analyse, à une moindre croissance de la productivité dans le secteur des biens échangeables (syndrome hollandais), notamment si la composante importations des investissements dans l'infrastructure est faible.

La composition et le rythme des dépenses ainsi que les réformes structurelles destinées à atténuer les contraintes de capacité sont essentielles pour amortir ces effets sur l'économie intérieure, notamment lorsque, dans les pays à faible revenu, ils sont amplifiés par des multiplicateurs budgétaires plus importants du fait du manque de flexibilité du marché du travail — notamment segmentation sectorielle et géographique — et de la plus grande propension à consommer — étant donné qu'une grande part de la population est proche des niveaux de subsistance.

## C. Gérer la volatilité

La volatilité des cours, de la production et des exportations des matières premières et les fluctuations de recettes qui en découlent compliquent la gestion macroéconomique et la planification budgétaire. Qui plus est, lorsque les dépenses suivent de près l'évolution des cours des ressources naturelles, les cycles économiques tendent à être renforcés. Dans ces conditions, l'adoption de certaines règles budgétaires contribuerait à atténuer la procyclicalité :

1. Une règle de lissage basée sur les prix aiderait à dissocier les dépenses de recettes issues des ressources naturelles et, quoiqu'elle n'assure pas la viabilité budgétaire par définition, elle pourrait contribuer à la solvabilité à long terme par construction grâce à une prévision «prudente» des recettes structurelles. Dans cette perspective, il est essentiel de pouvoir mettre en place un prix de référence viable afin de procéder à un calcul «prudent» des recettes structurelles tirées des ressources naturelles.
2. Une règle de croissance des dépenses, qui limiterait la croissance des dépenses publiques en termes nominaux ou réels, ou en pourcentage du PIB hors ressources naturelles, pourrait utilement compléter une règle basée sur les prix en fixant des planchers et des plafonds à la croissance des dépenses afin de limiter la procyclicalité face à la volatilité des cours des matières premières.

La volatilité des recettes justifie également que l'on veuille épargner une partie des recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles à des fins de précaution (c'est-à-dire, en sus de la nécessité d'épargner une partie des recettes exceptionnelles en raison des contraintes de capacité). En théorie, le volant de liquidité de précaution devrait être suffisant pour pouvoir parer aux chocs de risques extrêmes; sa taille optimale devrait être d'autant plus élevée que la volatilité des recettes serait plus grande et persistante, que l'aversion de la société pour le risque (à savoir la méfiance à l'égard des fluctuations de la consommation) serait grande, et que la consommation issue des recettes provenant des ressources naturelles serait importante. Cependant, dans la pratique, l'auto-assurance à des fins de précaution pourrait avoir un coût d'opportunité élevé en termes d'investissement non réalisé, notamment dans les pays en développement qui ont un faible accès aux marchés de capitaux internationaux, voire aucun, et dépendent fortement des dons pour financer leurs projets de développement.

## D. Définition et évaluation de l'orientation budgétaire

Les défis particuliers que doivent relever les pays riches en ressources naturelles mettent en évidence qu'ils doivent établir et évaluer un dispositif de politique financière en s'appuyant sur une batterie d'indicateurs plus vaste que la normale. Ils soulignent en outre qu'il est important de s'appuyer sur des statistiques détaillées pouvant éclairer les stratégies de gestion des ressources naturelles.

### Indicateurs

Le **solde global (ou primaire)** mesure la variation des actifs financiers nets. Toutefois, cet indicateur, à lui seul, ne se prête pas comme point d'ancrage à une règle budgétaire visant à

prévenir la procyclicalité, car une relance budgétaire massive ne serait pas détectée par le solde global après une poussée des cours des matières premières et des recettes y afférentes. Le **solde primaire hors ressources naturelles** (SPHR), défini comme les recettes hors ressources naturelles moins les dépenses primaires (à savoir, à l'exclusion des charges d'intérêt nettes et des recettes et des dépenses liés au développement du secteur des ressources naturelles) permettrait en revanche de détecter ce type d'orientation budgétaire expansionniste. Fixer la politique budgétaire à partir du SPHR pourrait aider à dissocier la politique budgétaire de la volatilité des recettes issues des ressources naturelles et faciliterait l'établissement d'un lien explicite avec la viabilité des finances publiques, notamment dans le cas de pays dont les horizons de réserves sont rapprochés, en choisissant pour le SPHR une cible qui soit conforme à l'une des approches de viabilité des finances publiques énoncées ci-dessus.

Une règle de SPHR identifierait toutefois de manière erronée une expansion des dépenses de capital en réaction à une poussée des recettes issues des ressources naturelles, même si elle était conforme à la stabilité macroéconomique, comme une dégradation des perspectives budgétaires. De plus, pour autant qu'un pays tire une part grandissante de ses recettes budgétaires des ressources naturelles, une plus grande partie de l'activité économique serait exclue des indicateurs budgétaires. Le ciblage du **solde primaire structurel** — le SPHR plus la composante structurelle des recettes issues des ressources naturelles — serait par conséquent un important complément du SPHR, notamment pour les pays où l'horizon d'épuisement des réserves est éloigné.

Au titre des autres indicateurs complémentaires, nous pouvons citer le **solde courant hors ressources naturelles**, lequel indique le montant maximum d'investissement public pouvant être exécuté sans provoquer de déficit budgétaire global. Le **solde intérieur**, qui exclut les recettes issues des ressources naturelles et le contenu en importations des dépenses publiques de sorte qu'une détérioration abrupte (résultant, par exemple, d'une augmentation de l'investissement public sans composante importante d'importation) pourrait être le signe de fortes contraintes de capacité d'absorption. Le **prix d'équilibre des ressources naturelles**, à savoir le prix auquel le solde global est nul, pourrait aussi être utile pour évaluer la vulnérabilité à court terme des finances publiques; un prix d'équilibre en constante augmentation serait signe d'une vulnérabilité grandissante du budget à la baisse des cours des ressources naturelles. La **part de l'investissement public dans les dépenses totales**, qui est censée s'accroître dans le temps jusqu'à ce que soient comblés les gros déficits d'infrastructure et le **ratio augmentation de l'investissement public/augmentation de recettes issues des ressources naturelles**, dans les deux cas en pourcentage du PIB hors ressources naturelles, donneraient une idée de la mesure dans laquelle les recettes additionnelles tirées de ressources naturelles servent à financer l'augmentation des dépenses en capital.

## Données

Des statistiques détaillées peuvent contribuer à appuyer les stratégies de gestion des ressources naturelles. Le système de comptabilité nationale (SCN) offre des statistiques détaillées sur la gestion de nombreux secteurs économiques, mais il ne couvre pas le secteur des ressources naturelles. Le Système de comptes environnementaux et économiques, qui établit des comptes de capital naturel à partir d'informations détaillées pour la gestion des ressources naturelles, en rendant explicite la contribution de ces dernières à l'économie, a récemment été approuvé comme norme statistique

internationale. L'utilisation de ces systèmes de comptabilité a considérablement amélioré la capacité de dirigeants à gérer leurs ressources naturelles. Pour aider les pays dans leur transition vers une comptabilité de capital naturel, la Banque mondiale a lancé un nouveau partenariat désigné WAVES (*Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services* ou comptabilité de la richesse et valorisation des services liés à l'écosystème).

## **E. Capacité institutionnelle**

Des institutions budgétaires bien conçues pouvant accompagner l'expansion de l'investissement public tout en maintenant des politiques budgétaires saines et en améliorant la politique et l'administration fiscales hors ressources naturelles sont vitales pour pouvoir recueillir tous les fruits de l'exploitation des ressources naturelles. Des systèmes transparents de gestion des finances publiques, des institutions budgétaires spéciales, tels que les fonds de ressources naturelles, et des organes indépendants de prévision, un processus budgétaire s'appuyant sur un cadre budgétaire à moyen terme doté de prévisions des grands agrégats budgétaires de recettes et dépenses conformes à une règle budgétaire, un dispositif d'investissement durable permettant d'évaluer (via l'indice de gestion de l'investissement public (PIMI)) dans laquelle des quatre étapes du processus de gestion de l'investissement public (évaluation du projet, sélection, mise en œuvre et évaluation des résultats) se produisent des goulets d'étranglement et un travail de renforcement est donc nécessaire avant d'envisager une expansion des investissements, et un cadre légal efficace sont autant de composantes d'une structure de gouvernance nécessaire pour transformer la richesse issue des ressources naturelles en infrastructures propices à la croissance.

## Annexe I. Réaction des autorités burkinabè

Le projet d'EEP a été examiné avec un large éventail de parties prenantes à Ouagadougou du 6 au 8 mai 2013. Les autorités se sont félicitées de l'occasion de passer en revue le travail réalisé par le FMI dans le cadre de programmes et de débattre des priorités à plus long terme, et elles se sont associées de manière globale aux conclusions et recommandations du rapport. De manière plus précise, elles ont présenté les commentaires suivants :

«Il ressort du rapport d'évaluation que durant la période 2007-2012, la croissance a fluctué au-dessus des normes régionales en atteignant 5,3 % en moyenne. Cette affirmation appelle deux (02) observations majeures :

- Fluctuation de la croissance et faiblesse de la croissance pour l'atteinte des OMD : le rapport semble justifier cette situation par les conditions climatiques peu favorables qui prévalent au Burkina Faso et l'évolution défavorable des cours mondiaux du coton. Au regard de cette première observation, il est important de mettre l'accent sur deux aspects dans les prochains programmes. Il s'agit, en plus des soutiens à la production (engrais, semences, encadrement ...) de mener une politique de maîtrise de l'eau et de promotion des produits agricoles, notamment la transformation du coton. En outre, les prochains programmes doivent davantage tenir compte de la production de l'énergie.
- Forte exposition de l'économie burkinabè aux chocs extérieurs : cette situation n'est pas propre au Burkina Faso. Le coton et l'or constituent les principales sources de devises. Il serait judicieux de mettre un accent sur les infrastructures touristiques de qualité pouvant soutenir les manifestations culturelles (FESPACO, SIAO...) organisées au Burkina Faso.

Les réformes des finances publiques exigent que les régies financières soient modernisées et dotées de moyens adéquats afin de permettre à l'État d'enregistrer davantage de recettes et de mieux maîtriser les dépenses. Dans cette optique, les programmes à venir, en matière de recettes, devraient être bidirectionnels. La première direction doit viser les régies (modernisation, formation, interconnexion et professionnalisme). La deuxième direction devrait rendre plus accessibles aux usagers, les services des douanes, des impôts et du trésor (simplification, sensibilisation et proximité). En raison des contraintes évidentes de l'administration fiscale en matière de modernisation, il serait très pertinent de proposer que les programmes futurs puissent intégrer des mesures relatives à l'informatisation, à la réingénierie des procédures, à l'utilisation des TIC et de documents sécurisés dans le cadre de la lutte contre la fraude et le faux.

Par ailleurs, au niveau des recettes, il est indiqué que des progrès ont été remarquables en matière de réformes de la mobilisation des recettes. L'assistance du FMI dans ce domaine en 2006 et 2011 avoisine une trentaine de missions. Si malgré tous ses efforts, la norme de 17% fixée pour le taux de pression fiscale n'est toujours pas atteinte, ne devrait-on pas se poser des questions sur le degré de mise en œuvre effective de ces réformes?

Du côté des dépenses, un accent doit être mis sur la qualité des dépenses, c'est-à-dire des dépenses susceptibles de promouvoir et de faciliter les investissements privés. En plus des dépenses sociales, ces dépenses doivent viser le désenclavement des grandes zones de production ainsi que des facilités de transformation et de conservation des produits agricoles (tomates, mangues...) en relation avec l'amélioration du climat des affaires. Il est important de saluer la création du tribunal du commerce.

L'essor du secteur minier profite certes à des entreprises prestataires de services. Toutefois, il reste à approfondir la réflexion pour mettre en évidence l'impact du secteur minier sur l'expansion du secteur privé dans son ensemble et cela en termes de créations de nouvelles entreprises et d'investissements réalisées par ces entreprises, etc.

La lutte contre la pauvreté devrait constituer un axe important pour les prochains programmes et devrait tenir compte des réalités du Burkina Faso. En plus des efforts que le gouvernement ne cesse de déployer, avec l'appui des PTF, il s'agira dans ce domaine de favoriser et de promouvoir la formation technique de qualité. De même, les programmes devraient veiller à l'installation (crédit par exemple) et à l'encadrement (gestion) des jeunes techniciens issus des centres de formations créés à cet effet. Cet appui aura l'avantage de lutter contre le chômage des jeunes et favoriser une sorte de formalisation des activités de petits artisans, naguère dans l'informel et servir en même temps de courroie à travers laquelle les fruits de la croissance sont transmis aux populations les plus vulnérables.»