



Burkina Faso

Questions Generales

Juillet 2014

Le document intitulé Burkina Faso : Questions Générales a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international. Il repose sur les informations disponibles au moment de son achèvement le 18 juin 2014.

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

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

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
Adresse électronique: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

Fonds monétaire international
Washington



BURKINA FASO

QUESTIONS GÉNÉRALES

18 juin 2014

Approuvé par
le **Département Afrique**

Préparé par Laure Redifer, David Corvino, Mehmet Cangul,
Jean-Baptiste Le Hen, Liam O'Sullivan, Bamory Ouattara et
Benôit Taiclet

TABLE DES MATIÈRES

LA CROISSANCE INCLUSIVE AU BURKINA FASO	3
A. La croissance au Burkina Faso	3
B. La croissance inclusive au Burkina Faso	4
C. Indicateurs Sociaux	6
D. Mesures à prendre pour rendre la croissance plus inclusive	9
E. Obstacles à la croissance inclusive	11
ENCADRÉ	
Stratégie de croissance accélérée et de développement durable	10
GRAPHIQUES	
1. Indicateurs du développement humain et dépense publique, 2005–12	8
2. Environnement d'affaires et gouvernance	12
TABLEAU	
1 Indicateurs choisis, 1994–2009	5
RÉFÉRENCES	13
LE SECTEUR DU COTON AU BURKINA FASO : TOUR D'HORIZON	14
A. Historique	15
B. Structure économique et risques	16
ENCADRÉS	
1. Réformes et productivité	15
2. La SOFITEX (faire fond sur un long passé)	18
3. Le Fonds de lissage	19
4. Le Fonds des intrants	20

RÉFÉRENCES	21
BURKINA FASO : SECTEUR MINIER ET REFLEXIONS SUR UNE REGLE BUDGETAIRE	22
A. Développement de l'activité minière aurifère	22
B. Conséquences macroéconomiques	24
C. Objectifs du programme en vue d'améliorer la gestion et l'emploi des recettes tirées des ressources naturelles	27
D. Réflexions sur une règle budgétaire	27
ENCADRÉ	
1. Statistiques de la production d'or et production artisanale	23
TABLEAUX	
1. Comparaison des éléments des codes de la fiscalité minière en Afrique	30
2. Effet macroéconomique du secteur de l'or selon divers scénarios de prix/production	31
3. Règles budgétaires possibles pour le Burkina Faso	32
4. Simulation d'une règle de croissance des dépenses	33
RÉFÉRENCES	34

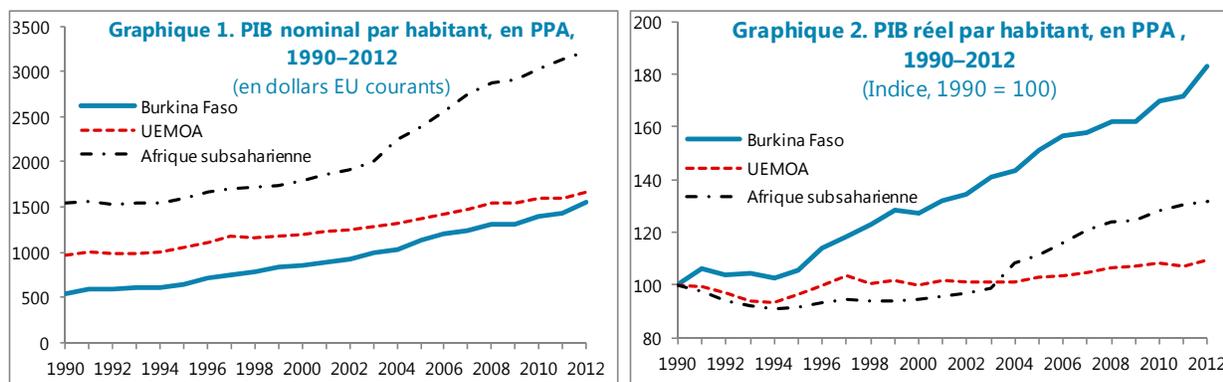
LA CROISSANCE INCLUSIVE AU BURKINA FASO¹

Le Burkina Faso a enregistré entre 1990 et 2013 une croissance soutenue qui est devenue plus robuste et plus résistante aux chocs, de sorte qu'elle a dépassé les normes régionales. Dans le pays toutefois, la perception est que la population n'a guère profité de ces bons résultats et que la croissance n'a pas été inclusive. Les indicateurs montrent que les résultats sont en fait nuancés. Les améliorations constatées peuvent être attribuées aux nombreuses mesures prises par les autorités, mais il existe encore certains obstacles clairement identifiés à surmonter pour s'attaquer vraiment au problème de la pauvreté dans le pays.

A. La croissance au Burkina Faso

1. Au cours de la dernière décennie, le Burkina Faso a enregistré une croissance soutenue. Même si cela est également vrai pour de nombreux pays de la région, le Burkina Faso est l'un des rares pays à faible revenu pauvres en ressources dont la croissance a été forte sur une longue période. D'après les perspectives économiques régionales pour l'Afrique subsaharienne d'octobre 2013², ces pays (Burkina Faso, Ethiopie, Mozambique, Ouganda, Rwanda et Tanzanie) partagent plusieurs caractéristiques importantes : une meilleure gestion macroéconomique, un renforcement des institutions, un accroissement de l'aide et une augmentation de l'investissement du capital humain et physique.

2. Au Burkina Faso, la croissance par habitant a dépassé les normes régionales, mais le niveau du PIB nominal par habitant est encore inférieur à celui constaté dans l'UEMOA et en Afrique subsaharienne. Le PIB nominal par habitant a augmenté régulièrement pendant les deux dernières décennies et rattrape la moyenne de l'UEMOA (1.554 dollars contre 1.663 en 2012, après ajustement tenant compte de la PPA). En termes réels, la croissance du PIB par habitant ajusté en fonction de la



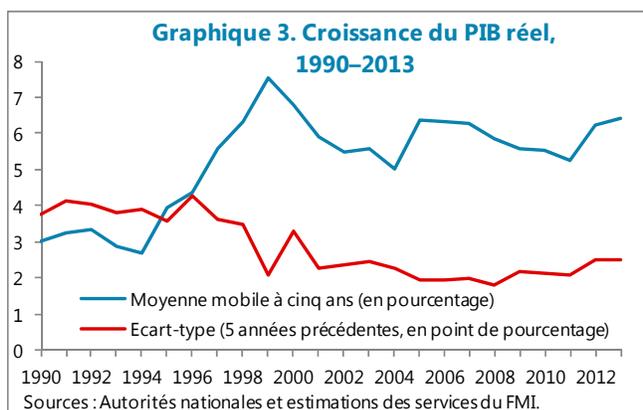
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014.

¹ David Corvino est le principal auteur de cette étude qu'il a rédigée avec le concours de Laure Redifer et Jean-Baptiste Le Hen.

² FMI : Perspectives économiques régionales — Afrique subsaharienne — Maintenir le rythme, octobre 2013.

PPA a été très forte, excédant celle de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne (graphiques 1 et 2 du texte).

3. La croissance du PIB réel a été en moyenne de 5,9 % entre 2000 et 2013. Entre 1990 et 2013, elle a gagné en durabilité et en stabilité (graphique 3 du texte). La moyenne quinquennale est passée de 3,0 à 6,4. Parallèlement, l'écart type durant les cinq dernières années a diminué de 3,8 à 2,5 %, mettant en évidence une croissance moins instable. La capacité de résistance aux chocs atmosphériques est attribuable aux investissements dans les technologies en matière d'irrigation, ainsi qu'à l'emploi accru de semences de coton génétiquement modifiées. En outre, la part du secteur primaire dans le PIB réel est tombée de 33,7 % en 1995 à 28,0 % en 2013, ce qui a réduit les effets des chocs du secteur primaire sur l'activité globale.



4. Malgré l'émergence de la production industrielle d'or, la part du secteur secondaire dans le PIB réel est constante depuis 1995 (environ 20 %), ce qui traduit l'incapacité du secteur à générer des activités à forte valeur ajoutée. Le secteur est surtout tiré par l'industrie (produits alimentaires, textiles). La part du secteur minier est passée de 0,5 % en 1995 à 4,3 % en 2013. Afin de mieux suivre les sources de la croissance et les mutations structurelles, les autorités procèdent actuellement à une actualisation de l'année de référence (qui deviendrait 2015), en commençant par une étude permettant de mieux saisir l'activité du secteur informel.

B. La croissance inclusive au Burkina Faso

5. Au Burkina Faso et chez les donateurs, la réduction de la pauvreté est perçue comme trop lente. Les statistiques officielles des autorités sur l'incidence de la pauvreté (20 cents par jour en 1994, puis 60 cents en 2009) ne se sont pas améliorées depuis 1994 (45 % environ). Durant la période, la pauvreté a même augmenté dans les villes, car la part de la population urbaine a presque doublé pour s'établir à 25 % en 2009, contre 14 % en 1990 (tableau 1). Durant cette période, le seuil de pauvreté fixé par les autorités a plus que triplé. Si l'on considère le seuil ajusté en fonction de l'inflation, il a presque doublé, passant de 0,6 à 1,1 dollar par jour, et est maintenant comparable à celui utilisé par les Indicateurs du développement dans le monde.

Tableau 1. Burkina Faso: Indicateurs choisis, 1994–2009

	1994	1998	2003	2009
Incidence globale de la pauvreté ^{1,2}	44.5	45.3	46.4	43.9
Pauvreté rurale ^{1,2}	51.0	51.0	52.3	50.7
Pauvreté urbaine ^{1,2}	10.4	16.5	19.9	19.9
Ecart de pauvreté ¹	13.9	13.7	15.6	14.4
Seuil de pauvreté (en dollars EU) ³	75.2	123.2	142.5	230.1
Seuil de pauvreté (en dollars EU/jour) ³	0.2	0.3	0.4	0.6
Seuil de pauvreté (en dollars EU/jour aux prix de 2005, en PPA) ^{3,4}	0.6	0.8	0.8	1.1

Sources : autorités burkinabè et SCADD, 2012.

¹ Données calculées à partir des enquêtes sur les ménages.

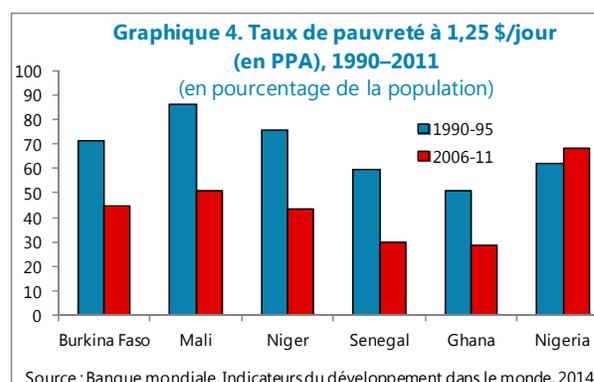
² Part de la population dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté.

³ Revenu minimal nécessaire pour satisfaire les besoins caloriques et les besoins non alimentaires de base.

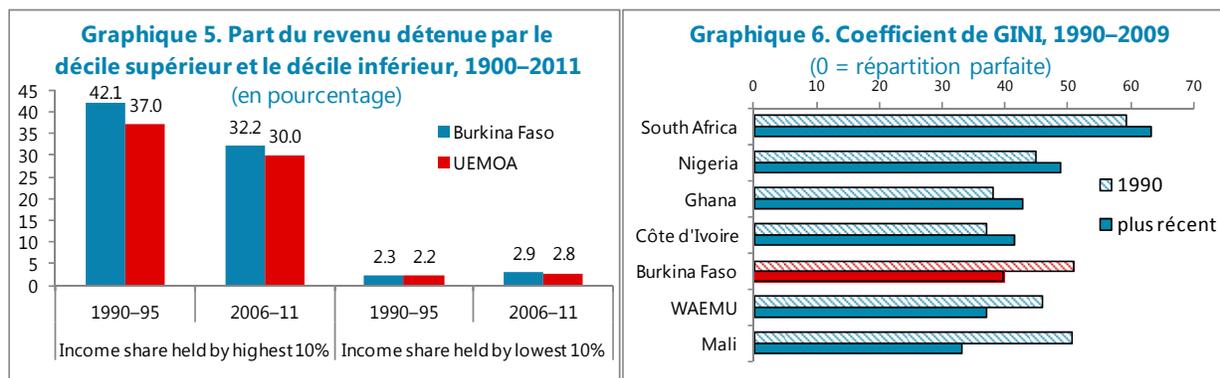
⁴ Le facteur de conversion de la PPA représente le nombre d'unités de la monnaie nationale nécessaire pour acheter sur le marché intérieur la même quantité de biens et services que le dollar EU aux Etats-Unis.

6. Le vif essor de la production d'or a exacerbé la perception ces dernières années que la croissance n'était guère inclusive. Alors que le coton représentait 80 % des exportations et que la production d'or était inexistante il y a une dizaine d'années, l'or compte désormais pour près de 80 % des exportations. Cependant, les retombées de ce secteur sur l'économie se traduisant essentiellement par des recettes budgétaires, les contraintes qui pèsent sur les capacités d'investissement et de dépense limitent la conversion de ces recettes en dépenses de développement. Selon de récentes études, moins de 10.000 Burkinabè travaillent dans les mines industrielles, où ils occupent pour la plupart des emplois peu qualifiés et mal rémunérés. Des entreprises étrangères assurent la prestation de la plupart des services aux mines. Tous ces facteurs ont amené le grand public à considérer que les progrès dans la lutte contre la pauvreté étaient trop lents, l'ensemble de la population ne profitant ni de la forte croissance, ni de l'essor du secteur aurifère.

7. D'autres indicateurs semblent toutefois dresser un tableau plus contrasté de la croissance inclusive au Burkina Faso. Selon l'indicateur du taux de pauvreté par habitant de la Banque mondiale, la part de la population vivant avec moins de 1,25 dollar par jour (aux prix de 2005) a nettement diminué depuis le début des années 90, passant de 71,17 à 44,6 % en 2009 (graphique 4 du texte), soit environ au même niveau que dans les autres pays d'Afrique de l'Ouest.



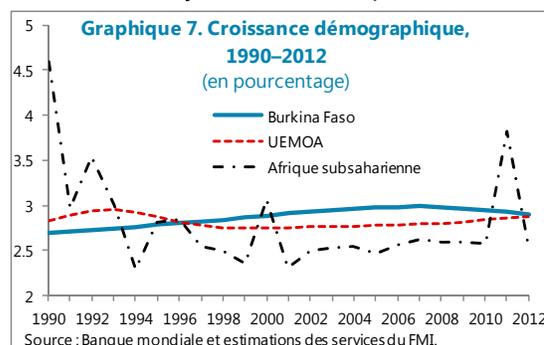
8. La part des revenus détenus par les 10 % les plus riches de la population a diminué depuis 1990. Celle détenue par les 10 % les plus pauvres a légèrement augmenté, tout en restant en deçà de 3 % (graphique 5 du texte). Ces chiffres semblent indiquer que les suppléments de revenu ont surtout profité à ceux qui se trouvent au milieu de cette fourchette. S'il conforte l'hypothèse d'une meilleure répartition de la richesse en tombant de 50,7 en 1990 à 39,8 en 2009, l'indice de GINI demeure néanmoins un peu plus élevé que la moyenne de l'UEMOA (graphique 6 du texte).



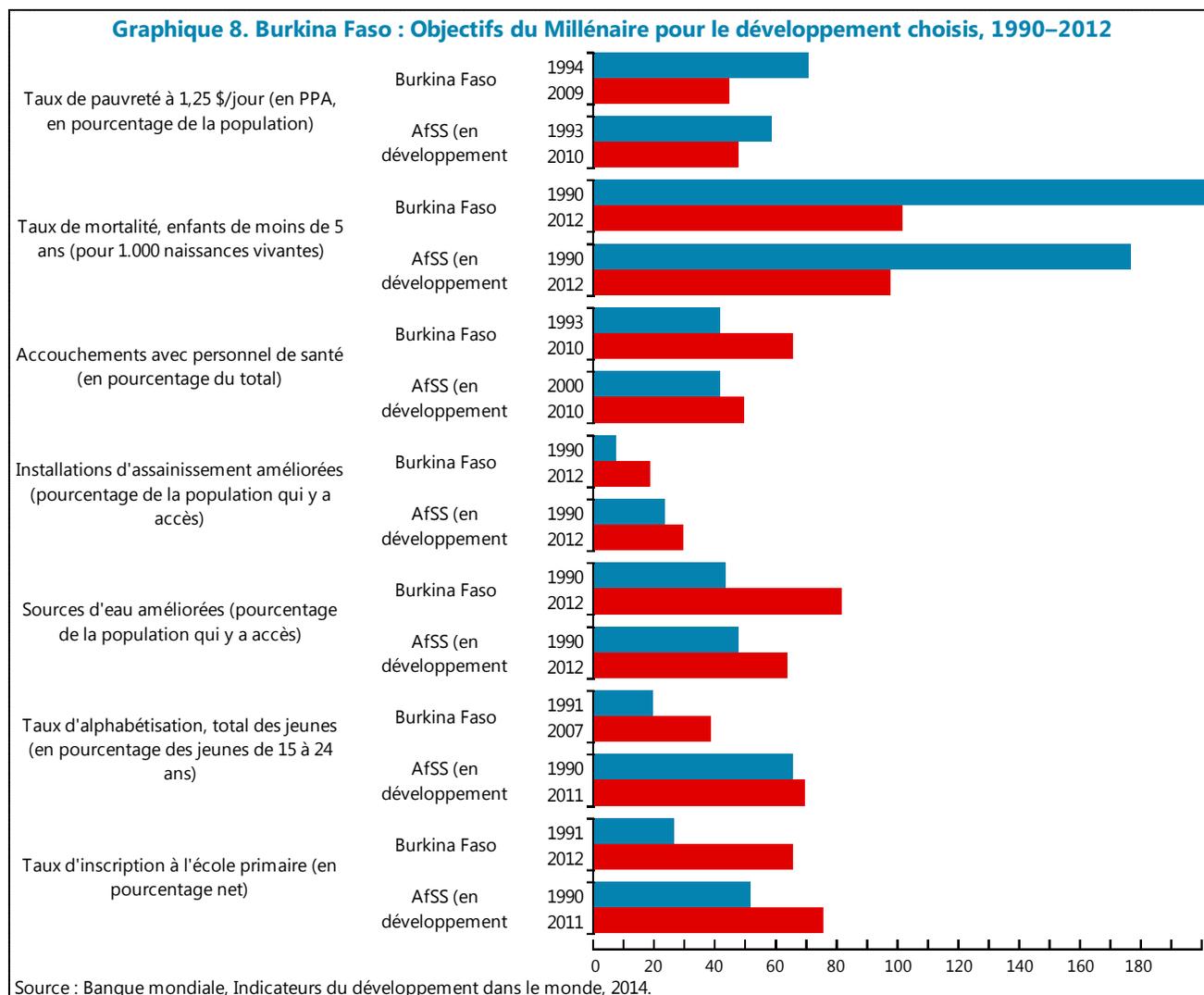
Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014.

C. Indicateurs Sociaux

9. Le taux de croissance démographique du Burkina Faso est très élevé (de l'ordre de 3 %). Il était en moyenne de 2,9 % entre 1990 et 2012 en raison d'une forte baisse du taux de mortalité, alors que celui de fécondité est resté constant (graphique 7 du texte). La mortalité a régressé grâce à une amélioration des soins et des services de santé, ainsi que de l'hygiène et de l'assainissement. Ainsi, 46,4 % de la population était âgée d'au plus 14 ans en 2006 (moyenne de l'Afrique subsaharienne : 43 %) et les deux tiers de la population avait moins de 25 ans. La croissance démographique rapide rend plus difficile la baisse des taux de pauvreté monétaire et sollicite davantage les ressources publiques pour les transferts sociaux. Par ailleurs, cela crée des problèmes sur le plan de l'emploi et intensifie les pressions sur la nécessité d'une croissance durable et forte.

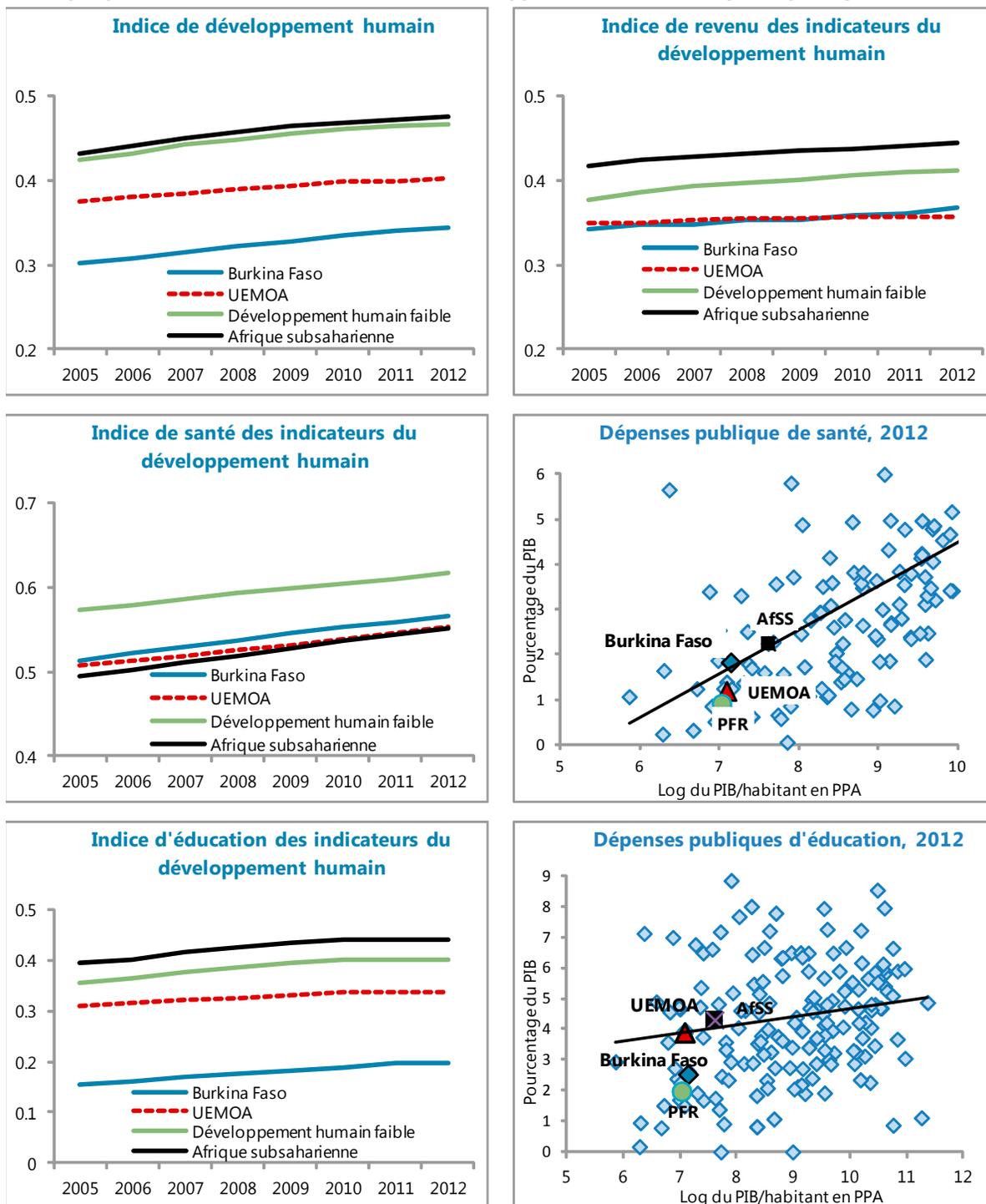


10. Les indicateurs du développement dans le monde font ressortir une amélioration notable des conditions de vie dans le pays malgré sa croissance démographique. Outre la baisse du taux de pauvreté par habitant (voir supra), les indicateurs liés à la santé ont bien progressé et atteignent les normes régionales. Cependant, ceux liés à l'éducation n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats. Bien qu'ils se soient améliorés, ils demeurent en deçà des moyennes de l'Afrique subsaharienne et la scolarisation primaire est loin de l'objectif de 100 % fixé pour 2015 (graphique 8 du texte).



11. L'indice de développement humain (IDH) reste en-deçà des normes régionales (graphique 1). Dans le domaine de la santé, l'indice au Burkina Faso dépasse les moyennes de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne, tout en demeurant inférieur à celles des pays à faible revenu (PFR). Le ratio dépenses publiques de santé/PIB excède les moyennes de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne. Ici encore, les progrès les plus faibles sont enregistrés par le secteur de l'éducation où les dépenses se situent en deçà des moyennes de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne.

Graphique 1. Burkina Faso : indicateurs du développement humain et dépense publique, 2005–12



Source : Indicateurs du développement humain, 2013 et données sur la santé et l'éducation du département FAD.

D. Mesures à prendre pour rendre la croissance plus inclusive

12. Les autorités burkinabé ont appuyé par de nombreuses mesures et projets les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté et la réalisation d'une croissance inclusive, notamment par le biais de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD), qui est un cadre de mesures visant à réduire la pauvreté tout en assurant la stabilité économique.

- **Le renforcement de la capacité du secteur primaire à s'adapter aux chocs atmosphériques.** Par exemple, il a été possible d'améliorer la productivité, ainsi que la capacité d'adaptation à ces chocs, grâce à l'irrigation, l'utilisation accrue de semences de coton OGM et une plus grande rotation des cultures. D'autres mesures prises dans le secteur du coton, comme la fourniture d'intrants subventionnés et un dispositif d'aide au revenu ont permis de mieux stabiliser les revenus dans les zones rurales où la pauvreté est concentrée.
- **Les pôles de croissance comme moyen innovant de rendre la croissance plus inclusive.** L'établissement d'un « pôle de croissance » au réservoir de Bagré a permis de lancer diverses activités économiques financées dans un premier temps par l'État ou la Banque mondiale et cédées progressivement à des investisseurs privés. Les infrastructures du réservoir et les services créés soutiennent différentes activités comme la pêche, la production laitière, diverses cultures, l'écotourisme et un barrage hydroélectrique. Le projet a en outre offert des terres et une formation à la population locale, ainsi que des services publics gratuits (éducation par exemple). L'intérêt manifesté par les investisseurs a été si vif que les autorités prévoient actuellement trois nouveaux pôles de croissance dans d'autres régions du pays.
- **La mise en place de transferts sociaux, de dispositifs de sécurité alimentaire et de mesures visant à créer des emplois.** Récemment, le rythme des dépenses sociales s'est accéléré, le Conseil des Ministres ayant arrêté en septembre 2013 et mars 2014 des programmes de dépenses sociales se chiffrant à 1 % du PIB chaque année et comportant notamment les mesures suivantes :
 - transferts ciblés vers les groupes vulnérables (orphelins, enfants des rues, personnes âgées, handicapés) ;
 - création d'emplois ruraux à forte intensité de main-d'œuvre (recyclage, entretien ménager, soins de santé, etc.) et lancement de programmes de formation pour les jeunes travailleurs ;
 - amélioration de la sécurité alimentaire par un recours accru aux « boutiques témoins » (petites épiceries publiques vendant des produits de première nécessité à des prix subventionnés) ;
 - lignes de crédit/garanties de prêt à l'intention des petits entrepreneurs (femmes, associations du secteur informel, petites et moyennes entreprises) ;
 - développement des infrastructures universitaires et augmentation du nombre des bourses pour faciliter les inscriptions et la participation des étudiants.

- **Afin d'améliorer les approvisionnements en énergie, les autorités ont lancé de nombreux projets financés principalement par des donateurs internationaux.** Il s'agit notamment de la construction de centrales solaires ou thermiques et de lignes d'interconnexion pour renforcer les capacités d'importation et en accroître la diversification.

Encadré 1. Burkina Faso : stratégie de croissance accélérée et de développement durable

La stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD) énonce des mesures économiques et sociales visant à soutenir une croissance diversifiée, une réduction durable de la pauvreté et des progrès dans la réalisation des OMD (114 du MPEF). Au départ, on estimait que la mise en œuvre complète de la stratégie, compte non tenu des contraintes de capacité ou de financement, se chiffrerait à environ 15 milliards de dollars. La stratégie suit quatre grands axes :

- **Mise en place de piliers d'une croissance accélérée :** afin d'atteindre un objectif de croissance de 10 %, la SCADD contient des mesures destinées à améliorer le climat des affaires et à créer des « pôles de croissance » pour attirer l'investissement privé.
- **Consolidation du capital humain et développement de la protection sociale :** la SCADD met l'accent sur l'investissement destiné à développer le secteur de la santé et l'enseignement primaire, en coordination avec une extension de l'enseignement secondaire et l'enseignement professionnel. La SCADD vise également à rendre plus équitable l'affectation des ressources.
- **Renforcement de la gouvernance :** la SCADD accentue les contrôles internes et externes pour juguler la corruption et mieux responsabiliser les institutions publiques. La réforme judiciaire est l'un des grands défis à relever.
- **Priorités transversales des politiques de développement :** réduire les inégalités de genre, maîtriser la croissance démographique, utiliser de façon durable des ressources naturelles, renforcer les capacités.

Prenant en compte les contraintes en matière de capacité et de financement, la stratégie fixe des objectifs provisoires pour évaluer l'état d'avancement de son application. Les mesures ou indicateurs prévus pour 2013 ont été appliquées ou respectés à hauteur des deux tiers, notamment les études de faisabilité pour les trois nouveaux pôles de croissance, la mise en place de zones spéciales d'exportation et le lancement d'une nouvelle enquête auprès des ménages. Cependant, des retards sont accusés dans certains domaines comme un plus grand recours aux partenariats avec le secteur privé, l'application d'une stratégie rurale, le plan d'action pour l'emploi des jeunes, la législation anticorruption et les réformes judiciaires.

L'établissement d'un régime d'assurance santé universel vise à couvrir 50 % de la population d'ici à 2025 à un coût estimé plus ou moins à 2 % du PIB. L'objectif d'autres projets à court terme dans le domaine de la santé est d'engager des professionnels de la santé, de mettre en place des installations et d'assurer des soins de santé gratuits pour les enfants de moins de 5 ans (20 % de la population). Dans le secteur de l'éducation, la stratégie pour 2010-2020 prévoit de recruter 3.700 professeurs par an, de rénover des salles de classe ou d'en construire et d'acheter des livres, l'objectif étant une scolarisation primaire de 100 % d'ici à 2021, à un coût supplémentaire de 2 % du PIB par an.

Durant la seconde phase de la SCADD (2014–16), l'accent sera mis sur des mesures prioritaires, notamment :

- la promotion des pôles de croissance avec l'adoption d'un code des investissements ;
- la création de zones industrielles pour promouvoir les petites entreprises ;
- le développement de l'aide aux infrastructures ;
- la promotion de l'emploi et de la formation professionnelle avec l'adoption d'un plan d'action pour la politique nationale d'emploi.

E. Obstacles à la croissance inclusive

13. Comme le révèlent les principaux axes de l'actuel programme appuyé par la FEC, et malgré les progrès accomplis, beaucoup reste à faire pour parvenir à une croissance plus inclusive. Les principaux obstacles identifiés sont les suivants:

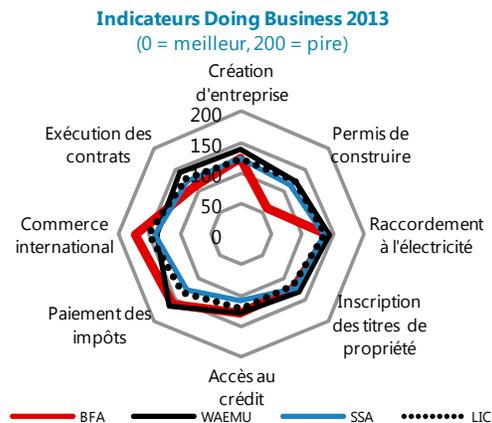
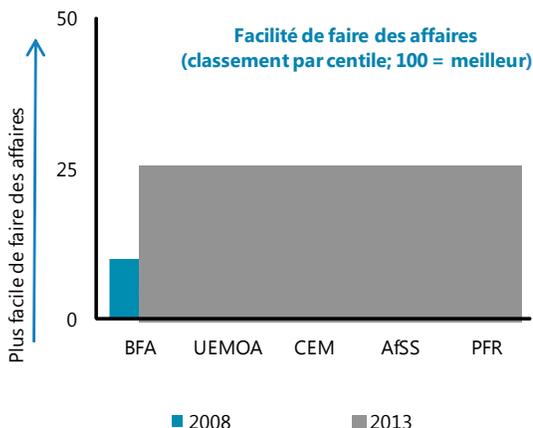
- un approvisionnement en électricité peu fiable et coûteux ;
- un déficit d'infrastructure très important (transport, énergie, santé, éducation). En particulier si des progrès ont été constatés dans la scolarisation primaire, davantage doit être fait pour l'enseignement secondaire et universitaire, ainsi que pour l'enseignement professionnel qu'il faut adapter à la demande de main-d'œuvre ;
- un accès limité aux services financiers. En 2012, 16 % seulement de la population avait accès à ces services ;
- le caractère généralisé du chômage ou du sous-emploi, surtout chez les jeunes ;
- la nécessité de renforcer le système judiciaire. Bien que les indicateurs pertinents se soient améliorés et dépassent les normes régionales (graphique 2), la Banque mondiale indique que le système judiciaire du Burkina Faso souffre d'un certain nombre de graves faiblesses systémiques et que l'engagement pris par les autorités de lutter contre la corruption a donné des résultats contrastés³.

14. Dans son rapport sur la compétitivité et la diversification au Burkina Faso⁴, la Banque mondiale identifie trois grands facteurs cruciaux pour la croissance : le capital humain, physique et financier. Elle considère que, sur le plan du capital humain, la forte croissance démographique en Afrique subsaharienne entrave fortement la réalisation des objectifs du développement et soutient qu'une priorité élevée devrait être donnée à ce problème. Elle note que, pour soutenir une croissance plus inclusive, il est nécessaire de combler le déficit d'infrastructure, surtout dans les domaines de l'énergie et des transports. Enfin, elle recommande d'améliorer l'accès aux services financiers, expliquant que les petites et moyennes entreprises n'ont guère accès à ces services et que, le secteur du coton mis à part, peu de crédits sont disponibles pour l'agriculture. Les indicateurs Doing Business de la Banque mondiale font aussi ressortir les faiblesses du Burkina Faso dans les sous-indicateurs : « Accès à l'électricité », « Commerce transfrontalier » et « Obtention de prêts » (graphique 2). L'indice global Doing Business s'améliore au fil des ans, encore que le Burkina Faso ait été rétrogradé au 154^e rang en 2014, contre le 149^e en 2012 (sur 185).

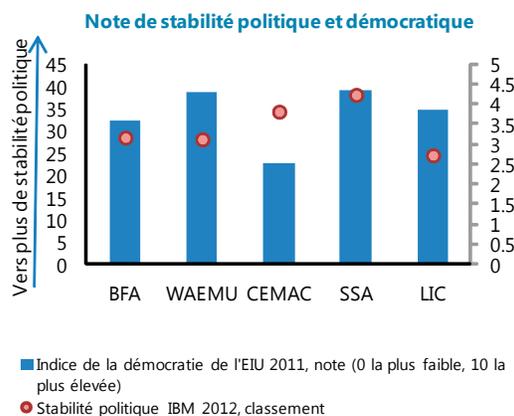
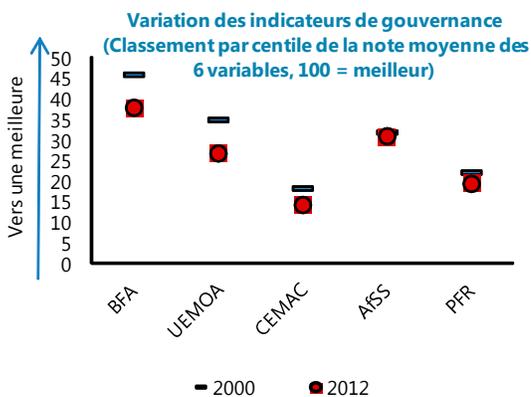
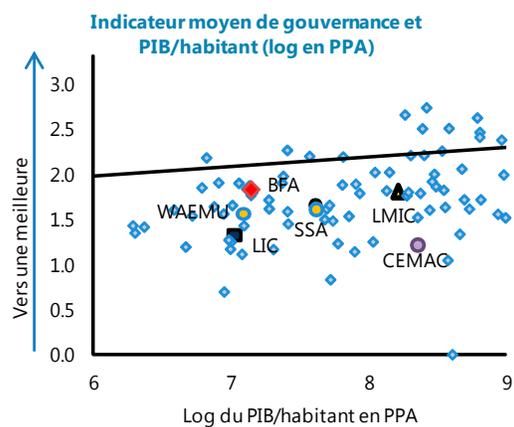
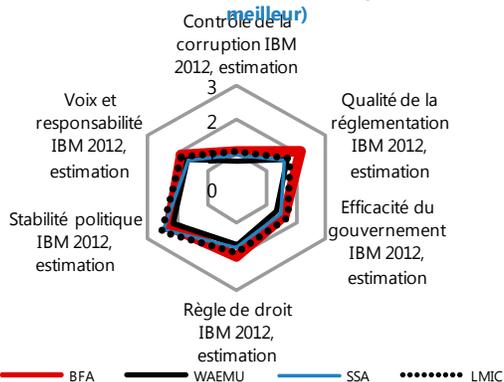
³ Banque mondiale, rapport n° 80557-BF, 7 novembre 2013.

⁴ Banque mondiale, rapport n° 51815-BF, 24 novembre 2009.

Graphique 2. Burkina Faso: Environnement des affaires et gouvernance



Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale (nouvelle échelle, 0 = pire, 5,8 = meilleur)



Sources : *Doing Business, 2012*; *Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, 2011*, (moyenne du contrôle de la corruption, de l'efficacité du gouvernement, de la règle de droit, de la qualité de la réglementation, de la stabilité politique et de la voix et de la responsabilité); Economist Intelligence Unit (EIU) et calculs des services du FMI.
 AfSS = Afrique subsaharienne; PFR = pays à faible revenu; PRE = pays à revenu élevé; PRIS = pays à revenu intermédiaire supérieur; PRII = pays à revenu intermédiaire inférieur; PÉTR = producteurs de pétrole; RNA = pays disposant de ressources

RÉFÉRENCES

Perspectives économiques régionales — Afrique subsaharienne, octobre 2013, *Maintenir le rythme*, FMI.

Burkina Faso, *Promoting Growth, Competitiveness and Diversification*, November 2009, the World Bank.

Burkina Faso, *Third Growth and Competitiveness operation*, November 2013, the World Bank.

Burkina Faso, *Doing Business 2014*, the World Bank.

Burkina Faso, Rapport sur le développement humain, 2013, PNUD.

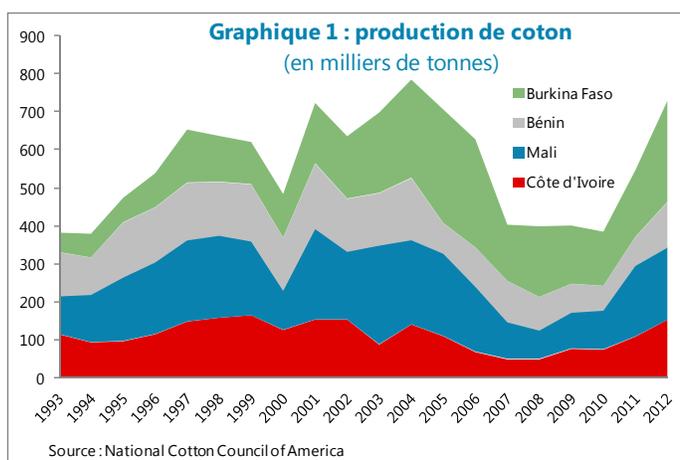
Stratégie de croissance accélérée et de développement durable 2011–15, Ministère de l'économie et des finances, Burkina Faso.

LE SECTEUR DU COTON AU BURKINA FASO : TOUR D'HORIZON¹

Malgré une faible contribution au PIB et une part des exportations en diminution, le coton reste une source majeure de revenus pour la population rurale. Cependant, le secteur est vulnérable face à un certain nombre de facteurs comme les conditions atmosphériques, les cours internationaux et les taux de change. Le Burkina Faso a mis en place des réformes pour améliorer la capacité du secteur à s'adapter à ces vulnérabilités tout en renforçant la productivité. Si la société publique d'égrenage et les dispositifs de lissage des revenus et des prix représentent bel et bien un élément éventuel de passif pour le budget de l'État, des mécanismes compensatoires de transfert des revenus seraient encore plus coûteux.

1. Bien qu'il ne compte que pour 3,5 % du PIB en termes réels, le secteur du coton subvient aux besoins d'une large part de la population active rurale au Burkina Faso ; il représentait 18 % des exportations de marchandises en 2013 (contre un ratio qui avoisinait les 60 % avant le boum aurifère). Selon les estimations de la Banque mondiale, entre 15 et 20 % de la population active tire ses revenus directement du coton². Ainsi, le coton joue en fait le rôle d'un filet de

protection sociale au Burkina Faso. Grâce, entre autres à certain nombre de réformes structurelles (encadré 1), le taux de croissance de la production de coton est l'un des plus élevés de Afrique de l'Ouest : il a triplé entre la fin des années 90 et le milieu des années 2000 et, plus récemment, dépassé le taux moyen observé en Afrique de l'Ouest (graphique 1). En outre, les autorités ont pris diverses mesures (création d'un fonds de lissage et mise sur le marché d'engrais à un prix abordable, par exemple) pour améliorer la résistance des revenus tirés du coton face à l'instabilité. En dépit de ces succès, le secteur fait toutefois face à divers risques et expose l'État à des passifs éventuels. Le défi à relever par les autorités est de trouver des solutions qui limitent les risques budgétaires et de



¹ Mehmet Cangul est le principal auteur de cette étude qu'il a rédigée avec le concours de Bamory Ouattara, Jean-Baptiste Le Hen et Benoit Taiclet.

² Kaminski, Jonathan. « Cotton Dependence in Burkina Faso: Constraints and Opportunities for Balanced Growth », chapitre 6 de l'ouvrage : « Yes Africa Can: Success Stories from a Dynamic Continent », Banque mondiale, 2011.

poursuivre la réforme structurelle, étant entendu que le secteur est une source importante de revenus.

Encadré 1. Burkina Faso : Réformes et productivité

Entre la seconde moitié des années 90 et le milieu des années 2000, la croissance de la production a été remarquable (elle a presque triplé). Bien que l'augmentation des terres cultivées puisse expliquer en grande partie cette hausse, surtout pendant les premières années, un certain nombre de réformes structurelles méritent d'être mentionnées.

Le principe de la « libre adhésion » en vertu duquel les planteurs peuvent se joindre individuellement à des groupes de production au lieu d'être liés par une allégeance villageoise a renforcé les incitations et l'initiative personnelle. En outre, la responsabilité de la coordination du secteur a été transférée à une association professionnelle composée d'associations nationales de planteurs et d'égreneurs. Ces réformes ont encouragé une meilleure coordination des marchés le long de la chaîne de valeur et une plus grande autodiscipline dans l'exécution des contrats (deux points qui ont tendance à entraver les résultats du secteur du coton dans la région). En même temps, l'accès au financement et aux intrants a été facilité pour les petits planteurs et des services de transport sont maintenant assurés par le secteur privé. Les efforts de réformes les plus récents portent sur une meilleure formation dans les domaines de l'irrigation et de la rotation des cultures et un rehaussement de la qualité des semences, qui s'ajoute à une application plus efficace de la technologie des OGM. Par exemple, le Burkina Faso a été à l'avant-garde du coton OGM en Afrique et a réduit avec succès (de 8 à 2) le nombre de traitements insecticides requis pour les semences. Sous l'effet conjugué de la cueillette manuelle, de tests standard plus rigoureux et de la qualité plus élevée obtenue à moindre coût grâce aux OGM, le Burkina Faso est devenu l'un des meilleurs fournisseurs mondiaux de coton en terme de qualité.

Par ailleurs, l'augmentation des intrants (terres et main-d'œuvre) a joué un rôle indéniable dans celle de la production, surtout pendant les premières années. En fait, les surfaces cultivées sont passées de 74.000 à 406.000 hectares entre 1981 et 2003, ce qui amène à s'interroger sur la viabilité à long terme des terres. Cependant, la production à l'hectare s'est récemment améliorée. Par exemple, elle a progressé de 4,6 % durant les deux dernières campagnes. Certains estiment que le rendement de coton OGM dépasse de 18,2 % en moyenne celui de la variété conventionnelle (Vitale et autres, 2011). Si la productivité des deux sociétés privées qui opèrent parallèlement à la SOFITEX, la Faso Coton et la SOCOMA, a été historiquement plus élevée, celle de la SOFITEX, mesurée à l'hectare, a progressé de 14 % ces trois dernières années pour atteindre 1000 kg à l'hectare. Cela tient en partie aux pressions exercées par la concurrence, mais aussi aux résultats des réformes susmentionnées.

A. Historique

2. L'histoire de la production de coton à grande échelle au Burkina Faso remonte à l'époque coloniale. L'administration française gérait cette production à coup d'incitations et de mesures de coercition, mais avec un succès très faible qui s'est souvent traduit par des crises de subsistance. Depuis lors, le secteur a connu beaucoup de mutations et de bouleversements. Après l'indépendance en 1960, le coton était bien intégré à l'économie avec une forte participation de l'État. En 1979, la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT) a conclu un partenariat avec les autorités burkinabé pour coordonner la production et l'exportation, ce qui a abouti par la suite à la création de la SOFITEX, la société publique d'égrenage.

3. En 2004, la SOFITEX a vendu une certaine partie de ses capacités d'égrenage et de ses droits de production régionaux à deux sociétés, la Faso Coton et la SOCOMA, qui contrôlent actuellement environ 20 % de la production. Cette vente partielle a été essentiellement le résultat des réformes de libéralisation encouragées par la Banque mondiale. Elle a été rendue plus attrayante en conférant des droits exclusifs à des zones de production aux deux sociétés qui appartiennent à des investisseurs privés nationaux ou étrangers, ainsi qu'à des acteurs semi-publics comme la société de transport burkinabé (SOBA).

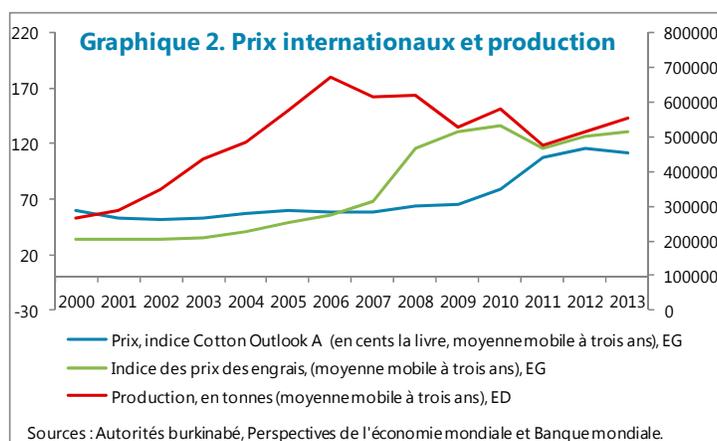
4. Entre 2006 et 2011, la moyenne mobile triennale de la production a reculé de 17 % (graphique 2), même si, ces deux dernières années, la croissance de la production s'est redressée et a dépassé la tendance régionale, permettant ainsi au Burkina Faso de devenir le premier producteur de la région. En même temps, les conditions atmosphériques sont devenues plus instables et difficiles ; la grave sécheresse de 2011 s'est traduite par

une chute de 12 % de la production agricole globale. L'or a par la suite détrôné le coton de sa position de première exportation du pays. Plus récemment, l'attrait des salaires versés dans la production artisanale d'or a, selon des rapports anecdotiques, incité des travailleurs à quitter le secteur du coton, encore que, jusqu'à présent, il n'existe aucune preuve statistique d'effets de la maladie hollandaise. Comme l'indique le graphique 2, dans l'intervalle, la moyenne mobile triennale des prix des engrais a nettement augmenté entre 2006 et 2010, beaucoup plus que les cours du coton, exposant le secteur à un écart croissant. Le pire scénario serait naturellement un effet ciseau, comme celui observé en 2006-2007 (qui a partiellement été à l'origine des difficultés de la SOFITEX), lorsque les prix des engrais progressaient parallèlement à la baisse des cours du coton. Une telle évolution est toujours possible et doit être prise en compte dans toute analyse réaliste des risques que doit affronter le secteur.

5. Pour faire face à certaines de ces instabilités et tendances, les autorités ont établi, après avoir consulté les donateurs et avec leur concours, des fonds pour aider les producteurs et stabiliser leurs revenus, à savoir le Fonds de lissage et le Fonds des intrants examinés ci-après.

B. Structure économique et risques

6. Le secteur du coton au Burkina Faso est structuré de façon à répartir les tâches entre les producteurs et les sociétés d'égrenage. Ces dernières transforment le coton brut acheté aux producteurs (planteurs regroupés dans des zones de production attribuées aux sociétés d'égrenage) pour fabriquer une fibre utilisable (coton égrené, mais non encore transformé en fil) exportée à hauteur de 99 %.

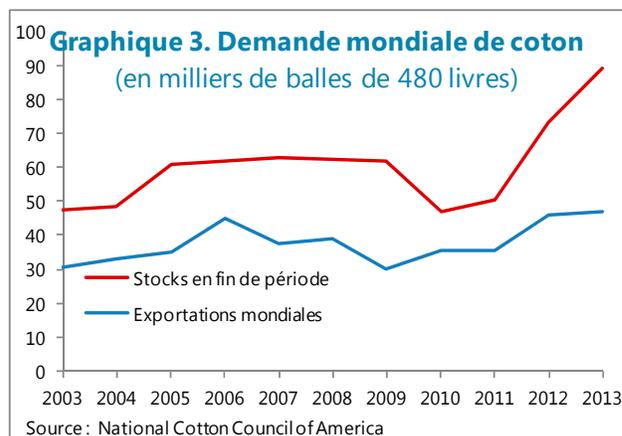


Risques à court terme

7. Les conditions atmosphériques, le taux de change et l'instabilité saisonnière des cours internationaux, les carburants et les engrais sont les principaux facteurs de risques à court terme, que le secteur atténue partiellement à l'aide de deux dispositifs publics : le Fonds de lissage et le Fonds des intrants.

Risques à long terme

8. Le principal risque à long terme est la tendance structurelle à la baisse des cours, qui est imputable à une hausse de l'offre mondiale de coton parallèlement à un recul de la demande dû à l'arrivée de textiles concurrents, comme les fibres synthétiques de haute qualité, ou de produits de remplacement bon marché. Le coton a maintenu sa suprématie sur le marché du textile jusqu'au début des années 90 et, bien que sa part sur ce marché diminue, la demande n'a cessé de progresser en termes absolus jusqu'en 2008 (ITC, 2013), mais a, par la suite, fléchi sensiblement au profit des fibres synthétiques. Dans l'intervalle, les stocks internationaux ont augmenté. Si la production est encouragée par divers mécanismes de subvention, les taux d'absorption par le marché baissent. Comme l'indique le graphique 3, les exportations mondiales n'ont pas suivi l'augmentation rapide des stocks.



Si la production est encouragée par divers mécanismes de subvention, les taux d'absorption par le marché baissent. Comme l'indique le graphique 3, les exportations mondiales n'ont pas suivi l'augmentation rapide des stocks.

Obligations éventuelles

9. Les risques tant à court qu'à long terme font naître des éléments potentiels de passif pour le budget de l'État. En premier lieu, il convient de citer la position financière de la SOFITEX et la question de la poursuite éventuelle d'une aide publique qui pourrait croître sans cesse (encadré 2). En 2007, la SOFITEX a été profondément restructurée avec une injection de capital de 16,4 milliards. De plus, la viabilité de son plan d'entreprise repose sur l'hypothèse d'une stabilité des prix à un niveau élevé, sans laquelle de nouvelles pertes seraient inévitables.

10. En second lieu, il faut citer l'obligation découlant de la nécessité de reconstituer le fonds de lissage mis en place pour préserver les revenus des planteurs (encadré 3). Si les cours du coton empruntent, par hypothèse, une trajectoire orientée à la baisse et que des tensions se font jour pour maintenir le prix d'achat offert aux planteurs aux niveaux en vigueur, des pressions supplémentaires s'exerceront en vue de nouveaux transferts budgétaires.

Encadré 2. Burkina Faso : la SOFITEX (faire fond sur un long passé)

Après l'indépendance, a été créée la Société voltaïque des fibres textiles, société cotonnière au capital de 1,1 milliard de FCFA réparti entre l'État (55 %), la CFDT (44 %) et des investisseurs privés locaux (1 %). Le capital a été doublé en 1981 suite à une extension des capacités, puis en 1984 pour être porté à 4,4 milliards, la part de l'État passant à 65 %. La raison sociale de la société est devenue SOFITEX (Société burkinabè des fibres textiles). Au début des années 90, l'État a réduit sa participation face aux pressions croissantes exercées pour ouvrir le secteur au marché. Après diverses réformes structurelles, il a vendu la moitié de sa part aux organisations de producteurs pour 1 FCFA symbolique en 1999.

Les réformes ultérieures visaient à libéraliser la filière, tout en conservant les avantages d'un secteur intégré. Il a été mis fin au monopole de la SOFITEX du fait de la vente partielle en 2004 de ses usines d'égrenage, deux acteurs supplémentaires, la Faso-Coton et la SOCOMA, se partageant la part de marché restante.

Toutefois, l'instabilité des cours du coton et la hausse des prix des engrais, conjuguée à une appréciation du FCFA, ont engendré des déficits qui ont été à l'origine d'une restructuration majeure du capital de la SOFITEX en 2007. Entre 2005 et 2008, la SOFITEX a accumulé de lourdes pertes qui ont dépassé 2 % du PIB. Cette situation a créé un certain nombre de difficultés, y compris un manque de confiance sans cesse croissant des créanciers, qui a rendu les opérations, surtout le provisionnement des crédits pour intrants, extrêmement difficiles. En 2012, il a été procédé à une nouvelle restructuration financière sous la forme : (i) d'une réévaluation des actifs de la SOFITEX, (ii) de l'intégration des pertes de 2010 et (iii) d'une injection de capital de 16,4 milliards par l'État. En 2012, ce dernier a transféré 21 milliards de FCFA à la SOFITEX.

La SOFITEX, la plus importante des trois sociétés d'égrenage, assure encore 80 % de la production de coton du pays. Elle fournit aux deux autres sociétés des services de soutien, dont des études, ainsi que des services d'égrenage lorsque leurs capacités sont dépassées. Si la relation entre les trois sociétés est fondée sur la coopération, la SOCOMA et la Faso Coton cherchent toujours à élargir leur part du marché ; une nouvelle redistribution de la couverture régionale est en cours de négociation depuis deux ans.

Réduire la part de l'État, un défi pour l'avenir :

La principale stratégie de la SOFITEX est de revenir à un profil financier viable afin de rendre plus attrayant tout désengagement de l'État, tout en préservant les revenus des planteurs et des familles élargies tributaires de la société. Pour doter la société d'une assise financière solide, le plan d'action 2012–2016 de la SOFITEX vise à : (i) accroître la productivité, (ii) rétablir la rentabilité et (iii) diversifier les cultures. Parmi les autres priorités, le plan entend comprimer les coûts et faire de bons choix d'investissement. Dans la logique de ces objectifs, les autorités ont mis à jour les projections financières pour 2013–2016 qui sous-tendent ce plan d'action fondé sur les résultats financiers de l'exercice 2012 (repère structurel du programme). Selon les projections financières révisées, les bénéfices augmenteront fortement entre 2012 et 2016 en raison d'une baisse des coûts et d'une amélioration des ventes. Sur la base de ce qui précède et d'autres projections actualisées (cours internationaux, rendements, surfaces cultivées, etc.), les autorités procèdent à une mise à jour plus exhaustive de leur plan d'action (repère structurel de la fin de décembre 2014). Avant la deuxième revue de l'accord FEC, les services du FMI examineront en détail avec les autorités les projections financières mises à jour, l'objectif étant de mieux comprendre si elles peuvent servir de base réaliste et prudente à un plan d'action actualisé qui puisse restaurer la viabilité financière de la SOFITEX. Les services du FMI ont esquissé trois scénarios possibles à partir des nouveaux chiffres du plan d'action 2012–2015 :

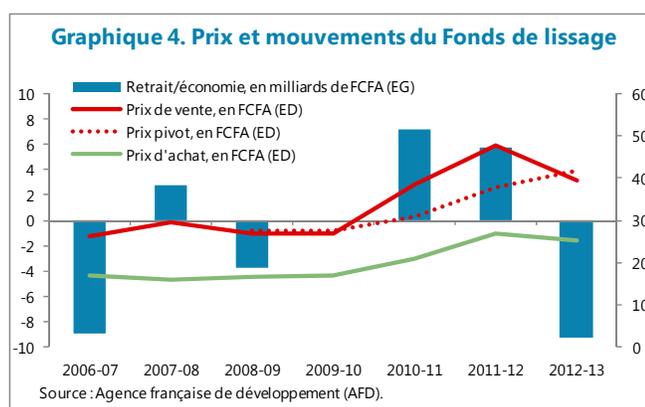
	1979	1981	1984	1999	2007	2012
Capital (en milliards de FCFA)	1.1	2.2	4.4	4.4	38.68	19.52
État burkinabè	55%	63.66%	65%	35%	65.44%	94.46%
dont FBDES					30.28%	4.85%
CFDT	44%	35.34%	34%	34%	3.87%	0.62%
Producteurs de coton				30%	30.14%	4.83%
Secteur privé burkinabè	1%	1%	1%	1%	0.55%	0.09%

FBDES : fonds de développement

Scénario 1 : statu quo	Les achats et ventes de matières premières suivent les tendances du marché et les autres dépenses l'indice des prix à la consommation (IPC), la productivité des facteurs d'exploitation reste inchangée, aucun impôt sur les bénéfices n'est perçu et l'État comble les pertes de la société par des transferts.	Les bénéfices de la société continuent de baisser et l'État doit procéder à d'autres transferts pour rétablir l'équilibre.
Scénario 2 : compression des coûts (objectifs du plan d'action par ex.)	La productivité des facteurs d'exploitation (main-d'œuvre et transport) augmente de 0,5 % au cours des trois ans, des économies sont réalisées grâce à la sous-traitance et sur d'autres dépenses à hauteur de 5 % par an, aucun impôt sur les bénéfices n'est perçu et l'État comble les pertes de la société par des transferts.	La société récupère un léger patrimoine net, mais a toujours besoin d'importants transferts.
Scénario 3 : compression des coûts + davantage de souplesse	Outre les résultats du scénario 2, les recettes tirées des ventes augmentent de 3 % la première année et se stabilisent par la suite, les dépenses imputables aux achats suivent la tendance du marché et les transferts de l'État se stabilisent à compter de 2014.	La société redevient légèrement rentable et commence à réinvestir. Les transferts de l'État se stabilisent.

Encadré 3. Burkina Faso : le Fonds de lissage

Pour préserver les revenus des planteurs eu égard aux fluctuations des cours internationaux, le Fonds de lissage a été créé en 2007. Il a été financé par un prêt de 15 millions d'euros et un don de 3 millions d'euros de l'Agence française de développement, de sorte que son capital initial était de 11,8 milliards de FCFA. Le concept de base est de verser des subventions aux planteurs les années où les cours sont bas et de reconstituer le fonds celles où ils sont élevés. Au début de la campagne, l'association professionnelle annonce un « prix plancher » (le même pour les trois sociétés), qui représente 95 % du « prix pivot », prix de référence fondé sur le cours international moyen de la fibre des trois dernières années. Ces chiffres peuvent être ajustés en fonction du taux de récupération de la fibre, de la valeur à l'exportation et des créances des égreneurs sur les planteurs. Le prix plancher ajusté est versé aux planteurs à la livraison du coton. À la fin de la campagne, le prix « ex-post » est calculé à partir du prix de vente moyen pendant la campagne. Si ce prix se situe entre 95 et 101 % du prix pivot, les producteurs reçoivent un remboursement. S'il est inférieur au prix plancher, les égreneurs reçoivent un paiement compensatoire du Fonds de lissage et s'il dépasse 101 % du prix pivot, l'excédent est réparti entre le Fonds de lissage, les entreprises d'égrenage et les producteurs. La somme du prix plancher ajusté et de tout montant



calculé à partir du prix ex-post représente le « prix d'achat » final que les producteurs reçoivent. Durant la campagne 2012–13, 9,3 milliards de FCFA (plus de 68 %) ont été retirés du Fonds de lissage lorsque les prix étaient relativement élevés, mais nettement moins que lors de la précédente campagne. Cela amène à s'interroger sur la viabilité à moyen terme du Fonds qui est censé fonctionner sur une base contracyclique (graphique 4, tableau 3). Le fait que la moyenne (utilisée dans le calcul du prix pivot) ait été ramenée de 7 ans initialement à 3 ans, rend le modèle davantage procyclique en raison de la distorsion causée par les prix récemment élevés (graphiques 2 et 3). Selon de premières discussions, il n'y aura aucun retrait du Fonds pendant la période 2013–14.

Tableau 3. Le fonds de lissage

(en milliards de FCFA, sauf indication contraire)

	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-2014
Retrait	8.9	-	3.8	0	-	-	9.3	0
Dépôt	-	2.8	-	0	7.2	5.8	-	0
Montant cumulé (en milliards de FCFA)	2.8	5.6	1.8	1.8	7.8	13.6	4.3	4.3*
Prix international (en cents la livre, d'après l'indice Cotton Outlook A)	58	63	71	63	104	155	89	90

Source : Autorités burkinabé et Agence française de développement (AFD)

*Hors opérations supplémentaires (telles que les intérêts perçus) qui portent le solde courant à 5,4 milliards de FCFA.

11. Par ailleurs, les coûts des engrais et des autres intrants partiellement liés à un marché du pétrole instable peuvent exercer de nouvelles pressions sur les coûts de la SOFITEX, ainsi que sur la rentabilité de l'ensemble du secteur. Le fonds des intrants (encadré 4) a été créé après consultation de la Banque mondiale afin de contenir ces coûts pour les trois sociétés.

12. Cependant, le risque d'une augmentation des transferts sociaux si la baisse des prix du coton venait à dépasser les anticipations serait moins transparent et potentiellement plus grave. Puisqu'une large partie de la société dépend du coton pour sa subsistance, l'État aurait l'obligation implicite de lisser davantage les revenus tirés de ce secteur (en sus du mécanisme explicite de Fonds de lissage) sous la forme d'une aide aux pauvres et d'un élargissement de la protection sociale.

Encadré 4. Burkina Faso : le Fonds des intrants

Les cours internationaux des engrais sont instables, alors que les prix subventionnés offerts aux planteurs ne varient guère afin de les protéger contre cette instabilité (graphique 5). Toutefois, cela a un coût. Selon la SOFITEX, le coût des engrais représente plus ou moins la moitié de la valeur du produit fini. L'objet du Fonds des intrants, créé en 2012 (et formalisé pendant l'été de 2013), est de contenir ce coût (principalement celui des engrais et des autres intrants) en garantissant

spécifiquement les lignes de crédit intrants que les banques ont accepté d'ouvrir pour les sociétés. Le Fonds est un mécanisme de garantie qui permet aux sociétés d'égrenage de bénéficier de crédits intrants à un coût moins élevé, ainsi qu'à des conditions plus souples et des échéances plus longues éventuellement mieux synchronisées avec les aléas des récoltes. En outre, avec des conditions plus souples, ces sociétés peuvent s'informer en vue d'acheter les engrais lorsque les cours internationaux sont bas. Tout cela devrait aboutir à une baisse du coût d'achat initial des engrais par ces sociétés et leur permettre en principe de vendre les intrants aux planteurs à des prix réduits et moins faussés par des subventions. À l'heure actuelle, le Fonds dispose d'un capital de 10 milliards de FCFA versé par l'État. Chaque société bénéficie d'une part de la garantie (calculée à partir du volume d'intrants qu'elle a commandé pour la campagne en cours par l'intermédiaire de sa banque), grâce à laquelle elle peut acheter au moins cinq fois la valeur de cette part sans dépasser toutefois celle des intrants vendus aux planteurs (tableau 4).

Ecobank a été choisie pour être la principale responsable de la gestion du fonds. Le mécanisme est censé être opérationnel pour la campagne de 2014-2015, mais selon des observations initiales de l'association interprofessionnelle (AICB), le coût des engrais pour la campagne en cours a déjà commencé à diminuer.

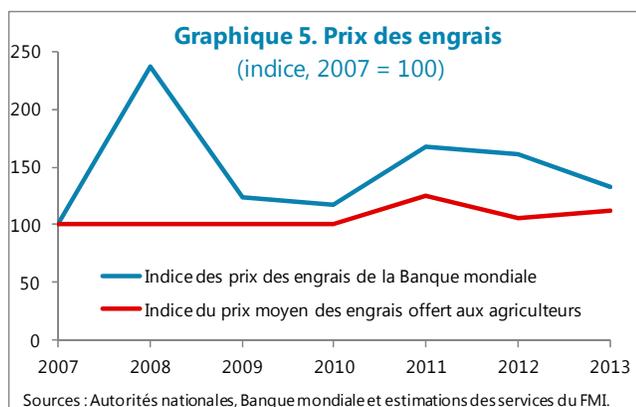


Tableau 4. Fonds intrants

	Valeur de la garantie allouée (en milliards de FCFA)	Part en pourcentage
Sofitex	8	78
Socoma	1.6	16
Faso Coton	6	6
Total	10.2	100

Source : autorités nationales

REFERENCES

AICB. « Données pour la 7^{ème} revue du programme FEC-2010/2013 ».

Bassett, Thomas J. « Power Relations and Price Formation in the Cotton Commodity Chains of West Africa ». United States : Ohio University Press, 2008.

Capron, Jean. « Communautés villageoises bwa : Mali, Haute Volta ». Paris: Institut d'ethnologie, 1973.

Gray, Leslie C. « Cotton Production in Burkina Faso: International Rhetoric v.s. Local Realities »." United States: Ohio University Press, 2008.

Hitaj, Ermal. « Key Issues in World Cotton Production and Implications for West African Countries ». International Monetary Fund, 2013.

Centre de commerce international (ITC). 2013. « Improving Africa's Cotton Value Chain for Asian Markets ».

Kaminski, Jonathan. « Cotton Dependence in Burkina Faso: Constraints and Opportunities for Balanced Growth ». World Bank, 2008.

Schwartz, A. « L'exploitation agricole de l'aire cotonnière Burkinabè : caractéristiques sociologiques, démographiques, économiques ». Document de travail, ORSTOM, Ouagadougou, 1991.

Vitale, Jeffrey D., Vognan, Gaspard, Ouattarra, Marc, et Traore, Ouala. « The Commercial Application of GMO Crops in Africa: Burkina Faso's Decade of Experience with Bt Cotton». The Journal of Agrobiotechnology Management and Economics, 2011.

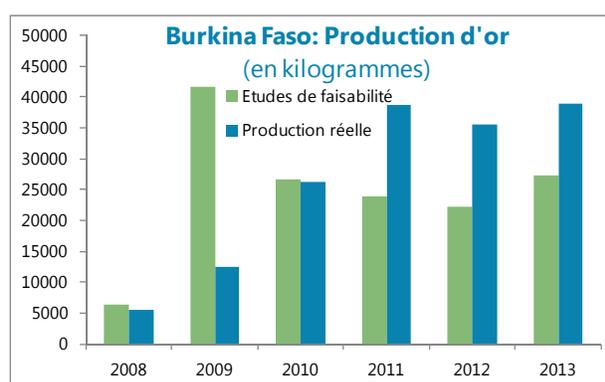
World Bank. 2006. « Strategies for Cotton in West and Central Africa: Enhancing Competitiveness in the 'Cotton 4 ».

BURKINA FASO : SECTEUR MINIER ET REFLEXIONS SUR UNE REGLE BUDGETAIRE¹

L'activité minière aurifère s'est développée très rapidement au Burkina Faso, au point de représenter sur une période de cinq ans les trois quarts des exportations. Son impact sur l'économie se fait principalement par des recettes budgétaires supplémentaires et des dépenses d'investissement et de développement qui y sont liées. Afin de tirer parti de ces ressources exceptionnelles, les autorités doivent développer et approuver une fiscalité minière garantissant un partage équitable de la rente minière entre l'État et les investisseurs internationaux et envisager une règle budgétaire qui permette d'affecter ces recettes supplémentaires à des dépenses favorables à la croissance dans un cadre pluriannuel, en tenant compte des contraintes de capacité et de l'instabilité des cours des produits de base.

A. Développement de l'activité minière aurifère

1. La croissance des activités minières au Burkina Faso, en particulier la production d'or, est robuste². Favorisée par de nouvelles découvertes de gisements et une fiscalité généreuse conçue pour attirer les investisseurs internationaux, la production d'or est passée d'un volume négligeable en 2007 à près de 39 tonnes en 2013, soit 71 % des exportations et 16 % des recettes budgétaires. Ces statistiques officielles couvrent les six mines actuellement exploitées, ainsi que la production artisanale vendue aux sociétés exportatrices et déclarée aux douanes. Cependant, on constate un boom de la production artisanale informelle, qui pourrait représenter un volume aussi élevé que 5 à 20 tonnes supplémentaires (encadré 1). La production a progressé beaucoup plus rapidement qu'indiqué dans les études de faisabilité initiales, en raison principalement de la forte hausse des cours internationaux de l'or entre 2007 et 2012. Bien que ces cours aient diminué en 2013, ce qui s'est traduit par une baisse des exportations et des recettes, la production exprimée en tonnes a continué d'augmenter, à un rythme plus modéré toutefois, par suite en partie d'une extension des opérations de deux grandes mines.



¹ Laure Redifer est la principale auteure de cette étude qu'elle a rédigée avec le concours de Gregoire Rota-Graziosi, David Corvino et Liam O'Sullivan.

² La présente étude porte principalement sur l'activité minière aurifère, étant donné qu'elle représente la première production minière en valeur. La production du manganèse et du zinc est élevée en termes de volume, mais beaucoup plus faible en termes de valeur.

2. Le Burkina Faso est actuellement le quatrième pays producteur d'or en Afrique et le troisième pour ce qui concerne les activités d'exploration. Les réserves des mines en activité sont estimées à environ 260 tonnes, mais de récentes découvertes de gisements donnent à penser que les réserves non exploitées sont beaucoup plus importantes. A l'heure actuelle, le Burkina Faso aurait le nombre le plus élevé de gisements reconnus non encore exploités en Afrique de l'Ouest. Si les gisements du Burkina Faso sont jugés « moins que remarquables » (KMPG), avec une teneur de l'ordre de 2 g/t (grammes la tonne), la qualité de ceux récemment découverts (plus au sud) semble beaucoup plus élevée. Par exemple, le projet Yaramoko entre Ouagadougou et Bobo-Dialosso, l'un des gisements mondiaux non exploités à la plus forte teneur (près de 12 g/t), promet d'être très rentable. En outre, bien que les coûts de production au Burkina Faso et en Afrique de l'Ouest dépassent en général de 15 % la moyenne mondiale, des articles de presse signalent que les coûts des nouveaux sites sont moins élevés (par exemple, ils sont de 590 dollars l'once à Yaramoko, contre 756 dollars en moyenne). Ainsi, l'activité minière se poursuivra sans doute à un rythme robuste pendant les 10-15 prochaines années et les suppléments de recettes potentiels seront encore plus importants si les cours internationaux de l'or se redressent comme prévu.

Encadré 1. Burkina Faso : statistiques de la production d'or et production artisanale

Dans le cadre du programme, les autorités ont créé un comité chargé d'harmoniser les statistiques officielles de la production d'or, qui variaient selon les services fiscaux responsables. Le comité a achevé ses travaux en mars 2014 (repère structurel du programme). Il a conclu qu'une fraction de la production avait été en partie enregistrée avec des unités différentes, aussi les statistiques officielles de la production d'or en 2012 ont-elles été corrigées pour être ramenées à 35,56 tonnes (contre 42,42 tonnes précédemment); des corrections analogues ont été faites pour 2013.

Les autorités n'ont pas encore pris en compte cette modification dans leurs statistiques officielles sur les secteurs réel et extérieur, mais, comme les services du FMI, elles l'ont déjà intégrée dans le cadre macroéconomique du programme, puisqu'elle implique un profond changement dans la relation entre la production/les exportations et les recettes budgétaires. Aux fins de ce cadre, la modification apportée à la production et aux exportations en 2012 provoque une très forte révision à la hausse du déficit courant, qui passe de 0,8 % du PIB à la date de la septième revue à 4,5 % à l'heure actuelle. Une fois les statistiques officielles finalisées, d'autres aspects de la balance des paiements seront peut-être également révisés. Pour l'instant, la croissance globale reste inchangée dans le cadre, étant donné que la contribution du secteur minier est modeste.

Cependant, au-delà de la question des statistiques officielles, le volume d'or produit par les mines artisanales est très vraisemblablement sous-évalué. Selon un rapport de 2011 du Ministère de l'environnement et des affaires sociales et un rapport du CES, 700 000 personnes travaillent directement dans les mines artisanales. La production artisanale déclarée n'était que de 431 kg en 2011 : sur la base des cours internationaux de l'or cette année-là et d'hypothèses prudentes sur le nombre de personnes (500.000) et les coûts des intrants nuls (0), cela représenterait un revenu mensuel de 5 dollars par personne, ce qui n'est absolument pas réaliste, même dans un contexte marqué par le faible niveau des revenus ruraux. En fait, la « ruée vers l'or » qui a eu lieu dans les régions minières ces dernières années (dans la mesure où, selon des rapports anecdotiques, les travaux agricoles font défaut dans certaines régions) donne à penser que l'activité est beaucoup plus rémunératrice.

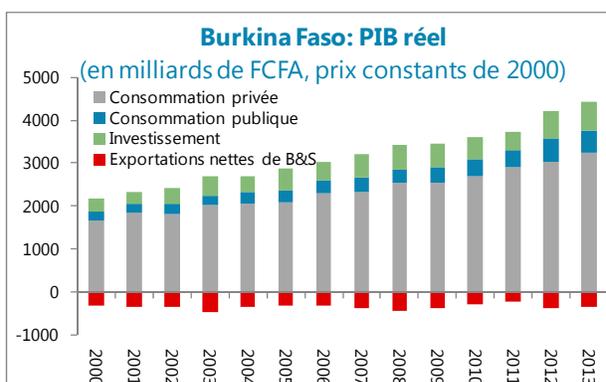
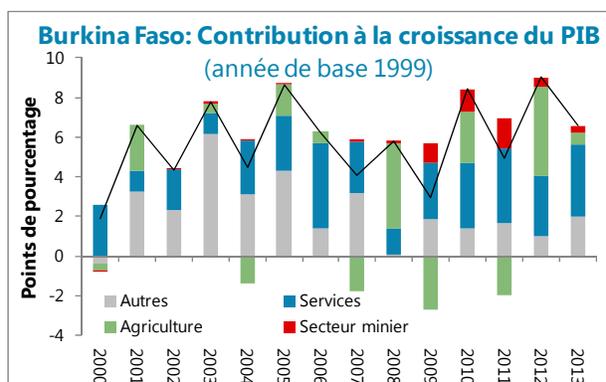
Certaines mesures encouragées par l'initiative pour la transparence du G8 devraient aider à améliorer les estimations de la production d'or des mines artisanales : décentralisation de l'ITIE au niveau des sites locaux, traduction dans les langues locales et diffusion des rapports de l'ITIE, étude sur les mines artisanales (financée par l'UNICEF, le PNUD et la France), renforcement des capacités des douanes à l'échelon local. En outre, l'INSD prépare une nouvelle enquête sur les activités informelles dans le contexte de la mise à jour de l'année de référence des comptes nationaux ; cela devrait aussi contribuer à une amélioration des estimations des activités minières informelles.

B. Conséquences macroéconomiques

Secteur réel

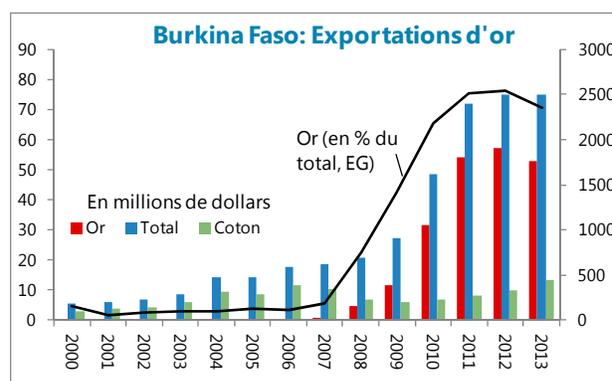
3. Jusqu'à présent, le secteur minier n'a semble-t-il, qu'un impact limité sur l'activité réelle au Burkina Faso. Cependant, il est difficile d'avoir une idée précise, en raison des incertitudes sur le niveau de la production artisanale informelle. Dans les comptes nationaux, le poids des activités minières dans l'activité réelle est de 2,8 %, taux qui, selon le Ministère de l'environnement et des affaires sociales, pourrait passer à 4 ou 5 % si les activités minières artisanales informelles étaient prises en considération. Les activités minières directes ou indirectes progressent modestement, puisque le produit croissant des exportations finance principalement l'augmentation des importations.

4. Les activités minières formelles emploient, selon les estimations, environ 9.000 personnes directement et 27.000 indirectement. Les emplois indirects se trouvent surtout dans le secteur des transports, encore que le secteur des services financiers intérieurs devrait être davantage sollicité par suite de la mise en application des règles sur le rapatriement au milieu de 2013. Le Ministère de l'environnement et des affaires sociales a estimé en 2011 que les activités minières artisanales informelles employaient 700.000 personnes directement et environ 500.000 indirectement. Ainsi, ses services soutiennent que ces activités jouent déjà un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus dans les zones rurales grâce aux embauches et aux infrastructures créées par les mines formelles (les activités minières artisanales sont le plus souvent situées assez près de ces mines).

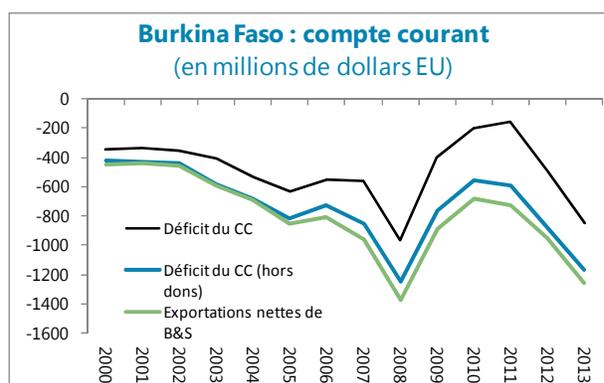


Secteur extérieur

5. L'or produit est totalement exporté et sa part dans les exportations totales est passée de 5% en 2007 à plus de 75% en 2011–2012 (avant de baisser légèrement en 2013). Cependant, cela n'a guère aidé à améliorer le solde extérieur, car les exportations font jeu égal avec des importations en constante augmentation. Les transferts officiels restent le principal facteur qui permet d'atténuer le déficit courant.

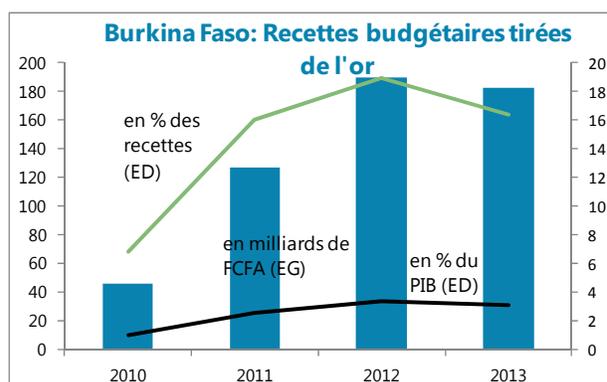


6. Avant le milieu de 2013, une fraction importante des recettes d'exportation était conservée sur des comptes offshore qui étaient utilisés pour les transactions en devises fortes, dont les importations (une ligne d'ajustement a été ajoutée à la balance des paiements pour en tenir compte). Au milieu de 2013 toutefois, les règles en matière de rapatriement ont été appliquées et les sociétés minières n'ont été autorisées à utiliser leurs comptes extérieurs en devises que pour les paiements au titre de créances envers les sociétés-mères. Les flux relatifs aux exportations sont désormais rapatriés, mais les banques commerciales n'ont pas toujours totalement respecté les obligations de rétrocession des devises de l'UEMOA, ce qui, entre autres facteurs, a été à l'origine en 2013 d'un prélèvement sur les réserves internationales imputées.

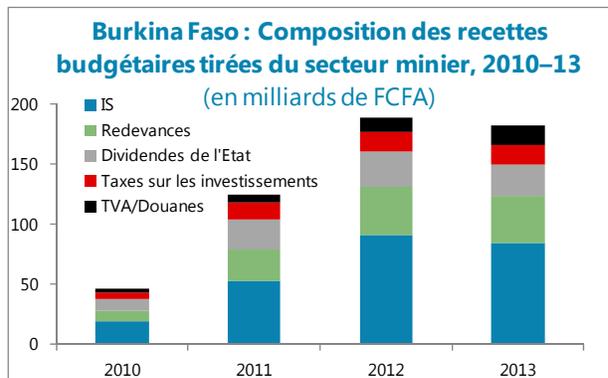


Secteur budgétaire

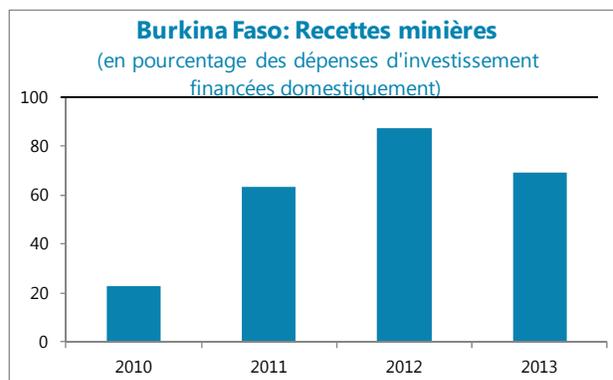
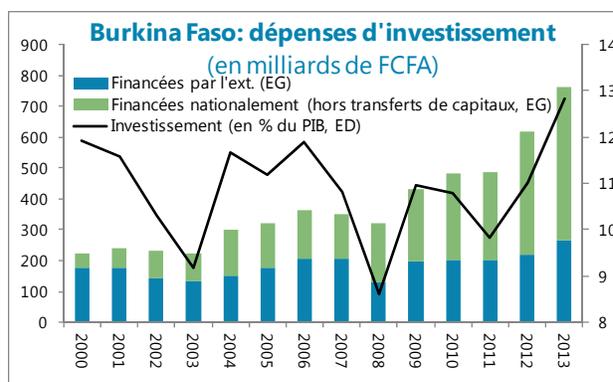
7. Les retombées des activités minières sur l'économie burkinabè se traduisent surtout par des recettes budgétaires et les dépenses qui y sont liées. La majeure partie des recettes est tirée de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de redevances (environ 45 et 20 %, respectivement). La fiscalité minière actuellement en vigueur date de 2003 et est relativement plus généreuse que celle des pays pris à titre de comparaison au tableau 1, notamment en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Pour autant, les recettes budgétaires globales ont augmenté de trois points de pourcentage du PIB entre 2009 et 2012, les recettes tirées de la production d'or comptant pour environ les deux tiers de cette hausse.



8. Dans ces conditions, l'une des premières priorités est de mieux aligner la fiscalité, notamment minière, sur les meilleures pratiques internationales de façon à concilier de façon optimale deux objectifs : continuer d'attirer les investisseurs internationaux et garantir à l'État les recettes budgétaires maximums qui peuvent alors être investies pour répondre aux vastes besoins urgents de développement du pays. Au cours de la période 2012–2013, les services du FMI ont formulé des recommandations visant à renforcer le code de fiscalité minière en vigueur³. À la fin de 2013, un projet de révision du code minier a été soumis au Parlement pour adoption, mais, à cause de la chute du cours de l'or et des pressions exercées par les investisseurs internationaux, le Parlement l'a renvoyé au gouvernement pour qu'il le révise à nouveau. À l'heure actuelle, les autorités travaillent sur un projet de code qu'elles prévoient de soumettre au Parlement à l'automne 2014. Conformément aux objectifs du programme, elles se sont engagées à ce que le projet révisé soit au moins analogue à la législation des pays comparables de la sous-région. Dans l'intervalle, il sera important que, jusqu'à l'adoption de la nouvelle fiscalité minière, les contrats de production qui seront approuvés en vertu du code de 2003 ne bénéficient pas d'autant d'exonérations spécifiques.



9. L'amélioration du recouvrement des recettes depuis 2007 a permis d'accroître les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures et de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau relativement constant (de l'ordre de 11-12 % du PIB) ; parallèlement, les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures n'ont pas varié en termes nominaux, mais ont diminué en termes réels. Cependant, la hausse des recettes minières a largement dépassé celle des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.



³ Des conseils détaillés ont été donnés par deux missions d'AFR au titre du programme et une mission d'assistance technique de FAD en mai 2013. Les principales recommandations portaient sur le cantonnement, les exigences en matière de fonds propres minimums, la fiscalité internationale, le régime de la TVA et l'adoption du « principe d'indépendance mutuelle des parties » dans le code minier et le code général des impôts (prix de transfert).

10. Le fait que les dépenses d'investissement n'aient pas suivi le rythme de la hausse des recettes est dû aux contraintes majeures au niveau des capacités d'exécution et à cause des pressions exercées en vue d'augmenter les dépenses courantes, au titre notamment de la masse salariale publique et des subventions non ciblées versées pour soutenir les tarifs fixes de l'énergie et les entreprises publiques.

11. Les contraintes sur les capacités d'exécution sont certes un problème, mais la qualité des dépenses supplémentaires est au moins aussi importante pour les dividendes de la croissance. Les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures (assujetties à un contrôle plus rigoureux des donateurs) n'ont pas augmenté au même rythme que celles financées sur ressources intérieures. Cela pourrait signifier que le suivi de la qualité des nouvelles dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures est peut-être moins rigoureux. Quoi qu'il en soit, si les cours de l'or se redressent ou si la production augmente fortement par suite de la découverte de nouvelles réserves, **le risque est grand que, progressant plus rapidement que l'emploi qui pourrait en être fait pour financer des dépenses d'investissement destinées à renforcer une croissance de haute qualité, les recettes tirées des ressources naturelles soient affectées à des dépenses courantes en vue de financer des subventions inefficaces ou de ne pas accumuler d'excédent budgétaire.**

C. Objectifs du programme en vue d'améliorer la gestion et l'emploi des recettes tirées des ressources naturelles

12. Bien que les perspectives des cours de l'or soient actuellement plus incertaines, le Burkina Faso doit être prêt à gérer des augmentations potentiellement plus fortes des recettes minières. Les autorités ont pris de nombreuses mesures pour atteindre des normes élevées de transparence, y compris le respect intégral des règles de l'ITIE en février 2013. Il est hautement prioritaire de recalibrer le régime fiscal des mines (voir supra) de façon à assurer un partage équitable des bénéfices entre l'État et les investisseurs internationaux. Une dernière priorité sera de déterminer comment utiliser ces ressources non renouvelables en investissements publics qui maximiseront les dividendes de la croissance. Les contraintes de capacité limitent à l'évidence ce qui peut être dépensé pendant un seul exercice et les recettes elles-mêmes sont imprévisibles : pour ne pas gaspiller les ressources, il est impératif de fixer un horizon de planification pluriannuel assorti de règles de dépenses pour chaque exercice. Le pays doit préparer et mettre en place des règles efficaces dès maintenant de façon à ne pas dilapider cette manne exceptionnelle. À l'aide du modèle FARI, les services du FMI ont produit toute une série de simulations pour examiner la fourchette des recettes pouvant être tirées des ressources au cours des prochains exercices (tableau 1). Sur la base des hypothèses prudentes du cadre macroéconomique, diverses hypothèses de prix ont été faites. Un scénario utilise les hypothèses de prix du scénario de référence, mais avec une forte augmentation de la production.

D. Réflexions sur une règle budgétaire

13. En sa qualité membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Burkina Faso est déjà soumis à des règles budgétaires sous la forme de critères de convergence budgétaire (actuellement en cours de révision). Lors des discussions avec les services du FMI, les

autorités, tout en n'étant pas opposées à une règle applicable spécifiquement à l'affectation des recettes tirées des ressources naturelles, ont insisté pour que ces règles soient envisagées à l'échelon régional. À tout le moins, les règles budgétaires relatives aux ressources naturelles devraient être compatibles avec les critères de convergence budgétaire révisés de l'UEMOA.

14. Les ressources naturelles étant limitées et les besoins de développement considérables, l'objectif est d'affecter les recettes tirées de ces ressources aux dépenses publiques de développement, l'investissement en particulier. En matière de ressources naturelles, l'horizon du Burkina Faso est limité, mais relativement lointain. Pour les PFR dotés d'un tel profil et de maigres ressources en capital, les objectifs clés d'une règle budgétaire doivent être la macrostabilité et les dépenses de développement. Dans le cas du Burkina Faso, la macrostabilité est assez bien établie, mais l'instabilité des cours mondiaux des produits de base fait peser davantage d'incertitudes sur les projections de recettes ainsi que sur la viabilité d'une trajectoire de dépenses donnée. Les pays développés conçoivent des ancrages budgétaires à long terme pour assurer un emploi équitable entre les générations des ressources non renouvelables. Les besoins sociaux du Burkina Faso étant urgents, on peut en déduire qu'il serait préférable pour les générations futures d'effectuer très rapidement le maximum possible de dépenses de nature à favoriser la croissance tout en préservant la qualité des dépenses marginales. Ainsi, un ancrage budgétaire à court terme serait plus approprié. Le suivi continu de la compétitivité des secteurs exportateurs hors ressources reste justifié. On trouvera au tableau 3 un résumé des diverses catégories de règles budgétaires, des expériences des pays et de considérations propres au Burkina Faso.

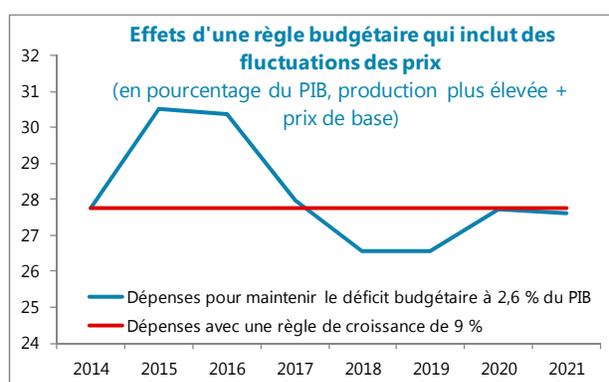
15. Les autorités sont opposées à la création de fonds d'investissement dédiés, les fonds affectés n'ayant pas donné de bons résultats par le passé. Tout volume élevé de ressources qui pourrait être conservé pour être employé en dehors de la procédure budgétaire habituelle serait extrêmement vulnérable aux pressions politiques et fragiliserait les capacités institutionnelles nécessaires pour les opérations normales de planification, d'exécution et de suivi budgétaires. En conséquence, il conviendrait d'appliquer à l'ensemble du budget une règle budgétaire qui veillerait à lisser les dépenses par rapport à une base de ressources instable et à contenir les dépenses dans les limites des capacités d'exécution en plafonnant soit ces dépenses, soit le solde budgétaire. Il s'agirait de constituer une marge de contracyclité qui permettrait, en période d'abondance, de contracter le solde budgétaire, voire de dégager un excédent, de façon à réserver des recettes aux fins d'un emploi ultérieur en temps de crise. La règle budgétaire devrait aussi tenir compte du volume encore assez élevé des dons reçus et être simple pour être facilement comprise et transposée dans la législation nationale.

16. Les ancrages fondés sur les prix ou liés aux soldes budgétaires nécessitent de prendre fréquemment des décisions ou de faire souvent des projections du ratio recettes du moment/PIB pour établir l'enveloppe annuelle des dépenses. La règle sur le solde primaire hors ressources exige d'avoir des projections des recettes hors ressources, ainsi que la capacité de mesurer le PIB hors ressources, deux opérations qui seraient difficiles à réaliser de façon objective avec le processus de planification budgétaire actuel. La règle sur le solde courant peut aider à affecter les recettes tirées des ressources à des dépenses d'investissement supplémentaires en imposant des restrictions sur

les dépenses courantes, mais elle souffre de problèmes analogues imputables au processus budgétaire annuel. En outre, elle nécessite d'établir entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement une distinction claire qui : (1) ne tient pas compte de ce que certaines dépenses de développement sont nécessairement opérationnelles par nature (professeurs, médecins, repas scolaires gratuits, par exemple) et (2) se prête en pratique à des abus, les dépenses pouvant être facilement reclassées. Une règle fondée sur les prix exige qu'un comité indépendant plafonne le déficit annuel établi à partir de recettes anticipées sur la base de projections des cours internationaux. Dans ce cas également, ces décisions fréquentes qui exigent des prévisions objectives peuvent être sensibles aux ingérences politiques. Par exemple, le Parlement majore souvent les projections de recettes dans la loi de finances et un mécanisme d'ajustement automatique des prix des carburants est en place, mais ne fonctionne pas.

17. Dans l'ensemble, il se peut qu'une règle de croissance pluriannuelle des dépenses soit plus simple sur le double plan opérationnel et intuitif. Elle permettrait de lisser les dépenses en fonction des capacités réalistes d'exécuter des dépenses de haute qualité et de protéger la planification des dépenses à moyen terme contre l'instabilité des recettes tirées des ressources. Une règle de croissance des dépenses serait établie sur une base pluriannuelle, des révisions ou ajustements étant effectués à intervalles réguliers (tous les 3 ans par exemple) pour tenir compte du renforcement des capacités, de la tendance structurelle des cours des produits de base ou de l'accélération de la croissance. Une telle règle n'affecterait pas directement des dépenses à l'investissement, de sorte que la structure des dépenses devrait faire l'objet d'un suivi attentif, mais elle éviterait des ajustements ponctuels des dépenses en réaction à l'instabilité des recettes (en particulier pour éviter les excédents budgétaires). Il serait important d'examiner les types de capacités de gestion des finances publiques qui seraient nécessaires pour aider à suivre la structure des dépenses, car le Moniteur des finances publiques de 2014 montre que, dans une certaine mesure, la présence de règles de dépenses va en général de pair avec une baisse des investissements dans les pays émergents, leurs systèmes de gestion des finances publiques étant moins développés. L'expérience d'autres pays (Pérou et Mongolie) donne à penser qu'une règle de croissance des dépenses est plus efficace si elle s'accompagne d'une règle sur le solde global ou sur le budgétaire structurel : ce qui est le cas au Burkina Faso, du fait des critères de convergence budgétaire de l'UEMOA actuellement en vigueur.

18. Les services du FMI ont fait des simulations stylistiques pour examiner comment la règle de croissance des dépenses pourrait lisser les dépenses (tableau 4). Des chocs positifs et négatifs ont été introduits dans le scénario de « production élevée » (hypothèses de référence pour les cours internationaux et l'accroissement de la production attribuable à de nouvelles découvertes) et les dépenses ont été fixées simplement en maintenant le solde budgétaire à un niveau constant et en adoptant une règle de croissance des dépenses. Dans le scénario de



solde budgétaire constant, les dépenses sont ajustées tous les ans pour maintenir le déficit à 2,6 % du PIB, ce qui représente un volume prudent de financement intérieur et extérieur. Étant donné les fortes variations des recettes tirées des ressources, les dépenses fluctuent de façon spectaculaire d'une année sur l'autre afin de conserver le même niveau de déficit (forte hausse pendant le choc positif et baisse pendant le choc négatif). Avec l'adoption d'une règle budgétaire permettant une progression des dépenses de 9 % par an (sensiblement analogue à la croissance du PIB nominal dont font état les projections), la trajectoire des dépenses peut rester lisse. En supposant le même volume de financement disponible que dans le scénario de solde fixe, la baisse implicite du déficit moyen permet d'économiser pendant le choc positif des ressources qui peuvent être utilisées ultérieurement pour aider à financer les dépenses pendant le choc négatif. (Les économies peuvent prendre à terme la forme d'un financement intérieur moins élevé, voire négatif, ou d'un fonds de ressources utilisables pour le budget général). Pour des raisons de simplicité, les hypothèses en matière de PIB et les charges d'intérêts sont censées être les mêmes dans tous les scénarios : si elles variaient, les aspects positifs de la règle budgétaire seraient renforcés.

Tableau 1 : Comparaison des éléments des codes de la fiscalité minière en Afrique ¹						
	Redevances	IS	Autres taxes spécifiques au secteur minier	Taxes sur les revenus des capitaux		
				Intérêts	Dividendes	Part de l'État
Afrique du Sud	taux variable, max. 7 % pour les métaux bruts	28 %, taux variable pour les mines d'or			10%	
Botswana	5 % pour les métaux	taux variable min. 25 %		15%	15%	
Burkina Faso	3-5 %	17.50%		6.25%	6.25%	10%
Ghana	3-6 %	25%		8%	8%	10%
Guinée	5%	30%		10%	10%	15%
Liberia	3%	30%	20%	5%	5%	
Malawi	3%	30%	10%	15%	10%	
Mali	6 % (Code de 1991), 3 % (Code de 1999)	35%	3%	15%	10%	10% minimum, 20% standard
Mauritanie	3-9 %, (or 4 %)	25%		10%	10%	
Mozambique	3-12 %	32%		20%	20%	
Niger	5.5-12 %	30%			15%	10%
Namibie	5-10 %	38%			10%	
Sierra Leone	5%	30%	12.50%	10%	10%	
Zambie	3-5 %	taux variable, min. 30 %		15%		Variable, norme à 10%

¹ Ce tableau ne fait pas apparaître les périodes d'exonération de l'impôt sur les sociétés, ni d'autres comparaisons telles que la qualité des minerais, la teneur en minerai et les coûts de production.

Tableau 2. Effet macroéconomique du secteur de l'or selon divers scénarios de prix/production

	Prix de l'or (en dollars l'once)						Production d'or (variation du volume, en pourcentage)						Recettes budgétaires en milliards de FCFA (en pourcentage du PIB)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1er examen	1372	1390	1418	1446	1487	1511	5.0	5.0	5.0	5.0	7.0	7.0	196.6	193.1	203.4	223.0	230.1	242.4
	-6.0	1.3	2.0	2.0	2.8	1.6							(3,1)	(2,8)	(2,7)	(2,7)	(2,5)	(2,5)
Scénario de production élevée	1372	1390	1418	1446	1487	1511	26.0	15.2	5.0	5.0	7.0	7.0	236.0	254.2	267.8	293.6	303.0	319.2
	-6.0	1.3	2.0	2.0	2.8	1.6							(3,7)	(3,6)	(3,5)	(3,5)	(3,4)	(3,2)
Scénario de prix faibles¹	1011	1011	1011	1446	1487	1511	-14.2	-1.3	0.0	34.5	14.2	7.0	103.6	92.5	88.8	208.9	230.1	242.4
	-30.7	0.0	0.0	43.0	2.8	1.6							(1,6)	(1,3)	(1,2)	(2,5)	(2,5)	(2,5)
Scénario de prix élevés¹	1610	1644	1678	1446	1487	1511	9.0	7.5	7.0	5.0	7.0	7.0	249.2	256.7	275.9	241.6	249.3	262.6
	10.3	2.1	2.1	-13.8	2.8	1.6							(3,9)	(3,7)	(3,6)	(2,9)	(2,8)	(2,7)

¹Les résultats des scénarios de prix faibles et élevés se fondent sur les résultats du modèle FARI de prévision des recettes tirées des ressources naturelles.

Tableau 3. Règles budgétaires possibles pour le Burkina Faso

Tableau 3. Règles budgétaires possibles pour le Burkina Faso						
Règle/indicateur et définition		Avantages	Inconvénients	Expérience	Recommandation	
Règles d'ancrage basées sur la viabilité budgétaire à long terme	Hypothèse du revenu permanent (HRP)	Établit le déficit primaire hors ressources naturelles comme étant la valeur de la rente perpétuelle du patrimoine tiré des ressources naturelles (d'après la valeur actualisée de recettes futures attendues tirées des ressources naturelles).	Préserve les ressources pour une équité intergénérationnelle optimale. Peut être modifiée avec une rente annuelle limitée plutôt que perpétuelle pour reproduire l'horizon temporel fini du patrimoine tiré des ressources naturelles.	Difficile à calculer, dépend d'hypothèses concernant les taux d'actualisation et les prix des ressources, ainsi que de bonnes informations concernant le patrimoine futur tiré des ressources naturelles.	Norvège, Russie, Timor oriental, Azerbaïdjan (jamais observé)	Étant donné l'ampleur des besoins de développement et le besoin de règles simples, les règles de viabilité budgétaire à long terme peuvent être exclues des possibilités réalistes.
	Richesse nette	Valeur actualisée des soldes primaires hors ressources naturelles (déficits) fixée comme étant inférieure ou égale à la VA du "patrimoine net" de l'État (recettes des ressources naturelles + actifs financiers).	Semblable au HRP mais permet aux déficits d'être plus grands les premières années pour financer a priori les dépenses d'investissements et accroître les effets sur la croissance.			
Règles d'ancrage budgétaire à court et moyen terme	Solde primaire hors ressources naturelles	Établit le solde budgétaire primaire diminué des recettes tirées des ressources naturelles en pourcentage du PIB hors ressources naturelles.	Déconnecte les dépenses de la volatilité des recettes tirées des ressources, peut être combiné avec d'autres ancrages à long ou à court terme : lie les plans de dépenses à moyen terme et les déficits associés à des estimations prudentes des recettes tirées des ressources à moyen terme, par ex. sur 3 à 5 ans; tient compte des contraintes des capacités d'absorption macroéconomiques et institutionnelles.	Nécessite de pouvoir calculer le PIB hors ressources naturelles (bien que la Guinée ait pris comme base le PIB global, ce qui implique une plus grande volatilité). Plus difficile à expliquer à la population.	Papouasie-Nouvelle-Guinée, Russie	Devrait être utilisé comme ancrage budgétaire en combinaison avec la croissance des dépenses ou le solde courant hors ressources naturelles.
	Fondée sur le prix des ressources naturelles	Pour lisser les dépenses, le solde budgétaire global évolue parallèlement aux fluctuations des prix des matières premières et des recettes tirées des ressources qui en découlent, selon une formule prédéterminée ou un comité indépendant.	Utilise le solde primaire global donc plus facile à expliquer à la population; ne nécessite pas de calculer le PIB hors ressources naturelles. Ne peut pas se combiner à des projections des évolutions de la production des ressources naturelles liées aux prix.	Nécessite un processus automatisé ou un comité indépendant pour fonctionner.	Chili, Mongolie, Mexique, Trinidad et Tobago, Ghana. Le Nigéria a dû abandonner.	Possible. Attrayant en théorie mais difficile à exploiter.
	Croissance des dépenses	Limite les dépenses en valeur réelle ou nominale, ou en pourcentage du PIB hors ressources naturelles.	Tient facilement compte des contraintes des capacités d'absorption; peut avoir des spécifications distinctes pour les dépenses courantes et d'investissement; ne nécessite pas d'estimer le PIB hors ressources naturelles.	Doit être une règle pluriannuelle pour tenir compte d'importantes dépenses d'investissement concentrées, devrait être combiné à une règle d'équilibre budgétaire.	Pérou, Mongolie	Attirante mais il faut déterminer si elle est trop vulnérable aux influences politiques. Difficile de surveiller une règle pluriannuelle dans un programme du FMI sans objectifs intermédiaires.
	Solde courant hors ressources naturelles	Fixe des limites au solde budgétaire en excluant les dépenses d'investissement et les recettes tirées des ressources naturelles.	Pousse implicitement à mettre de côté les recettes tirées des ressources naturelles pour financer les investissements, facile à comprendre, nécessite des informations moins précises concernant la volatilité et la durée des recettes tirées des ressources.	Incite à brouiller les définitions des investissements et des dépenses courantes, doit tenir compte du fait que les dépenses d'investissement créent des obligations de dépenses supplémentaires récurrentes; doit être combiné à la règle d'équilibre budgétaire pour éviter que l'explosion des recettes des ressources naturelles ne se traduise par des investissements procycliques importants.	Guinée équatoriale	Choix le plus attirant mais difficile de savoir comment l'intégrer dans les dons-programmes.

Tableau 4. Simulation d'une règle de croissance des dépenses

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
(en milliards de FCFA, sauf indication contraire)									
(1) Scénario de production élevée + prix de base									
Prix de l'or	1372	1390	1418	1446	1487	1511	1541	1572	
Recettes intérieures	1238	1410	1535	1674	1820	1981	2155	2350	
Dons	344	370	400	436	470	511	550	585	
Dépenses à 27,8 % du PIB	1780	1943	2118	2309	2517	2743	2990	3259	
Solde budgétaire, dons compris	-198	-163	-183	-199	-226	-251	-285	-324	
% du PIB	-3.1	-2.3	-2.4	-2.4	-2.5	-2.5	-2.6	-2.8	-2.6
(2) Choc sur les prix et solde budgétaire fixe									
Prix de l'or	1372	1946	1985	1446	1190	1209	1541	1572	
Recettes intérieures	1238	1583	1718	1674	1699	1853	2155	2350	
Dons	344	370	400	436	470	511	550	585	
Dépenses pour maintenir le déficit budgétaire à 2,6 % du PIB	1780	2133	2315	2324	2403	2620	2983	3238	
% du PIB	27.8	30.5	30.4	28.0	26.5	26.6	27.7	27.6	28.2
Solde budgétaire, dons compris	-198	-181	-197	-215	-234	-255	-278	-303	
% du PIB	-3.1	-2.6	-2.6	-2.6	-2.6	-2.6	-2.6	-2.6	-2.6
(3) Choc sur les prix avec une règle de croissance de 9 %									
Prix de l'or	1372	1946	1985	1446	1190	1209	1541	1572	
Recettes intérieures	1238	1583	1718	1674	1699	1853	2155	2350	
Dons	344	370	400	436	470	511	550	585	
Dépenses avec une règle de croissance de 9 %	1780	1940	2114	2305	2512	2738	2985	3253	
% du PIB	27.8	27.8	27.8	27.8	27.8	27.8	27.8	27.8	27.8
Solde budgétaire, dons compris	-198	13	3	-195	-343	-374	-280	-318	
% du PIB	-3.1	0.2	0.0	-2.3	-3.8	-3.8	-2.6	-2.7	-2.1
Différence entre soldes budgétaires (3) et (2) pour épargner	0.0	193.6	200.2	19.5	-109.4	-118.6	-1.8	-15.4	
Cumulé	0.0	193.6	393.7	413.3	303.9	185.3	183.5	168.1	

RÉFÉRENCES

Rota-Graziosi, Charlet et Laporte, FMI, FAD TA Report *Taxation of Mining*, May 2013.

Burkina Faso, Ministère de l'environnement et du cadre de vie : *Analyse économique du secteur des mines : liens, pauvreté et environnement*, mai 2011.

KMPG, *Analysis of Profit Sharing in Burkina Faso Gold Operations*, mars 2013.

ITIE Burkina Faso/Moore Stephens. *Rapport de conciliation des paiements des sociétés minières à l'Etat et des recettes perçues par l'Etat des dites sociétés pour l'exercice 2011*, décembre, 2013.

Banque mondiale, *Increasing Local Procurement by the Mining Industry in West Africa*, "road test version", January 2012.

Baunsgaard, Villafuerte et autres, IMF Staff Discussion Note, Fiscal Affairs Department, *Fiscal Frameworks for Resource Rich Development Countries*, May 2012.

Lundgren et autres, African Department policy paper, *Boom, Bust, or Prosperity? Managing Sub-Saharan Africa's Natural Resource Wealth*, 2013.