
Aide budgétaire générale : « Le Burkina Faso ne dort pas »

*Richard Gerster**

Il n'est pas simple de motiver le personnel du secteur de l'éducation et de la santé à aller travailler dans des régions isolées du Burkina Faso, un pays d'Afrique de l'Ouest. « Avec un salaire de 50'000 francs CFA (environ 110 CHF) par mois, il est difficile de survivre pour une infirmière diplômée », note Souleymane Gnon Gre du ministère de la santé de la petite ville de Fada N'Gourma. Dans la « brousse », il n'y a pas de moyens de distraction. On est loin d'une éventuelle carrière. Pour aller chercher son salaire, il faut parcourir un ou deux jours de route à pied, à vélo ou à moto jusqu'à la banque la plus proche. Les absences au travail, comme le montre une étude récente, n'ont donc rien de surprenant. Les enseignantes et les enseignants ne dispensent en moyenne par an que 574 leçons sur les 961 prévues. Il est nécessaire d'améliorer les conditions d'emploi du personnel des services publics.



Une grande partie des travaux quotidiens repose sur les femmes.

Pourquoi une aide budgétaire ?

Une réforme des conditions d'emploi du personnel des services public ne peut avoir lieu qu'à l'échelon national et être applicable à tous les ministères. Un donateur étranger actif par exemple dans le secteur de l'éducation de l'une des régions du Burkina Faso n'aurait pas la possibilité d'engager à lui seul un dialogue efficace

avec le gouvernement. Il lui manquerait à la fois un éventail d'expérience suffisamment étendu ainsi que la légitimité. C'est ainsi que différents donateurs dont la Suisse se sont associés pour soutenir directement le budget de l'Etat du Burkina Faso. Cette « aide budgétaire » fournit un cadre approprié pour établir un dialogue politique avec le gouvernement et chercher ensemble des solutions.

En 2008, l'aide budgétaire rassemble neuf donateurs (la Banque africaine de développement, le Danemark, l'Allemagne, la Commission Européenne, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Banque mondiale) ainsi qu'un certain nombre d'observateurs (en particulier le Fonds Monétaire International FMI, le Programme des Nations Unies pour le développement PNUD, le Canada, l'Autriche). L'aide budgétaire soutient les intentions du gouvernement concernant la lutte contre la pauvreté car celle-ci est très répandue dans l'ensemble du pays. Les personnes qui ont un revenu annuel inférieur à 183 francs suisses (82'000 CFA) sont considérées comme extrêmement pauvres – en 2003, leur proportion atteignait 46.4 pour 100 ; selon une simulation (qui doit être confirmée par une enquête actuellement en cours, l'incidence serait de 42.6 pour cent en 2007. L'aide budgétaire de tous les donateurs impliqués permet de mettre à disposition à peu près 300 millions de francs par an – dont huit fournis par la Suisse – ce qui correspond environ à 15 pour cent des dépenses de l'Etat. Le gouvernement s'engage en contrepartie à atteindre les objectifs dont il a été convenu et à réaliser des réformes. La démarche commune des donateurs devrait réduire l'investissement en temps et en travail de tous les intéressés. L'idée motrice est celle « d'un processus unique, harmonisé et simplifié » selon l'Aide-mémoire 2008, permettant de mesurer les étapes de la réforme et d'évaluer les critères de paiement.



Pour beaucoup, le budget reste un livre inaccessible ; ce n'est pas le cas pour François Zoundi, au ministère des finances.

Le gouvernement n'apprécie pas l'orientation géographique de certaines organisations étrangères car il est fréquent qu'elles ne soient pas en accord avec les priorités nationales et qu'elles créent de nouvelles inégalités. « L'aide budgétaire et nos propres moyens financiers permettent d'équilibrer les préférences régionales des donateurs internationaux », remarque Soma Baru, président de la commission des finances au Parlement national. Par ailleurs, l'aide « classique » affectée aux projets a lieu souvent par des canaux séparés et passe à côté du budget. « Quand par

exemple 40 pour cent des dépenses effectives concernant le secteur de la santé s'effectuent en dehors du budget, cela signifie que 40 pour cent du budget de la santé échappent au contrôle du Parlement », note Kaphalo Silwe, collaborateur du Centre pour la gouvernance démocratique.

« L'aide budgétaire est importante comme signe de stabilité et de confiance », affirme Léné Sebgo, directeur général de la coopération internationale au ministère des finances. « Mais nous avons aussi nos propres moyens financiers. Le Burkina Faso ne dort pas. » C'est sur cette confiance et sur les réussites de ces dernières années que le Burkina Faso s'appuie quand il se retrouve dans la dernière étape de la sélection pour un contrat de coopération de six ans (contrat du Millénaire) avec l'Union Européenne. La fierté de pouvoir jouer sur le même tableau que sept autres pays dont le Ghana est manifeste.

« Un projet peut certes résoudre un problème concret mais cela ne veut pas dire qu'il amorce un développement dans le sens d'un changement de société », observe Léné Sebgo, résumant ainsi les limites de la coopération au sens traditionnel. Mais l'aide budgétaire n'est pas non plus la



L'électrification des zones rurales élargit les possibilités économiques.

panacée. Car « nous devons veiller à ce que le fonctionnement de l'Etat ne devienne pas un but en soi mais livre des résultats au service de la population », remarque Jules Philippe Tougma de l'ONG GRAF. « Au Burkina Faso, il y a trop de plans qui ne sont pas réalisés. »

Ce n'est pas une mince affaire

La Suisse a influencé dès le début l'aide budgétaire au Burkina Faso. En dépit d'une participation inférieure à trois pour cent, elle a assuré pendant toute l'année 2006 (c'était prévu pour seulement six mois) la présidence du groupe des donateurs. Concernant les finances publiques, la Suisse est particulièrement attentive à la mobilisation des recettes propres de l'Etat (voir article séparé) et fournit de manière ciblée un appui supplémentaire. En raison de son travail à la base dans les régions, elle coopère activement sur des thèmes comme la décentralisation, le développement rural, le rôle des femmes et de la société civile. L'aide budgétaire se fonde souvent sur un travail fastidieux de longue haleine.

Car il ne suffit pas d'augmenter par exemple, dans le budget de l'Etat, la part réservée à l'éducation. Au final, ce sont les résultats qui comptent. Combien d'enfants ont terminé le cycle scolaire primaire ? Sont-ils vraiment capables de lire, d'écrire et de calculer ? « A partir de l'aide budgétaire, un dialogue très substantiel s'est instauré également avec les différents ministères ; il permet d'introduire une culture basée sur les résultats dans tous les sec-



L'agriculture – notamment la culture du maïs – constitue la base de la vie et de la survie à la campagne.

teurs. Réussir à se mettre d'accord sur une matrice commune de mesures et de résultats à atteindre a marqué un tournant », estime François Zoundi au ministère des finances. L'instrument de l'aide budgétaire devient ainsi, avec le cadre de prestations orienté sur les résultats, un véhicule susceptible d'améliorer le dialogue entre le ministère des finances et les ministères spécialisés.

Dans l'aide-mémoire 2008, les donateurs notent : « La qualité du dialogue concernant des thèmes importants comme la pauvreté, l'inflation et la lutte contre la corruption a continué de s'améliorer en 2007. » Du point de vue des partenaires internationaux, la participation des ministères spécialisés continue d'être un point faible. Ils réclament une identification plus étroite avec les réformes soutenues par l'aide budgétaire, une participation plus forte et de qualité au sein des commissions sectorielles et thématiques. L'éducation constitue un cas idéal : le suivi évaluation du secteur a été effectué en 2008 pour la première fois au cours du mois qui précédait la revue annuelle consacrée à l'aide budgétaire. « Nous travaillons à renforcer le dialogue entre les secteurs, de manière à ce que l'aide budgétaire générale puisse y prendre appui », explique François Zoundi.

Le catalogue de prestations (« matrice ») que le gouvernement doit satisfaire pour que l'aide budgétaire lui soit versée est très étendu : en 2008, il s'agissait de 28 mesures, de 27 indicateurs et de 4 renvois à d'autres processus. La matrice contient en outre des subdivisions en mesures et en indicateurs multiples. Sans ce tour de



Face à la pauvreté et à l'indigence des transports, la sécurité compte peu : humain et volailles sur le toit d'un mini-bus.

passé, le nombre des mesures et des indicateurs aurait été encore supérieur. Les définitions détaillées des différentes mesures (par ex. la décentralisation) perdent leur caractère stratégique et sont de type opérationnel. Cette complexité reflète le processus de négociation fastidieux avec le gouvernement où chaque donateur a ses préférences et souhaiterait être pris en considération dans la matrice. De plus, la matrice ne doit pas définir seulement les obstacles à surmonter pour le paiement. Elle a aussi l'ambition de reproduire de manière complète les progrès et les prestations fournis par le gouvernement en matière de développement. « Nous tenons beaucoup à réduire ce nombre. Mais nous aimerions éviter à tout prix que certains donateurs recommencent à faire cavalier seul en matière de dialogue avec le gouvernement », commente Mariam Diop, responsable de l'aide budgétaire du Danemark et actuellement coordinatrice du groupe des donateurs.

Ne pas perdre de vue l'ensemble

L'avenir des pays pauvres comme le Burkina Faso repose en fin de compte entre les mains de l'initiative privée de ses habitants qui vivent et travaillent dans des conditions extrêmement difficiles. Mais sans l'état, rien ne marche : l'instruction scolaire, la santé, la sécurité par exemple sont des biens publics auxquels la population pauvre ne peut espérer accéder que grâce à un Etat bien géré. C'est sur cette vision des choses que se fonde l'aide budgétaire. Chaque état se trouve dans un contexte de société bien défini. « Au Burkina Faso, il y a trop de paroles sans actes, trop de stratégies non réalisées », note un observateur critique. « Surveiller de près ce que fait l'Etat est donc un devoir citoyen. » L'obligation pour l'état de rendre des comptes au Parlement et à l'opinion publique – aux médias et à la société civile – et la manière dont il le fait influencent fondamentalement la portée et l'efficacité de l'aide budgétaire.



Priorité à la lutte contre la pauvreté – oui, mais comment financer ce qui devrait remplacer l'aéroport international situé aujourd'hui en plein cœur de la ville de Ouagadougou qui compte un million d'habitants ?

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.