



# Evaluation de l'Appui Budgétaire au Burkina Faso (2009-2014)

## Note de synthèse Mai 2016

*L'évaluation est gérée conjointement par l'Union européenne, le Ministère de l'Economie et des Finances du Burkina Faso, le Secrétariat technique de la SCADD et les représentants des partenaires fournisseurs d'appui budgétaire (Allemagne ; Banque africaine de développement ; Banque mondiale ; Danemark ; France ; Pays Bas ; Suède ; Suisse)*

*Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission européenne, des autorités du Burkina Faso ou des autres partenaires impliqués.*

---

# Note de synthèse

## Table des matières

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduction.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Principaux éléments méthodologiques .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>3</b> | <b>Synthèse générale .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>4</b> | <b>Constats principaux .....</b>  | <b>4</b>  |
| 4.1      | La pertinence de l'AB.....  | 4         |
| 4.2      | Les effets directs de l'AB .....  | 5         |
| 4.3      | Les effets induits de l'AB au niveau des politiques publiques et de la<br>fourniture de services de base..... | 6         |
| 4.4      | Les résultats de développement .....  | 11        |
| <b>5</b> | <b>Conclusions et recommandations .....</b>   | <b>12</b> |
| 5.1      | Conclusions .....   | 13        |
| 5.2      | Recommandations.....  | 15        |

## 1 Introduction

*Mandat et pilotage de l'évaluation*

Cette évaluation conjointe a été commanditée par la Commission européenne et a été gérée et coordonnée à Ouagadougou par un Comité de suivi (CSE) qui comprenait : l'UE (y compris la Délégation de l'UE qui a assumé le rôle de chef de file, et l'Unité d'évaluation de EuropeAid), la DGCOOP/MEF<sup>1</sup> (qui a assumé le rôle de chef de file adjoint), le STN-SCADD<sup>2</sup> et les autres Partenaires techniques et financiers (PTF) fournisseurs d'Appui Budgétaire (AB): Allemagne, Banque africaine de développement (BAD), Banque mondiale (BM), Danemark, France, Pays-Bas, Suède et Suisse.

*Objectifs*

i) Porter un jugement sur la contribution de l'AB à la mise en œuvre des politiques nationales et sectorielles du Gouvernement du Burkina Faso (GdB) ; ii) Apprécier dans quelle mesure l'AB a permis d'augmenter l'efficacité et l'efficience de ces politiques pour atteindre des effets durables sur la croissance et le développement.

*Champ*

L'étude couvre la conception et l'exécution de tous les appuis budgétaires généraux (ABG) et sectoriels (ABS) ayant eu des décaissements entre 2009 et 2014, tous bailleurs confondus.

## 2 Principaux éléments méthodologiques

*Un cadre d'analyse solide*

L'évaluation est basée sur l'approche méthodologique et le Cadre global d'évaluation (CGE) établis par le réseau « Evaluation » de l'OCDE<sup>3</sup>. L'étude a suivi une analyse rigoureuse fondée sur des preuves et s'est basée sur un mix de méthodes et d'outils qualitatifs et quantitatifs. Une « matrice d'évaluation » consistant en huit questions d'évaluation reposant chacune sur des critères de jugement et une série d'indicateurs a guidé la collecte et l'analyse des données.

*Un rapport final présentant plusieurs niveaux de lecture*

Les résultats de l'étude sont présentés dans cette note de synthèse ainsi que dans le rapport d'évaluation qui consiste en trois volumes : le rapport principal (Vol. 1) contenant le cadre général de l'analyse, les réponses aux QE, les conclusions et les recommandations ; la matrice d'information (Vol. 2) contenant des détails sur les éléments de preuve utilisés pour répondre aux questions d'évaluation ; les annexes (Vol. 3) contenant des éléments complémentaires (p. ex. sur l'analyse économétrique, l'inventaire ou l'enquête en ligne réalisés dans cette évaluation).

## 3 Synthèse générale

*Une croissance soutenue mais peu inclusive et des résultats sectoriels en deçà des attentes*

Le pays a enregistré des taux de croissance soutenus au cours de la période considérée, auxquels ont contribué de façon importante une augmentation du produit minier et une expansion des activités agricoles. Les taux de croissance, bien que robustes, n'ont pas été en mesure, à cause de la croissance démographique très élevée, d'inverser les tendances en termes de pauvreté. Le taux de pauvreté au niveau national continue à ne diminuer que lentement avec des poches de pauvreté persistantes. Les revenus ruraux n'ont augmenté que très lentement restant vulnérables aux aléas climatiques et aux prix très volatiles des produits vivriers. Le chômage des jeunes et la précarité du secteur informel urbain ont atteint des niveaux préoccupants. Au niveau du bien-être social, il y a eu des avancées quantitatives dans le domaine de la Santé, de l'Education et de l'Eau potable. Dans la majorité des cas, les avancées sont cependant plus lentes qu'attendues et les niveaux restent en deçà des OMD. Certains indicateurs avancent en dents de scie et/ou leur durabilité n'est pas assurée.

<sup>1</sup> Direction générale de la coopération du Ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso.

<sup>2</sup> Secrétariat technique nationale de la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable.

<sup>3</sup> L'approche méthodologique de l'OCDE/DAC pour l'évaluation de l'appui budgétaire est décrite ici : <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluatingbudgetsupport.htm>

*Les effets du renforcement des politiques ont été entravés par d'importants problèmes de gouvernance*

Les avancées quantitatives au niveau du bien-être social ont été rendues possibles surtout par une augmentation de la dépense publique dans les secteurs intéressés. Celle-ci a été possible grâce à l'augmentation des recettes fiscales et à un niveau d'aide dont les montants ont régulièrement augmenté, malgré leur diminution relative par rapport au PIB. Le GdB a aussi lancé en 2010 une nouvelle stratégie de développement plus globale et mieux articulée dans les différents secteurs, la SCADD, dont la mise en œuvre s'est heurtée à des problématiques de gouvernance importantes.

Malgré l'accroissement des ressources fiscales et le renforcement du cadre stratégique, le GdB au plus haut niveau a montré des faiblesses importantes au niveau de la priorisation, de la transparence et en général d'une gestion efficace de la dépense publique, notamment des investissements nécessaires à la mise en œuvre de la SCADD : i) une augmentation disproportionnée des dépenses courantes et de la masse salariale, ii) une gestion budgétaire peu crédible, iii) des interférences politiques sur la priorisation des investissements, iv) des marchés publics lents, mal préparés et avec des niveaux élevés de corruption.

Ces faiblesses se sont combinées avec, et ont contribué à aggraver, le niveau relativement bas des capacités existantes notamment dans les institutions sectorielles et dans le processus de décentralisation.

*Une contribution de l'AB forte au niveau macro-économique*

A travers les fonds apportés, l'AB a contribué de manière significative à la stabilité macroéconomique du pays. Les fonds ainsi mobilisés et le dialogue associé ont aussi contribué à assurer un niveau stable d'allocations aux secteurs sociaux, surtout dans la première partie de la période, les mettant à l'abri des chocs extérieurs et des pressions internes. Grâce au suivi et à l'assistance des organisations internationales dédiées (FMI et UEMOA) ainsi qu'à l'appui des PTF de l'AB, le GdB a évité que les fonds versés aient des effets macroéconomiques pervers. Au contraire, les recettes fiscales ont fortement augmenté avec l'augmentation des recettes minières et la mise en œuvre de réformes fiscales.

*Une contribution de l'AB plus mitigée dans d'autres domaines, notamment à cause d'un dialogue en recul*

A travers le dialogue qu'il a permis d'engager, l'AB a significativement contribué à la transition du CSLP à la SCADD en 2010. L'AB a cependant eu des effets limités sur les questions de gouvernance et les faiblesses dans la mise en œuvre de la stratégie. D'une part, les analyses de risque à l'origine du choix de continuer avec les ABG dans la période considérée ont sous-évalué les changements politico-économiques intervenus par rapport à la période précédente 2001-2008, et ont surestimé la détermination du GdB au plus haut niveau à poursuivre une mise en œuvre cohérente du CSLP puis de la SCADD. D'autre part, avec le passage du CSLP à la SCADD, le dialogue des PTF de l'AB a été dilué et fragmenté dans diverses structures de dialogue et a perdu la relation directe avec le processus de planification et de mise en œuvre de la dépense, qui était assuré auparavant par le SP-PPF, en charge de la coordination du CGAB.

*Certains succès concernant l'ABS*

L'ABS (secteurs E&A, Santé, Education et GFP), portant sur des problématiques bien spécifiques et impliquant des acteurs motivés, a contribué au développement d'approches sectorielles (GFP, Santé, E&A, Education), au renforcement des stratégies (GFP) et de leur mise en œuvre (GFP, Santé, E&A), mais son influence au niveau des problématiques générales de gestion de la dépense publique a été limitée.

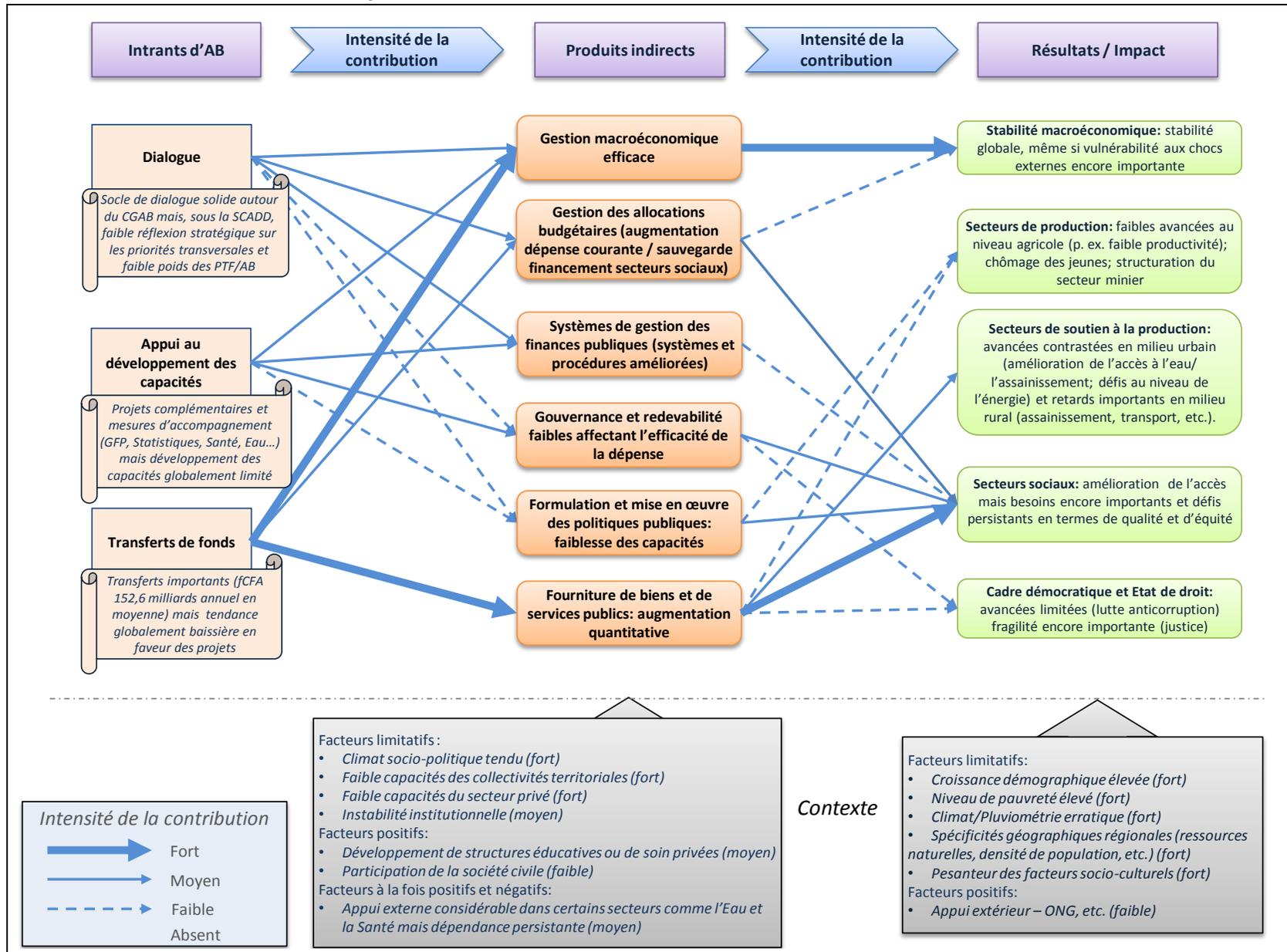
*Un renforcement des capacités insuffisant*

Les mesures d'accompagnement de l'AB visant le développement des capacités ont contribué à l'amélioration des politiques dans certains secteurs (GFP) et au renforcement institutionnel (Santé, E&A, Education, Cour des Comptes). Ces appuis n'ont toutefois pas abordé d'une manière systémique la problématique du développement des capacités, notamment dans le domaine de la gestion de la dépense au niveau sectoriel et dans les appuis au processus de décentralisation.

*Schéma de synthèse*

Le schéma suivant met en exergue les liens qui peuvent être établis entre l'AB et les résultats de développement à travers l'appui de l'AB aux politiques du GdB.

**Schéma simplifié de la contribution de l'AB aux résultats sectoriels observés**



Source: Particip GmbH.

## 4 Constats principaux

### 4.1 La pertinence de l'AB

*Des montants d'AB importants, notamment en début de période*

Les décaissements d'AB effectués par neuf PTF à travers pas moins de 38 opérations ont représenté un montant total de plus de fCFA 900 milliards (EUR 1,4 milliards) sur la période 2009-2014. La part de l'ABS dans le total d'AB a connu une tendance à la hausse sur la période mais est restée modeste (entre 10 et 20%). Avant de connaître une forte baisse à partir de 2012, l'AB a augmenté de façon constante en valeur absolue et a représenté environ un tiers de l'aide publique au développement, 15% de la dépense publique et 3,5% du PIB.

*Alignement fort et continuité avec la période précédente*

La période considérée se situe en continuité avec la période précédente 2001-2008, où des ABG ont soutenu le CSLP, dans sa forme initiale (2000-2004) et actualisée (2004-2009), par des décaissements annuels d'importance croissante (entre fCFA 62 et 119 milliards par an). Les opérations d'AB présentent un alignement fort avec les cadres stratégiques nationaux, à l'évolution desquels ils ont contribué dans le temps. Les objectifs et les indicateurs retenus par les différentes opérations d'AB sont tirés du CSLP puis de la SCADD. A partir de 2009, les PTF de l'AB ont convenu d'utiliser une matrice unifiée dont le nombre de mesures et d'indicateurs (toujours tirés des stratégies du GdB) a été rationalisé.

*Une diversité de pratiques qui n'a pas empêché une cohérence globale*

Malgré des pratiques très diverses en ce qui concerne la conception des opérations d'AB et les conditions de décaissement, la cohérence globale entre les opérations des différents PTF fournisseurs d'AB (notamment au niveau de leurs objectifs) a été significative. Le Cadre général des appuis budgétaires (CGAB) a été crucial pour assurer cette cohérence et a permis que la variété d'approches suivies par les PTF génère des complémentarités sans augmenter les coûts de transaction (contrairement à ce qu'il est arrivé dans d'autres pays).

*Une sous-estimation de l'évolution du contexte «politico-économique»*

Le choix de continuer à utiliser l'ABG comme la modalité principale répond à une volonté partagée de prolonger les bonnes expériences du passé ainsi qu'à une forte préférence de la part du GdB (notamment le MEF). Mais ce choix reflète aussi une sous-estimation (par les PTF) des évolutions intervenues dans le contexte «politico-économique» national. Si, pendant la majeure partie des années 2000, l'ABG était justifié par une convergence globale et une forte confiance entre les PTF et le GdB, vers la fin de la décennie, des signes de détérioration ont commencé à se faire ressentir. Un mécontentement social se faisait de plus en plus marqué, les nouvelles données sur la pauvreté ne s'avéraient pas satisfaisantes, la corruption s'amplifiait et un certain laxisme au niveau de la gestion macroéconomique commençait à se manifester. Enfin, le GdB n'arrivait pas à prendre des mesures permettant de profiter des nouvelles ressources minières du pays pour relancer les stratégies de croissance. Au contraire, il s'est engagé de plus en plus dans des efforts d'achat d'un consensus politique et dans une gestion affairiste des investissements.

La réduction du volume d'AB après 2011 est principalement liée à de nouvelles orientations dans les politiques des différentes agences internationales. Toutefois, en 2010-2011, les PTF ont commencé à prendre acte des évolutions dans le contexte «politico-économique» du pays et certains se sont vus confortés dans leur décision d'abandonner ou de réduire leur AB. D'autres ont décidé de continuer leur appui à travers l'ABG et/ou ont eu recours à de l'ABS avec l'objectif d'avoir une emprise plus directe sur le dialogue et l'appui aux politiques sectorielles. L'évolution du contexte a remis la question de la bonne gouvernance au centre de l'attention des PTF et a modifié leur perception qui reflétait encore l'image de «partenariat modèle» ayant caractérisé la coopération avec le pays jusqu'à la première moitié des années 2000. D'autres défis dont l'importance avait été sous-estimée, comme les obstacles posés par la croissance démographique en termes de réduction de la pauvreté, ont aussi commencé à se faire sentir plus fortement.

## 4.2 Les effets directs de l'AB<sup>4</sup>

*Les fonds :  
des effets  
directs  
significatifs*

Les transferts d'AB ont contribué directement à l'élargissement de l'espace budgétaire du GdB. Leurs montants ont représenté 27% des recettes propres de l'Etat en 2009, 23% en 2011 et 9% en 2014. L'AB a couvert plus de 60% des investissements sur ressources propres de l'Etat entre 2009 et 2011, un niveau qui est descendu à environ 30% en 2013-2014. Surtout dans les premières années de la période, ces montants ont permis au GdB de disposer de ressources additionnelles très importantes pour la mise en œuvre de ses politiques.

*Le dialogue :  
importance  
du CGAB*

Le cadre de dialogue de l'AB (y compris, la définition et le suivi des matrices de performance) a été élaboré dans le contexte du CGAB qui, jusqu'en 2010, était coordonné par le Secrétariat permanent aux politiques et programmes financiers (SP-PPF). Le CGAB a représenté l'instrument principal de dialogue en appui au CSLP, liant les décaissements d'AB avec un dialogue sur les choix stratégiques et leur mise en œuvre. Ce dialogue a aussi appuyé l'évolution du CSLP vers une nouvelle stratégie, la SCADD (lancée en 2011), plus globale, mieux articulée au niveau des politiques sectorielles et avec des objectifs de croissance explicites.

*Le dialogue :  
dilution suite  
aux  
changements  
institutionnels  
opérés en  
milieu de  
période*

La SCADD, soutenue par une structure de dialogue articulée au niveau sectoriel, s'appuie sur de nouvelles capacités de planification, les Directions générales des études et des statistiques sectorielles (DGESS). Dans ce contexte, au sein du MEF, le SP-PPF a été démantelé et partiellement remplacé par la DGCOOP en charge de la coordination de l'appui des PTF, alors que les fonctions plus stratégiques ont été distribuées au niveau du Secrétariat technique national de la SCADD, de la DEP/DGESS du MEF, de la Direction générale du budget et de la Direction générale de l'économie et de la planification. Depuis 2011, le CGAB est donc coordonné par la DGCOOP, tandis que le dialogue et le suivi des indicateurs de performance sont intégrés dans le suivi de la mise en œuvre de la SCADD et les Cadres sectoriels de dialogues (CSD). L'intégration de l'AB dans la structure de dialogue de la SCADD a permis de renforcer le dialogue sectoriel. Mais cette évolution s'est accompagnée d'une dilution du dialogue de l'AB et a affaibli sa valeur ajoutée basée sur le lien entre l'octroi de fonds soumis à l'arbitrage du GdB et la convergence des partenaires sur des priorités et des résultats stratégiques.

*Le dialogue :  
désormais,  
plusieurs  
niveaux non  
efficaces  
dans leur  
interrelations*

Cela est particulièrement vrai pour le dialogue lié à l'ABG qui se focalisait sur des problématiques globales. Une partie de ce dialogue se fait désormais en lien avec le dialogue portant sur la POSEF et dans le CSD « Economie et Finances publiques ». L'accent y est plutôt mis sur des vérifications techniques. Les grandes questions ayant un certain poids politique (par ex. la réforme de la Cour des Comptes ou du Code Minier) s'abordent au niveau de la Troïka. Mais ce dialogue n'a plus de relations directes avec les décaissements d'AB. Au niveau des ABS, la SCADD permet aux PTF fournisseurs d'AB d'avoir un rôle dans le renforcement des approches sectorielles mais la possibilité de traiter de problématiques transversales y reste limitée vu la nature sectorielle de ces cadres de dialogue.

*Mesures  
d'accompa-  
gnement :  
insuffisantes  
malgré des  
initiatives  
positives*

L'AB a été accompagné par des appuis significatifs au développement des capacités. Ces appuis ont été liés de façon plus ou moins directe aux opérations d'AB. Des projets complémentaires à l'ABG ont été réalisés dans les domaines de la GFP et de la gouvernance (par ex. des programmes d'appui technique au MEF de la BAD ou des appuis à la société civile du Danemark et de l'Allemagne). Dans la Santé, le récent ABS de l'UE contient une composante importante de développement des capacités et de renforcement institutionnel. Dans l'E&A, divers appuis (p. ex. des études, des formations, etc.) ont été mis en œuvre. Toutefois, le

<sup>4</sup> Sur la période considérée, les opérations d'AB ont assuré : i) des financements versés directement sur le compte du Trésor burkinabè ; ii) un cadre d'objectifs partagés synthétisé dans une matrice de performance ; iii) un mécanisme de dialogue sur les politiques de développement et des mesures d'accompagnement spécifiques. Les effets directs générés par ces diverses composantes de l'AB ont créé des opportunités pour le GdB ainsi que dans les relations entre PTF et GdB qui sont analysées ci-dessous.

thème du développement des capacités n'a jamais représenté un thème transversal prioritaire en soi dans l'AB : p. ex., la restructuration liée à la SCADD a entraîné des changements organisationnels et des expansions de fonctions qui auraient dû être accompagnés par des efforts généralisés d'appui technique et de formation ; de même, la décentralisation a entraîné un bouleversement au niveau des fonctions et des responsabilités qui n'a pas été accompagné par un soutien coordonné et adéquat au développement des capacités.

### 4.3 Les effets induits de l'AB au niveau des politiques publiques et de la fourniture de services de base

#### Stabilisation macroéconomique

*Une contribution cruciale de l'AB au niveau macro-économique*

La contribution financière de l'AB a contribué directement à combler 37% du déficit budgétaire en moyenne sur la période. Cette contribution n'a pas généré d'effets pervers, car le GdB a mis en œuvre une politique prudente de contrôle de l'inflation et de gestion de la dette publique et, surtout, il a augmenté de manière significative les recettes fiscales. Les recettes propres de l'Etat sont passées de moins de 12% du PIB en 2008 à près de 17% en 2013<sup>5</sup>. Cette augmentation a été entraînée par la croissance des recettes minières, mais celles-ci n'expliquent qu'un tiers de l'augmentation. Le GdB a aussi mis en œuvre une réforme fiscale efficace.

*Un rôle clé aussi joué par d'autres partenaires*

La contribution de l'AB en termes de dialogue et de développement des capacités a été importante, notamment à travers l'assistance technique fournie et le dialogue lié au CGAB. Mais d'autres partenaires, comme l'UEMOA ou le FMI, ont eu une influence plus significative pour l'amélioration des politiques macroéconomiques.

*Une mauvaise prise en compte des évolutions du contexte*

Le dialogue de l'AB n'a reconnu que tardivement les problématiques qui ont émergé au niveau de la discipline macroéconomique, avec un gonflement de la dépense courante et de la masse salariale ainsi qu'une augmentation de la dette publique interne. Entre 2008 et 2014, face à une croissance générale du PIB de 65%, la dépense salariale a augmenté de 120%, la dépense courante de 95% et la dépense pour les investissements de 70% (valeurs nominales).

#### Allocations budgétaires et décaissements

*Des stratégies d'allocation parfois peu claires malgré des dépenses sociales relativement protégées*

Les allocations budgétaires ont suivi les priorités stratégiques du CSLP puis de la SCADD. Les niveaux de dépenses pour l'Education et la Santé, même s'ils ont été inférieurs aux allocations, sont restés stables sur toute la période, se situant ensemble autour de 23% de la dépense publique. Les dépenses liées aux « services généraux des administrations publiques » (interministérielles, primature, etc.) ont augmenté significativement en 2009-10 et en 2013-14 au détriment des dépenses de nature économique. En outre, une certaine 'flexibilité' adoptée par le GdB dans la gestion des allocations s'est illustrée par des différences appréciables (entre 15 et 20% sur les années 2009, 2012 et 2013) entre les dotations initiales et les dotations finales du budget qui ont nui à la crédibilité du budget.

*Une sous-exécution des dépenses*

A ceci s'ajoute des problèmes de sous-exécution de certaines dépenses prévues. Ceci concerne principalement les investissements, dont le taux d'exécution (toutes sources de financement confondues) est faible (entre 66 et 85%) selon les données des TOFE et apparaît encore bien plus faible bas dans certaines études.

*Des effets positifs, mais aussi des limites*

L'AB, par son dialogue, a contribué à la sauvegarde des allocations sociales dans l'Education et la Santé. La priorité accordée dans le CGAB à ces secteurs a motivé le GdB à ne pas couper leurs allocations sous la pression des dépenses administratives et de mesures exceptionnelles prises au cours de la période. Les fonds de l'AB ont augmenté les 'ressources propres' dans le budget, sur lesquelles

<sup>5</sup> En 2014, une baisse des recettes fiscales a eu lieu et est expliquée par une combinaison d'éléments conjoncturels (climat socio-politique, cours de l'or) et structurels (efficacité encore sous-optimale des services fiscaux).

les taux d'exécution des investissements sont plus élevés par rapport à celles des ressources extérieures inscrites au budget (projets), dont la gestion est plus lourde. Le dialogue lié à l'AB n'a pas été en mesure de traiter efficacement le problème de la sous-exécution des investissements ni celui de la mauvaise exécution, qui sont liés, en grande partie, aux problèmes d'attribution des marchés et au manque de contrôle et de suivi des contrats. Ces thèmes ont été (tardivement) abordés à un niveau technique dans le cadre de la GFP sans que soit réellement reconnu leur lien avec la question plus générale de bonne gouvernance qui implique toutes les parties prenantes (ministères, secteur privé, société civile et PTF).

### **Gestion des finances publiques**

*Des progrès réels dans les réformes de la GFP*

Les réformes de la GFP (volet dépense publique) ont progressé de manière satisfaisante sur la période considérée. Des mesures ont été prises pour améliorer les systèmes et les procédures de programmation, la passation des marchés publics et le circuit de la dépense. Le MEF a renforcé sa présence dans les régions et ministères afin d'accompagner la décentralisation fiscale. Mais beaucoup reste à faire pour assurer une gestion efficiente et efficace de la dépense publique qui reste un des problèmes principaux pour le développement du pays.

*Une programmation qui présente toujours des faiblesses*

Un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et une liste d'investissements prioritaires conformes à la SCADD ont été établis, tandis qu'une procédure de budgets-programmes sectoriels a été mise au point en vue de la transcription de la directive UEMOA sur les finances publiques. Mais les budgets-programmes sont encore un exercice formel, à cause des capacités réduites des ministères et des retards liés à la décision du GdB de ne transcrire la directive UEMOA qu'en 2017.

D'autre part, des interférences politiques ont continué à entraver le processus de programmation de manière ponctuelle (avec notamment la décision de placer les séances d'arbitrage sur l'investissement directement sous la discrétion du Conseil des ministres entre 2011-12) mais aussi structurelle (le choix de certains investissements nationaux et locaux émanant avant tout de décisions politiques).

*Persistance de multiples entraves dans la gestion des marchés publics*

La gestion des marchés publics reste un domaine principal d'inefficience et de corruption. Ce n'est pas tant le cadre réglementaire qui pose problème que le non-respect des procédures et autres mauvaises pratiques par les acteurs responsables. Les problèmes sont multiples : une réglementation très lourde qui augmente les inefficiences et n'évite pas la corruption ; une préparation des dossiers techniques inadéquate ; la collusion des administrateurs aux différents niveaux ; la faiblesse des entreprises et le manque de contrôle concernant leur admissibilité ; la faiblesse des investigations et des sanctions en cas de corruption.

*Des capacités locales trop faibles*

La décentralisation fiscale n'est pas soutenue par les capacités nécessaires. La récente accélération du processus de décentralisation (depuis 2009), qui a confié aux collectivités territoriales la responsabilité de la gestion des marchés d'intérêt local, n'a pas été accompagnée d'un soutien adéquat en termes de capacités.

*Une contribution de l'AB aux réformes mais pas de traitement effectif des grandes questions de gestion de la dépense*

L'AB a réservé une attention particulière aux problématiques de la GFP, notamment par sa synergie avec des projets complémentaires, la mise en place d'ABS spécifiques (Danemark, France), la mise en œuvre de différentes mesures d'accompagnement et par un dialogue soutenu. Le dialogue a produit des résultats positifs, le cadre de concertation de la POSEF ayant permis aux PTF fournisseurs d'AB d'accompagner le GdB dans la mise en œuvre de ses réformes. Pour certains dossiers, cependant, le GdB a largement préféré mettre en œuvre des réformes développées en interne et a montré certaines résistances aux changements recommandés par les PTF (par ex. en décidant de retarder la transcription de la directive UEMOA, l'augmentation de la part des marchés passés par entente directe ou la non mise en œuvre de la recommandation sur l'information concernant les marchés publics).

Les effets des réformes de la GFP ont aussi été très limités sur les grandes problématiques de gestion de la dépense qui vont bien au-delà de la dimension

sectorielle. En effet, le cadre sectoriel de dialogue sur les finances publiques n'est pas une instance adéquate pour aborder ces problématiques dont le poids politique est important et les implications transversales. Ceci a été démontré sur la question de la corruption déléguée à la Troïka (cf. ci-dessous). D'autre part, la perte d'une plateforme de dialogue sur les grandes questions intersectorielles et macroéconomiques en lien étroit avec le décaissement d'AB (auparavant assurée par le CGAB/SP-PPF) a laissé les PTF de l'AB sans instance où faire valoir leur position sur ces questions, en dehors des revues du FMI.

*Un appui à la société civile très positif*

La synergie de l'AB avec des projets complémentaires et les mesures d'accompagnement ont beaucoup aidé à la mise au point de la réforme mentionnée. Une contribution importante et originale concerne la participation de la société civile à l'information sur le budget et à la surveillance externe, appuyée par des mesures d'accompagnement associées avec certains AB.

### **Transparence et lutte contre la corruption**

*Une efficacité des contrôles limitée*

Des progrès réels en matière de transparence des informations budgétaires et au niveau du cadre institutionnel de la lutte contre la corruption peuvent être observés. Il existe plusieurs sites où les données budgétaires sont publiées et un code de transparence de la GFP a été adopté en 2013. Le processus de formulation du budget doit toutefois encore être amélioré. Au niveau de la lutte contre la corruption, le renforcement de la Cour des Comptes représente une avancée importante, mais son fonctionnement est encore entravé par des problèmes institutionnels (blocage de la Cour Constitutionnelle notamment sur le statut des juges), par les arriérés du système précédent et le manque de moyens. L'établissement de l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat (ASCE) est aussi une avancée, mais cette autorité n'a pas l'autonomie nécessaire ni les capacités pour conduire les enquêtes et saisir les organes de police et de justice. La crédibilité du système dépend de la capacité de sanction au niveau de l'administration et/ou de la justice. Or cette capacité est extrêmement faible, l'administration n'étant ni motivée ni équipée, et la justice manquant d'indépendance et de moyens.

*Un dialogue serré dans le cadre de l'AB sans résultats importants en matière de lutte contre la corruption*

Les PTF ont conduit un dialogue serré avec le GdB dans ce domaine (avec des indicateurs de décaissement spécifiques pour ces thèmes). Le dialogue s'est développé au niveau sectoriel (GFP) et au niveau plus général, par la Troïka, notamment sur les problèmes relatifs à la lutte contre la corruption et au nouveau Code minier. Les résultats sont cependant mitigés, car le GdB a seulement fait des concessions formelles ou partielles. Il a certes déposé des propositions de loi à l'Assemblée nationale mais les a retirées et n'a jamais véritablement montré la volonté de s'engager pleinement sur cette problématique ni de trouver des solutions pratiques et efficaces aux problèmes en question. La suspension des décaissements d'AB (malgré une approche largement coordonnée par les principaux PTF de l'AB opérant dans ce domaine) n'a pas été en mesure de convaincre le GdB à modifier sa position. L'adoption de la loi anti-corruption par le gouvernement de transition montre cependant que les efforts des PTF n'auront pas été vains et auront permis d'établir les prémisses de changements importants.

*Une contribution de l'AB au renforcement du cadre institutionnel*

Les mesures d'accompagnement dans ce domaine ont été importantes. L'appui au REN-LAC et au Centre d'information, de formation et d'étude sur le budget (CIFOEB) ont aidé la société civile à développer de nouvelles capacités et un rôle clé dans la lutte contre la corruption et pour la transparence budgétaire. L'appui à la Cour des Comptes et à l'ASCE ainsi qu'aux autres institutions de contrôle (Parlement) ont contribué à la construction d'un cadre institutionnel renforcé.

## Renforcement des politiques sectorielles

*Des améliorations avérées dans la formulation des politiques ...*

Dans la période considérée, on observe une évolution importante du cadre stratégique d'ensemble et de la structure du dialogue sectoriel et intersectoriel. Des nouveaux programmes ont été lancés/réactualisés dans les secteurs de la Santé (PNS/PNDS), de l'E&A (PAGIRE et PN-AEPA), de l'Education de base (PDSEB et, en 2014, PSE). Ces évolutions se sont faites en continuité avec les politiques définies dans les années 2000 et en conformité avec les objectifs et standards fixés au niveau international (OMD, etc.). Dans le secteur du Développement rural, il y a eu une évolution significative avec la Politique nationale du secteur rural (PNSR). Dans le domaine de la croissance économique, une nouvelle stratégie axée sur les pôles de croissance a été définie. La formulation des nouveaux plans a été participative et basée sur des études diagnostiques d'envergure. Dans les secteurs Education et Développement rural, les questions de genre et d'équité régionale ont été bien prises en compte même si elles sont restées à un niveau théorique. Dans la Santé et l'E&A, elles ont été abordées de manière plutôt superficielle.

*... mais un réalisme des plans d'action remis en question par plusieurs contraintes*

En général, les plans d'action sectorielles paraissent très ambitieux par rapport aux ressources et aux capacités en place. La pression démographique, des objectifs très optimistes convenus avec les partenaires internationaux et une dépendance importante par rapport à l'aide extérieure pour certains secteurs (p. ex. E&A) demeurent des contraintes importantes dans leur formulation et mise en œuvre. Dans le secteur E&A, l'encadrement institutionnel volatil (changements du cadre institutionnel) et subordonné (actuellement à l'intérieur du Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire - MARHASA) représente un problème additionnel.

*Des efforts encore insuffisants sur deux thèmes transversaux clés : la gestion axée sur les résultats et la décentralisation*

En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques sectorielles, deux problèmes apparaissent particulièrement importants aussi bien au niveau général que dans les secteurs qui ont été approfondis dans cette étude (Santé et E&A) :

- Une gestion plus efficace basée sur les résultats devrait être l'effet attendu de la mise en œuvre de la réforme de la programmation et de la gestion de la dépense au niveau ministériel. La réforme axée sur les budgets programmes (voir ci-dessus) est loin d'être opérationnelle.
- Le processus de décentralisation a avancé et des transferts de compétences aux collectivités territoriales ont eu lieu à partir de 2009. Mais les ressources financières, le personnel et la formation n'ont pas suivi comme on aurait pu l'attendre. Les faiblesses techniques et institutionnelles au niveau local sont une des causes les plus importantes de l'inefficacité et de l'inefficacité de la dépense publique, notamment en ce qui concerne la gestion des investissements et la qualité des ouvrages.

## Amélioration des services publics, notamment dans la Santé et l'Eau et l'assainissement

*Une augmentation de l'offre de services mais une qualité qui pose toujours problème*

On note une augmentation significative de la dépense nominale par habitant, particulièrement entre 2011 et 2013. Dans le secteur de l'E&A, la dépense a quadruplé. Dans les secteurs Santé et Education, on note des recrutements de personnel et d'enseignants importants et une certaine expansion des dépenses courantes, qui permettent d'améliorer les taux de couverture territoriale. Dans le secteur E&A, les réalisations d'ouvrages communautaires et urbains ont permis également d'étendre la couverture. Les services de base sont toutefois régulièrement jugés de qualité insuffisante<sup>6</sup>. Les mesures de subventions et de gratuité mises en place pour faciliter l'accès des plus pauvres aux services de santé connaissent de nombreux dysfonctionnements, notamment des

<sup>6</sup> Dans la Santé, cf. l'évaluation du PNDS 2001-2010, le rapport parlementaire sur les subventions publiques dans le secteur de mars 2012 ou l'enquête nationale sur les prestations des services de santé (enquête SARA) de 2013.

transferts / remboursements (Trésor et/ou Ministère de la santé - MdS) vers les structures déconcentrées ou les prestataires de services incertains et mal gérés. Il en est de même des transferts destinés aux dépenses courantes créant ainsi des difficultés au niveau des prestataires de services. Dans l'E&A, le problème principal est représenté par l'exécution des investissements au niveau rural : les investissements sont souvent sous-exécutés ou mal exécutés. Ceci, combiné avec la faible maintenance des ouvrages (des taux élevés de non fonctionnement des ouvrages ruraux), affecte sévèrement la qualité des services.

*Des efforts en termes d'équité insuffisants*

L'équité de genre est définie comme une valeur fondamentale dans la Santé (cf. PNS/PNDS), mais, au niveau opérationnel, à part les programmes de santé maternelle, il n'existe pas d'actions spécifiques (prévention, formation) dans ce domaine. Dans l'E&A, la participation et le leadership des femmes dans la gestion des ressources en eau en milieu rural restent limités et ne sont que partiellement visés comme une priorité dans la mise en œuvre du cadre sectoriel. Les risques sanitaires et les besoins spécifiques en matière d'hygiène et d'assainissement ne sont que très faiblement pris en compte dans l'action publique.

En ce qui concerne une distribution géographique équitable, des clés de répartition ont été introduites pour les allocations budgétaires dans des secteurs comme la Santé mais la distribution des ressources humaines ne poursuit pas systématiquement un tel objectif et les allocations dans certains secteurs (p. ex. Agriculture) sont encore guidées par des critères d'efficacité plus que d'équité.

### **Contribution au renforcement des politiques sectorielles et à l'amélioration des services**

*Contribution quantitative avérée de l'AB à la mise en œuvre des politiques publiques*

L'AB, par ses fonds, a assuré une base de financement stable en appui aux politiques de développement. Par le dialogue établi autour de cet instrument, l'AB a appuyé le processus stratégique du pays et, dans la période considérée, a représenté un des appuis extérieurs les plus importants du processus qui a mené du CSLP à la SCADD. Sur la durée, la priorité accordée par l'AB aux secteurs sociaux a représenté un facteur fort de protection de la dépense sociale, qui n'a pas été affectée par les fluctuations enregistrées dans d'autres secteurs et a gardé une proportion relativement élevée et constante dans la dépense publique.

*Contribution qualitative (dialogue) de l'ABG mitigée*

Le dialogue de l'ABG n'a toutefois eu que des liens très limités avec les politiques sectorielles. A partir de 2010, aucune instance ni aucun processus spécifique n'ont été mis en place pour que les PTF de l'ABG puissent discuter des résultats des politiques sectorielles en relation avec les objectifs de l'AB. Dans les CSD de la SCADD, les PTF n'ont pu que très peu faire jouer le poids de leur partenariat basé sur la fourniture de fonds discrétionnaires. Le CSD « Economie et finances » (et le dialogue POSEF) reste une exception expliquée par le poids logique des PTF de l'ABG dans ce domaine.

*Des contributions tangibles de l'ABS à la mise en œuvre des politiques sectorielles*

La situation au niveau de l'ABS a été distincte. Dans leur secteur spécifique, les PTF ont contribué aux ressources discrétionnaires du secteur (la corrélation entre les fonds d'ABS et les allocations pour les investissements dans le secteur E&A est significative). Les PTF participent aussi fortement au dialogue sectoriel, portant l'attention sur des éléments de réformes spécifiques. Dans l'E&A, ils ont fourni un appui à la mise en œuvre de la GIRE, et le dialogue avec le GdB a facilité le quadruplement des dotations en investissements dans la période, même s'il n'a pas eu d'influence sur les aspects politiquement sensibles des réformes (décentralisation, agences de bassin). Accompagné par un appui technique substantiel, le récent ABS en appui au secteur Santé a permis d'ouvrir le dialogue sectoriel à des thématiques importantes comme la gestion budgétaire et la décentralisation. L'assistance technique, fournie conjointement à l'ABS, a permis de renforcer la capacité des ministères. Dans le secteur E&A, où certains PTF ont combiné un Protocole de Financement Commun et l'ABS pour appuyer ce secteur, l'appui fourni a permis de mettre l'accent sur les capacités de coordination, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation des stratégies sectorielles.

## 4.4 Les résultats de développement

### La Pauvreté

*Une pauvreté qui ne diminue que très légèrement*

Selon la Banque mondiale, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté national s'élevait à 55% en 1996, 51,1% en 2004 et 46,7% en 2009. Cela signifie que, selon cette définition, les pauvres étaient au nombre de 5,5 millions en 1996, 6,6 millions en 2004 et plus de 7 millions en 2009. Selon les résultats de l'enquête ménage de 2014 publiés par l'Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) fin 2015, le taux de pauvreté serait descendu à 40,1% en 2014 (ce qui représenterait encore plus de 7 millions de pauvres). Les disparités entre milieu urbain (13,6%) et milieu rural (47,5%) resteraient toutefois marquées et l'incidence de la pauvreté dans certaines régions semblerait inchangée, voire aurait légèrement augmenté.

*Des dynamiques de population qui posent des défis importants surtout dans un contexte de faible modernisation de l'économie*

La croissance démographique (supérieure à 3% selon les estimations disponibles) empêche la croissance économique récente, pourtant assez élevée, d'avoir un impact significatif sur la pauvreté. Cette croissance économique est principalement expliquée par la combinaison d'un accroissement des surfaces cultivées et de la main d'œuvre agricole (en continuité avec la période précédente) et d'une augmentation de la production industrielle et des services commerciaux liée à l'exploitation minière. La productivité agricole et celle du secteur informel urbain sont restées très basses et les investissements prévus par la SCADD pour le développement des pôles agroindustriels traînent. Après 2010, quand l'augmentation des recettes fiscales le permettait, le GdB a augmenté les dépenses courantes et a donné la priorité à de grands investissements qui contiennent une forte dimension politique sans apporter de garantie en termes de rentabilité économique et sociale à court / moyen terme.

*Une contribution de l'AB à la croissance contrastée*

Par ses apports financiers, l'AB a contribué à la stabilité macroéconomique et à soutenir la croissance. Les PTF de l'AB, par le dialogue, ont contribué à la définition du nouveau cadre stratégique de la SCADD et des efforts ont été faits par certains PTF pour accompagner des mesures spécifiques liées aux stratégies de croissance (notamment la BM). Sur les grandes questions transversales, l'apport de l'AB a été plus faible. Le dialogue de l'AB, surtout dans sa forme diluée et affaiblie après 2010, n'a pas été en mesure d'aborder de façon vigoureuse les thèmes de la priorisation des grands investissements et, plus globalement, de l'efficacité de la dépense publique. En termes de bonne gouvernance, les résistances politiques au niveau du GdB et du Parlement ont été fortes et n'ont permis que des progrès limités.

### La Santé

*Malgré des avancées certaines, des résultats qui restent en deçà des attentes*

La période a vu des améliorations significatives dans les principaux sous-secteurs : santé de la mère, nutrition et lutte contre les endémo-épidémies (notamment au niveau de la prise en charge du paludisme et du VIH/Sida). Malgré ces avancées, la plupart des résultats sectoriels restent en deçà des attentes, notamment en deçà des objectifs fixés dans le cadre stratégique national (PNDS) et les OMD. Les évolutions de certains indicateurs se sont faites en dents de scie (létalité du paludisme) alors que d'autres indicateurs (nutrition) semblent commencer à stagner. Mais, surtout, les résultats cachent d'importantes disparités inter et infra régionales, et les différences entre zones géographiques existent tant dans les niveaux atteints que dans les évolutions au cours de la période sous étude.

*Des résultats positifs expliqués par les efforts du GdB mais aussi des PTF non-*

En élargissant la couverture sanitaire, en augmentant la disponibilité en personnel de santé et en renforçant des mécanismes spécifiques comme les mesures financières (subventions/gratuités dans le domaine de la santé maternelle), le GdB a fait des efforts importants qui expliquent, en partie, les avancées observées. Avec les PTF fournisseurs d'AB ou non (p. ex. agences de l'ONU et les autres bailleurs du Programme d'appui au développement sanitaire), le GdB a consolidé les nombreuses initiatives engagées dans les années 2000 tout en entreprenant de nouvelles (« passage à l'échelle » dans le domaine de la nutrition) et en amplifiant

*fournisseurs d'AB* les actions visant la sensibilisation de la population sur les questions de santé. Ces efforts ont aussi largement contribué aux résultats positifs observés.

*Des résultats limités en partie dus la faible qualité des services* Cependant, une faible qualité des services est observée et la qualité de l'exécution des actions sectorielles, que ce soit au niveau des projets d'investissements ou dans la gestion au quotidien des mécanismes en place (p. ex. mesures financières) reste problématique. Associées à d'autres facteurs (l'enclavement de certaines régions, la faiblesse des infrastructures en milieu rural, le fort taux de croissance démographique et la pesanteur de certains facteurs socio-culturels) ces faiblesses expliquent certaines des limites observées dans les résultats.

*Une valeur ajoutée de l'AB atténuée par le manque de synergie entre l'ABG et le dialogue sectoriel* Le secteur est caractérisé par une multitude de types d'appuis externes, y compris des « programmes verticaux » qui, pour certains, n'ont eu que très peu d'influence sur la consolidation de l'action de l'Etat. L'AB quant à lui, a, notamment par les fonds versés au Trésor et une attention régulière portée au secteur dans le dialogue global avec le GdB, contribué à la sauvegarde et, dans une moindre mesure, à l'augmentation des dotations budgétaires. Notamment à cause d'un manque de synergie entre dialogue sectoriel et dialogue lié aux ABG, l'AB n'a eu que peu d'influence sur la formulation des politiques sectorielles et, de façon générale, n'a participé que de façon modérée aux avancées sectorielles observées. Le dialogue et l'appui technique conséquent fournis dans le cadre du récent ABS de l'UE posent des bases intéressantes pour porter davantage d'attention aux questions liées aux capacités institutionnelles (au niveau central, déconcentré et décentralisé). Toutefois, le poids de l'AB pour dynamiser les échanges sur les questions transversales n'a pas encore été pleinement utilisé.

### **L'Eau et l'assainissement**

*Des résultats positifs ternis par les faibles progrès en milieu rural* Le secteur présente des résultats encourageants caractérisés par une amélioration constante des taux d'accès à l'eau et l'assainissement, et l'atteinte de certains OMD (accès à l'eau en milieu urbain). Ces résultats sont cependant ternis par la faible progression des taux d'accès à l'eau et surtout à l'assainissement en milieu rural, et les fortes disparités géographiques. En particulier, entre 2009 et 2014, le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est passé de 55% à 64%, soit bien en deçà de la cible de 76% qui avait pourtant été revue en 2010.

*Des défis persistant qui limitent l'action du GdB et expliquent la faiblesse de certains résultats* Des efforts importants ont été réalisés au niveau de la planification et de l'exécution pour assurer une augmentation quantitative de l'offre. Toutefois, le secteur fait encore face à des défis de grande ampleur : i) une maîtrise d'ouvrage communale globalement défailante à cause d'un manque criant de capacités et de ressources ; ii) un appui aux communes par les structures déconcentrées faible, voire inexistant ; iii) des arbitrages budgétaires, un ciblage et un suivi des investissements incohérents ; iv) des actions de sensibilisations encore timides au niveau local et national ; v) une demande qui augmente avec le développement économique du pays et, surtout, sa forte croissance démographique.

*Une contribution de l'AB à la mise en œuvre des stratégies sectorielles dans l'E&A* L'AB, en synergie avec d'autres formes d'aide, a contribué significativement à augmenter les ressources publiques allouées à l'eau et l'assainissement, mais a eu peu d'influence sur la définition du cadre stratégique sectoriel et, tout comme les autres formes d'aide, n'a eu que des effets limités sur l'identification de réponses aux grands enjeux du secteur listés ci-dessus. L'ABS a, toutefois, permis de renforcer globalement la mise en œuvre du cadre stratégique sectoriel en contribuant notamment à consolider le dialogue sectoriel et à renforcer le positionnement stratégique du secteur au sein du cadre politique national.

## **5 Conclusions et recommandations**

Les analyses faites dans les différentes questions d'évaluation ont abouti à la formulation d'une série de conclusions et de recommandations principales. Les conclusions sont structurées de manière à refléter la logique d'intervention de l'AB. Les recommandations ressortent directement de ces conclusions et de considérations liées au contexte de transition du pays.

## 5.1 Conclusions

| <b>Conclusions Générales</b>  |   |
|---|---|
| <b>Impact global et contribution au renforcement des politiques</b> | <p><b>C1. L'AB a eu un impact limité sur la réduction de la pauvreté.</b> L'AB a accompagné la mise en œuvre des politiques sectorielles mais n'a que peu contribué à rendre plus efficace l'ensemble des actions publiques de lutte contre la pauvreté. La croissance économique est restée peu inclusive et fortement dépendante de facteurs exogènes tels que la pluviométrie et les cours mondiaux des deux produits d'exportation (le coton et l'or).</p> <p><b>C2. La contribution de l'AB à la stabilisation macro-économique a été importante.</b> Cette contribution à la stabilité économique a été essentielle pour aider le pays à faire face aux chocs externes et assurer des taux de croissance économique significatifs. L'AB n'a pas été associée à des effets négatifs notamment au niveau des recettes fiscales.</p> <p><b>C3. L'AB a contribué positivement à l'amélioration de la stratégie de développement nationale (SCADD), mais a eu des effets limités sur sa mise en œuvre.</b> Comme avec le CSLP, l'AB, à travers son cadre de dialogue, a appuyé la formulation d'une stratégie globale qui a promu une croissance inclusive et durable et a permis de développer un cadre ambitieux et cohérent de politiques macroéconomiques et sectorielles basé par un système axé sur les résultats. Plusieurs difficultés liées à des problèmes de bonne gouvernance et de capacités ont entravé la mise en œuvre de cette stratégie.</p> <p><b>C4. La contribution au renforcement des thématiques transversales a été particulièrement significative dans le cas de la société civile.</b> La contribution de l'AB au renforcement de thématiques transversales a été significative dans le cas de la société civile et mitigée dans le cas des politiques de genre. En particulier, l'appui fourni à la société civile pour renforcer leur rôle de surveillance externe dans la GFP et/ou dans la lutte contre la corruption a été efficace. Des indicateurs désagrégés par genre ont été adoptés lorsque cela a été possible mais les contributions spécifiques à la prise en compte effective de cette thématique dans les politiques publiques sont restées très limitées. Enfin, la question de la croissance démographique a été presque absente des priorités considérées.</p> |
| <b>Effets spécifiques des grands intrants de l'AB</b>               | <p><b>C5. La contribution des fonds de l'AB a été significative mais le volume d'AB a baissé (en valeur absolue et relativement à des indicateurs agrégés nationaux) au cours de la deuxième moitié de la période d'évaluation.</b> La contribution des fonds de l'AB à la stabilité macroéconomique et au maintien de niveaux importants d'allocations dans les secteurs sociaux (Education, Santé et E&amp;A) est attestée et est soulignée dans d'autres conclusions (cf. C 1, 14, 15). Toutefois, les changements d'orientations au niveau des sièges des PTF, ainsi que l'évolution du contexte politique et la dilution du dialogue (cf. C6) ont fait que les PTF ont perçu de moins en moins la valeur ajoutée de l'AB et en ont réduit les montants alors que le GdB a continué à considérer l'AB comme la modalité privilégiée.</p> <p><b>C6. Le dialogue de l'ABG a été dilué et fragmenté dans le contexte de la SCADD.</b> Le dialogue est devenu moins direct et moins stratégique sur la période considérée. A partir de 2011, ce dialogue s'est dilué dans les multiples instances de concertation de la SCADD, déléguant à la Troïka les questions les plus sensibles. En principe, l'AB (notamment l'ABG) permet aux PTF de discuter avec le GdB en profondeur des choix des politiques et des performances et résultats à moyen terme. Ce dialogue définit leur cadre de partenariat avec le gouvernement mais aussi informe largement les décisions de décaissement. Ce lien s'est affaibli au cours du temps. Cela a réduit la valeur ajoutée de l'AB (notamment de l'ABG).</p> <p><b>C7. Les mesures d'appui au développement des capacités ont été nombreuses et globalement de bonne qualité, mais leur priorisation a été faible.</b> Malgré des initiatives positives et des actions globalement bien coordonnées, le thème du renforcement des capacités n'a pas fait l'objet d'un dialogue stratégique entre les PTF de l'AB et le GdB. Même si des efforts de recadrage ont eu lieu en 2015 dans le domaine de la décentralisation, le manque de capacités et les mauvaises pratiques de l'administration publique au niveau central et local constituent encore un des grands défis du pays.</p>   |
| <b>Les modalités</b>  | <p><b>C8. La pertinence de l'ABG a fini par être érodée par la dégradation de la gouvernance.</b> En principe, l'ABG se base sur une relation de forte confiance et une relative convergence de vues entre les PTF et le gouvernement, qu'un dialogue direct et approfondi permet de maintenir. Dans le cas du Burkina Faso, cette confiance montrée des fissures de plus en plus significatives sur la période considérée, alors que le dialogue est devenu de moins en moins direct et approfondi et sans que les PTF remettent en cause la modalité de l'ABG. Cette situation s'explique en partie par une analyse des risques qui n'a pas suffisamment pris en compte les dimensions d'économie politique du pays. Les PTF ont préféré mettre en avant la performance bonne du pays par rapport à d'autres pays de la</p>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>région, son importance géopolitique et sa stabilité, ainsi que l'expérience positive du passé.</p> <p><b>C9. Les ABS ont renforcé l'appui des PTF aux politiques sectorielles mais n'ont pas eu d'effets sur la prise en compte des questions transversales.</b> La structure de dialogue de la SCADD et le choix grandissant de l'ABS comme modalité d'aide ont permis aux PTF fournisseurs d'AB de renforcer leur rôle de partenaire au niveau sectoriel. En principe, dans sa conception, l'ABS donne plus de poids à la qualité de formulation et aux dispositifs de mise en œuvre des politiques sectorielles que les autres modalités d'aide. Toutefois, les cadres de dialogue liés aux ABS n'ont pas été en mesure d'aborder des problématiques transversales cruciales (par exemple l'efficacité des dépenses au sens large). A l'inverse, le dialogue lié à l'ABG n'a pas pris suffisamment en compte les questions sectorielles (hors GFP). La complémentarité entre les ABG et les ABS que l'on retrouve dans le secteur de la GFP a été faible dans les autres secteurs.</p> <p><b>C10. Les conditions et les modalités de décaissement ont été très diverses et ont permis de centrer le dialogue sur des problématiques clés.</b> A travers leurs conditions de décaissement et l'utilisation de tranches de performance, les PTF ont pu mettre en avant certains aspects essentiels des politiques (p. ex. mobilisation des ressources, transfert aux collectivités territoriales, corruption). La logique de décaissement des PTF a plutôt été clémente et a privilégié un appui continu et prévisible au GdB, en particulier dans les années difficiles. La décision des PTF d'appuyer certaines réformes à travers les décaissements d'AB a permis de nourrir les discussions et d'établir une pression externe sur le GdB pour qu'il maintienne ou réponde de ses engagements.</p>  |
| <b>Conclusions sectorielles</b>   |  |
| <p><b>La contribution aux politiques publiques</b></p>  | <p><b>C11. L'AB a contribué à la réforme et au renforcement de la GFP, mais les effets sur l'efficacité et la transparence de la dépense publique ont été limités.</b> Le programme de réformes de la GFP a bénéficié d'un AB important, d'un dialogue sectoriel riche et de plusieurs mesures complémentaires de renforcement des capacités (y compris à travers la société civile). Le GdB a pu ainsi maintenir son leadership dans le secteur. Cependant, dans la plupart des cas, les réformes ne se sont pas traduites par un renforcement des capacités et une meilleure responsabilisation des acteurs au niveau central et local. En outre, la réforme de la GFP n'étant qu'un élément de réponse à l'efficacité et à l'efficacité de la dépense publique, l'approche sectorielle de la POSEF n'a pas permis de prendre suffisamment en compte la problématique dans son ensemble ni ses dimensions politiques.</p> <p><b>C12. Les effets de l'AB sur l'amélioration de la gouvernance ont été limités.</b> Les dérives affairistes aux plus hauts niveaux du GdB et la croissance de la corruption ont été soulignées par les PTF surtout depuis 2010-2011. Les PTF fournisseurs d'AB et la Troïka ont (tardivement) abordé ces thèmes d'une manière formelle et vigoureuse, mais avec des conséquences pratiques limitées. Il a fallu attendre la transition pour que le GdB s'attaque réellement à certains de ces thèmes, y compris celui de la justice. L'insistance des PTF sur les mesures contre la corruption et leur soutien à la société civile, ont toutefois permis de préparer le terrain, ce qui a facilité une action rapide du gouvernement de transition.</p> <p><b>C13. La contribution de l'AB aux secteurs économiques a été de nature indirecte (à travers la contribution à la stabilisation macroéconomique), la contribution directe potentielle ayant souffert de faiblesses de conception.</b> La contribution directe de l'AB aux secteurs de croissance comme l'agriculture et les PME a été faible. Les revues de la SCADD constatent bien des retards de mise en œuvre de la politique nationale du secteur rural et des pôles de croissance, et les faibles taux d'exécution des investissements publics. Toutefois, dans leur ensemble, les PTF fournisseurs d'AB n'ont pas pris de position forte sur ces faiblesses ni sur l'importance de stimuler les secteurs de croissance économique. Il a fallu attendre la revue SCADD de 2014 pour que ces problèmes soient abordés avec vigueur. Dans les matrices de performance, on observe peu d'indicateurs portant sur les secteurs économiques ce qui reflète une faiblesse au niveau de la conception des AB.</p> |
| <p><b>La contribution aux politiques et aux résultats de développement dans la Santé et l'Eau</b></p> | <p><b>C14. Santé. L'AB a contribué à l'augmentation de l'accès aux services de santé et à l'amélioration de certains indicateurs de santé, mais a eu des effets limités sur l'efficacité de la dépense de santé.</b> Les résultats sectoriels présentent des avancées significatives, mais aussi des évolutions en dents de scie et des stagnations préoccupantes. Le secteur doit encore faire face à de multiples défis qui se situent notamment au niveau de la capacité des institutions nationales (centrales, déconcentrées et décentralisées) à pleinement mettre en œuvre les politiques et à gérer de façon efficace et efficiente les ressources disponibles. A travers les moyens financiers substantiels fournis à travers le budget de l'Etat et une attention régulière portée au secteur dans le dialogue global avec le GdB, l'AB (ABG et ABS) a soutenu les efforts du GdB, notamment en termes d'expansion</p>   |

des services publics. Un manque de synergie entre dialogue sectoriel et dialogue lié aux ABG ainsi que d'une attention insuffisante aux problèmes d'efficacité de la dépense dans le secteur, ont limité les effets de l'AB sur la performance du secteur.

**C15. E&A. L'AB a contribué à l'augmentation enregistrée dans l'accès aux points d'eau, par le biais de sa contribution à l'augmentation des allocations budgétaires du secteur et à la mise en œuvre d'une approche sectorielle.** Malgré des avancées notables dans la fourniture de services, les défis restent très importants surtout en milieu rural et dans le domaine de l'assainissement. L'AB (ABG et ABS) a contribué à l'augmentation des allocations budgétaires au secteur. L'ABS a aussi contribué à la mise en œuvre du cadre stratégique sectoriel et de ses objectifs, en particulier en consolidant le dialogue sectoriel et en renforçant le positionnement stratégique du secteur. Ces contributions montrent comment la combinaison ABG/ ABS a permis d'affecter simultanément l'allocation stratégique des ressources et la gouvernance sectorielle, ce qui aurait été difficile utilisant d'autres formes d'appui. Les appuis apportés par les PTF qu'ils soient à travers l'AB ou d'autres formes d'aide n'ont eu que des effets limités sur les réponses aux grands enjeux du secteur comme la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage communale, le ciblage des investissements peu transparent, une demande en constante augmentation avec le développement économique du pays et sa forte croissance démographique.

## 5.2 Recommandations

Les recommandations sont structurées en deux groupes : i) des recommandations pour une meilleure utilisation de la modalité de l'AB, de ses variantes et/ou de modalités alternatives ; ii) des recommandations sur l'amélioration de l'approche sectorielle et un meilleur ciblage thématique des opérations d'AB.

### *Pour une utilisation optimale de l'appui budgétaire*

**R1. L'Appui budgétaire devra rester une modalité privilégiée.** La dépendance du pays vis-à-vis de l'aide externe devrait diminuer. Si cette évolution se confirme, les modalités d'aide basées sur l'octroi de fonds au Trésor et soumis aux systèmes gouvernementaux (AB ou similaire) devront rester des modalités privilégiées, sans exclure d'autres appuis. Sans ces appuis, il sera difficile pour le GdB et les PTF de s'engager dans des partenariats importants, sectoriels ou globaux. Il s'agira pour les PTF et le GdB, d'envisager différentes options, à savoir de poursuivre et d'étendre les ABG, ou soit en alternative soit en complémentarité, de développer les ABS, les ABS 'ciblés', et/ou les paniers communs. Chacune de ces modalités (ou combinaison de modalités) correspond à des niveaux spécifiques de convergence sur les politiques entre les PTF et le GdB et à des niveaux de risque différents, mais toutes répondent au souci de renforcer l'appropriation et la durabilité institutionnelles des actions financées.

**R2. Vérifier de façon approfondie (au préalable et pendant la mise en œuvre) la détermination politique et les capacités de l'administration à poursuivre les objectifs et les cibles convenus.** Les ambitions et les objectifs de l'AB devront mieux correspondre à et mieux évoluer avec la disposition politique du GdB ainsi que mieux tenir compte des capacités en place. Cette appréciation devra notamment être faite préalablement aux futurs appuis.

**R3. Le choix des AB et de leurs modalités de mise en œuvre spécifiques ainsi que la recherche de complémentarité entre les différentes modalités d'AB doivent se baser sur une analyse du contexte et des risques liés à l'engagement politique du gouvernement.** Une analyse d'économie politique approfondie sera nécessaire pour apprécier l'engagement du GdB et décider, en conséquence, du recours à l'AB, des modalités spécifiques, de leur complémentarité et des niveaux de ciblage à retenir.

**R4. La réactivation d'un processus spécifique de dialogue de haut niveau entre le GdB et les PTF de l'ABG est nécessaire.** Si cette modalité est maintenue, les PTF de l'ABG devront pouvoir accéder à un processus spécifique de haut niveau (qui se réunit périodiquement et quand nécessaire), de manière à pouvoir discuter de thèmes sensibles et/ou des résultats globaux ou sectoriels de développement, en relation avec les objectifs partagés de l'AB. Ceci ne remplacerait pas le dialogue de la SCADD ni les réunions de la Troïka. Ce dialogue particulier est justifié par le fait que ces PTF versent au Trésor des ressources financières importantes sans autres conditions qu'un accord sur les stratégies et les résultats. Le cadre général de cet accord nécessite d'être vérifié régulièrement afin d'apprécier les conditions d'application et de se prononcer sur la continuation de cet engagement.

**R5. L'ABS est essentiel pour la consolidation des approches sectorielles.** Il faudra continuer à compter sur les ABS pour la consolidation des approches sectorielles. En complémentarité et synergie avec l'ABG, les ABS pourront aborder de manière globale les questions liées aux capacités de programmation et de mise en œuvre des institutions centrales et décentralisées. Le dialogue sectoriel pourra notamment contribuer à l'amélioration de la planification et de l'exécution de la dépense. Des problèmes de gouvernance qui affectent les résultats sectoriels pourront toutefois difficilement être abordés seulement au niveau des ABS et du dialogue sectoriel. Le dialogue autour de l'ABG, s'il est relancé, devra peser de tout son poids et aborder la question des résultats en relation avec les problématiques de gestion des ressources et de bonne gouvernance.

**R6. Les tranches de performance peuvent faciliter le dialogue sur les politiques et le suivi des processus de réforme.** Les PTF devront encourager l'utilisation de tranches de performance comme un moyen de dialogue avec le GdB (et indirectement de plaider pour la société civile). La logique de décaissement propre aux PTF, tout en permettant un appui continu et prévisible, devra s'orienter vers une approche plus directement liée au suivi des processus de réforme. Une augmentation relative des appuis fournis dans le cadre des tranches de performance pourrait renforcer la discipline "externe" (par rapport aux accords passés avec les partenaires internationaux) et pourrait faciliter la prise de décision sur des mesures de réforme cruciales au niveau du GdB. Une telle augmentation serait bien complémentaire au dialogue de plus haut niveau concernant l'ensemble des enveloppes d'AB.

*Pour une amélioration de l'approche sectorielle et un meilleur ciblage thématique des indicateurs*

**R7. Aborder l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité de la dépense comme un problème complexe et prioritaire de gouvernance.** La GFP ne devra plus être surchargée d'attentes comme si la réforme sectorielle pouvait résoudre les problèmes de l'efficience et de l'efficacité de la dépense, qui relèvent plus de la bonne gouvernance et des capacités des administrations impliquées. La réforme de la GFP est importante, mais il faut identifier les autres goulots d'étranglement qui empêchent une gestion efficiente et efficace de la dépense : les interférences dans la programmation, la corruption, la faible capacité des entreprises, des administrations centrales et décentralisées. Il serait bien de renforcer l'attention politique sur ce thème (p. ex. à travers une implication du Parlement), pour en assurer une priorisation adéquate et épauler les efforts des institutions pertinentes.

**R8. Mettre la bonne gouvernance au centre de l'AB et des appuis complémentaires.** Si le GdB le souhaite et que les conditions récentes liées à la période de transition se confirment, les thèmes liés à la bonne gouvernance devront être au centre des nouveaux accords d'AB (généraux ou sectoriels). Ils viseront notamment la limitation des interférences politiques dans les grands investissements, l'autonomie et les capacités des instances de lutte contre la corruption, la capacité des institutions déconcentrées et décentralisées, et la réforme de la justice.

**R9. Aborder des nouveaux défis thématiques et sectoriels.** Si le GdB en convient, le cadre de dialogue et de performance des AB, notamment des ABG, devra viser la réduction de la croissance démographique, le développement de la productivité rurale et de l'emploi urbain et la bonne gouvernance, pour assurer une croissance durable et équitable. Des objectifs et des indicateurs y afférents seront inclus dans les matrices de performance. Si des indicateurs relatifs au développement productif sont déjà intégrés dans la SCADD, la réduction de la croissance démographique demande une attention accrue et une nouvelle réflexion avec un accent mis sur le rôle de la femme dans la société burkinabè. Des mesures spécifiques portant sur l'équité de genre dans les secteurs sociaux ainsi que dans les secteurs de production devront être identifiées.

**R10. Replacer la question du renforcement des capacités au centre et à tous les niveaux.** Le cadre de performances des AB devra se baser sur des objectifs et des indicateurs proportionnés aux capacités et non seulement aux standards internationaux et, d'autre part, les AB devront mettre en œuvre des mesures d'accompagnement coordonnées pour le renforcement de ces capacités. Le thème est transversal et devra être abordé dans tous les domaines couverts par les AB, qui devront se doter de mesures d'accompagnement et/ou renforcer leur complémentarité avec des projets spécifiques. Le renforcement des capacités devra s'inscrire dans le contexte régional et panafricain, privilégiant dans la mesure du possible les échanges horizontaux.

**R11. Construire sur les expériences positives d'appui à la société civile et renforcer sa participation.** La complémentarité entre l'AB et le renforcement de la société civile a produit de très bons résultats dans la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence budgétaire. De plus, la société civile a assumé un rôle de plus en plus important dans la vie politique et sociale du pays à partir de l'insurrection populaire de 2014. Les expériences menées en lien avec l'AB devront continuer et s'étendre à de nouveaux domaines, comme la santé, la décentralisation, etc.

**R12. Relancer la priorité de l'égalité et de l'équité de genre.** L'égalité et l'équité de genre devront être abordées de manière plus opérationnelle dans tous les secteurs, d'autant plus qu'il s'agit de thèmes importants ayant des effets directs en termes de gouvernance et des liens avec la question de la réduction de la croissance démographique. L'AB devra inclure des indicateurs en mesure d'assurer un suivi rapproché de ces mesures et de leurs résultats.

**R13. Santé. Continuer l'ABS tout en renforçant le rôle particulier (valeur ajoutée) qu'il peut jouer comme lien entre problématiques sectorielles et problématiques transversales liées à la mise en œuvre des politiques publiques.**

*Aux PTF du CGAB :* i) Définir des ABS bien coordonnés à même de renforcer le dialogue sur les choix stratégiques et les réformes à plus long terme ainsi que sur les questions de mise en œuvre des politiques sectorielles et ce, notamment dans le contexte de plus en plus prégnant de la décentralisation ; ii) Continuer à apporter des appuis complémentaires en vue d'accompagner les efforts du GdB/MdS pour renforcer les capacités, ses activités structurantes et sa réflexion stratégique à moyen terme ; iii) Développer les synergies entre ABS Santé et ABG et avec les ABS dans les domaines connexes afin de mieux utiliser les effets de levier et de développer des réflexions globales. iv) Maintenir l'attention sur les disparités géographiques et accentuer l'attention à apporter à la prise en compte des questions d'équité et d'égalité de genre.

*Au GdB :* i) Au niveau interministériel, poursuivre la modernisation de l'administration publique afin de retenir et motiver les cadres et, au sein du MdS, engager des initiatives plus volontaristes de gestion des ressources humaines ; ii) Engager une réflexion en profondeur sur les défis posés par la décentralisation sur le système de santé et concevoir un mode de fonctionnement du système de santé basé sur le district sanitaire cohérent avec les compétences transférées ; iii) Compte tenu du caractère multifactoriel du développement sanitaire, renforcer la collaboration et l'implication des secteurs connexes (E&A et Education) dans la définition et la mise en œuvre des politiques de santé.

**R14. E&A. Continuer le renforcement de l'approche sectorielle à travers une combinaison d'ABS et de projets, en réduisant les ambitions à des objectifs plus équilibrés par rapport aux moyens mis à disposition, mais en augmentant la redevabilité en termes de qualité de mise en œuvre.**

*Aux PTF du CGAB :* i) Continuer à enrichir le dialogue sectoriel sous la conduite du GdB en s'assurant de conserver et de développer les choix stratégiques de ses politiques ; ii) Viser l'amélioration du cadre de gouvernance en renforçant les liens avec le dialogue non sectoriel ; iii) Renforcer le GdB en vue d'approches plus efficaces de gestion des ouvrages, y compris une gestion plus réaliste de la décentralisation ; iv) Continuer l'appui fourni au travers de projets mis en œuvre par les acteurs performants du secteur (DGRE, ONEA, ONG, agences de bassin) mais en accroissant leur redevabilité ; v) Accentuer l'attention portée sur les disparités régionales ; vi) Appuyer le plaidoyer des acteurs sectoriels pour une meilleure visibilité des enjeux sectoriels.

*Au GdB :* i) Reconnaître effectivement le secteur E&A comme secteur prioritaire en augmentant les ressources qui lui sont allouées, face à l'accroissement de la demande et du manque de capacités des structures déconcentrées ; ii) Mettre au centre des stratégies sectorielles les questions de qualité et de suivi des investissements ; iii) Renforcer les concertations entre les acteurs du secteur et ceux d'autres secteurs (Santé, Education) et amplifier les efforts pour sensibiliser tous les acteurs sur l'assainissement et la protection des ressources et de l'environnement.

## Appendice - Liste des acronymes et abréviations

|         |  |
|---------|--|
| AB      | Appui budgétaire   |
| ABG     | Appui budgétaire général   |
| ABS     | Appui budgétaire sectoriel   |
| AEPA    | Approvisionnement en eau potable et assainissement   |
| APD     | Aide publique au développement   |
| ASCE    | Autorité supérieure de contrôle d'Etat   |
| BAD     | Banque africaine du développement  |
| BM      | Banque mondiale  |
| CGAB    | Cadre général d'organisation des appuis budgétaires  |
| CIFOEB  | Centre d'information de formation et d'étude sur le budget   |
| CSD     | Cadre sectoriel de dialogue  |
| CSLP    | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté  |
| DGCOOP  | Direction générale de la coopération du Burkina Faso   |
| DGESS   | Direction générale des études et des statistiques sectorielles   |
| DGRE    | Direction générale des ressources en eau   |
| E&A     | Eau et assainissement  |
| FMI     | Fonds monétaire international  |
| GdB     | Gouvernement du Burkina Faso   |
| GFP     | Gestion des finances publiques   |
| GIRE    | Gestion Intégrée des Ressources en Eau   |
| INSD    | Institut national de la statistique et de la démographie   |
| MARHASA | Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques, de l'assainissement et de la sécurité alimentaire |
| MdS     | Ministère de la santé  |
| MEF     | Ministère de l'économie et des finances  |
| OMD     | Objectifs du millénaire pour le développement  |
| OMS     | Organisation Mondiale de la Santé  |
| ONEA    | Office national de l'eau et de l'assainissement  |
| PADS    | Programme d'appui au développement sanitaire   |
| PAGIRE  | Plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau du Burkina Faso                               |
| PDSEB   | Plan de Développement Stratégique de l'Education de Base   |
| PIB     | Produit intérieur brut   |
| PNDS    | Plan national de développement sanitaire   |
| PNS     | Politique nationale de la santé  |
| PNSR    | Politique nationale du secteur rural   |
| POSEF   | Politique sectorielle de l'économie et des finances  |
| PTF     | Partenaire Technique et Financier  |
| QE      | Question d'évaluation  |
| REN-LAC | Réseau national de lutte anti-corruption   |
| SCADD   | Stratégie de croissance accélérée et de développement durable  |
| SP-PPF  | Secrétariat permanent pour la coordination des politiques et programmes financiers                         |
| TOFE    | Tableau des opérations financières de l'Etat   |
| UE      | Union européenne   |
| UEMOA   | Union économique et monétaire ouest-africaine  |