

Évaluation des activités de développement - 2009/3

RAPPORT DG GTPE



Évaluation rétrospective
de l'aide budgétaire globale
de la France au Burkina Faso

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

**ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE
DE L'AIDE BUDGÉTAIRE GLOBALE
DE LA FRANCE AU BURKINA FASO**

RAPPORT

*Évaluation réalisée par
le Cabinet SEE*

Karolyn Thunnissen, Sita Malick Sawadogo, Joëlline Bénéfice

Mai 2009

Les évaluations des activités d'aide au développement produites par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ont pour objectif de concourir à l'amélioration de leur efficacité et d'en rendre compte avec impartialité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Elles adhèrent également à la Charte de la Société française d'évaluation.

En conséquence, les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente synthèse du rapport d'évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement les vues du Ministère.

Avant propos

Le Burkina Faso a été un pays pilote pour le test de la réforme de la conditionnalité de 1998 à 2002 sous les auspices du Partenariat Stratégique pour l'Afrique. Ce test a mené le Burkina Faso à résolument opter pour l'appui budgétaire comme mode préféré de coopération dans la perspective d'une évolution de la conditionnalité portant sur les résultats plutôt que sur les moyens.

La France a alloué en 2006 une première Aide Budgétaire Globale (ABG) pluriannuelle au Burkina Faso pour un montant de 6.5 M€/an. Cette aide couvrait la période 2006-2008 et se décomposait en trois tranches annuelles.

La mise en œuvre de cette première ABG pluriannuelle traduit la volonté de la France de s'inscrire dans le cadre des engagements de la Déclaration de Paris, notamment l'engagement d'augmenter la part des ABG dans le total de l'aide (déjà affirmée dans les conclusions du CICID de juillet 2004) et d'améliorer sa prévisibilité. Elle visait aussi à engager la France dans la voie de la modernisation de sa coopération, en développant un outil conforme aux principes d'harmonisation et de coordination ainsi que d'alignement et d'appropriation.

Depuis cette première initiative, la France a structuré sa politique en la matière à travers notamment l'adoption de plusieurs documents stratégiques : note sur les aides budgétaires adoptée par le CICID de 2004, note de doctrine endossée par le conseil d'administration de l'Agence française de développement en 2007 sur les ABG, note sur la mise en place d'un indicateur de gestion du risque fiduciaire.

Cette évaluation avait pour objet plus précisément de dresser un bilan de cette première expérience de mise en place d'une ABG pluriannuelle et d'en tirer des leçons pour faire évoluer la doctrine et la pratique françaises.

En ce sens, elle devait analyser sous l'angle de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience, le fonctionnement pratique de l'ABG française, au regard notamment de la note de doctrine et de la pratique des autres PTF utilisant l'ABG au Burkina Faso, en particulier au niveau (i) des instruments d'appuis français et sa part dans le total de l'APD allouée par la France au Burkina, (ii) des modalités d'instruction et de revue, (iii) de la division du travail entre le poste et la centrale, (iv) de la structure de l'ABG française (partage entre tranche fixe et tranche additionnelle, choix des déclencheurs), (v) de son montant et de ses modalités de décaissement au Burkina.

Cette évaluation a été confiée à un cabinet de consultants, le cabinet SEE, qui s'est adjoint la collaboration d'un consultant local. Le travail a été piloté par un comité constitué de représentants des différentes administrations et agences concernées (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ministère des affaires étrangères et européennes, Agence française de Développement).

Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans le présent rapport le sont sous la seule responsabilité des consultants et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère ou des autres partenaires.

Ce travail a permis de développer la réflexion de la France vis-à-vis de cet instrument et a fourni des éléments d'analyse dans le cadre de prochaines instructions.

L'évaluation a ainsi contribué utilement à mettre en avant que le contexte burkinabé apparaît tout à fait propice à l'appui budgétaire et les conditions d'éligibilité à l'octroi d'aides budgétaires pluriannuelles peuvent être considérées comme justifiant aisément l'apport d'une aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso.

L'évaluation a également montré que les critères retenus pour l'ABG sont pertinents par rapport à l'Aide Publique au Développement de la France puisqu'ils adressent deux secteurs importants appuyés par la France : l'éducation primaire et la gestion des finances publiques facilitant ainsi indirectement la mise en œuvre de ses interventions dans ces secteurs et assurant leur durabilité.

Parallèlement, les montants de l'ABG française demeurent assez modestes, les effets induits de l'Aide Budgétaire Globale sur les modalités de l'aide utilisés par ailleurs sont assez faibles et une coordination plus intensive entre les différentes institutions est limitée au seul cadre de l'Aide Budgétaire Globale.

Enfin, le rôle des autres partenaires techniques et financiers est évidemment essentiel et il pourrait être pertinent de réaliser dans une deuxième phase une évaluation d'impact dans un cadre conjoint avec les autres bailleurs et portant sur l'ensemble des aides budgétaires allouées au Burkina Faso. La question essentielle de savoir si la pratique actuelle a effectivement conduit à une meilleure appropriation de la politique économique par l'administration burkinabé, comme cela était recherché lors du test initial de la réforme de la conditionnalité, devrait à cette occasion être directement traitée.

Benoît Chervalier
Chef de l'unité d'évaluation

Patrick Guillaumont
Président du comité de pilotage

EVALUATION RETROSPECTIVE DE L'AIDE BUDGETAIRE GLOBALE DE LA FRANCE AU BURKINA FASO

Rapport final

**Pour l'Unité d'évaluation des activités de développement de la Direction
Générale du Trésor et de la Politique Economique, Ministère de
l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi**

Luxembourg, 29 Janvier 2009

L'évaluation rétrospective de l'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso a été réalisée à la demande de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) par une équipe composée de Karolyn Thunnissen (chef d'équipe), Sita Malick Sawadogo et Joëlline Bénéfice (SEE).

Ce rapport reste de la seule responsabilité des consultants indépendants qui en ont été chargés et ne reflète pas nécessairement les vues de la DGTPE.

see

Société d'Etudes et d'Evaluation sarl

241 Route de Longwy
L1941 Luxembourg
www.see-policies.eu

TVA LU 21362626

Table des matières

SYNTHESE	8
1. MANDAT ET METHODOLOGIE	19
1.1. Mandat de l'évaluation.....	19
1.1.1. <i>Cadre de l'évaluation</i>	19
1.1.2. <i>Champ de l'évaluation</i>	20
1.2. Méthodologie	21
1.2.1. <i>Phase de structuration</i>	21
1.2.2. <i>Phase de collecte</i>	21
1.2.3. <i>Phase de synthèse</i>	22
1.3. Cadre d'analyse.....	22
1.3.1. <i>Présentation de la logique d'intervention</i>	22
1.3.2. <i>Présentation des questions d'évaluations</i>	25
2. CONTEXTE DE L'INTERVENTION	28
2.1. Contexte du Burkina Faso	28
2.1.1. <i>Contexte macro-économique</i>	28
2.1.2. <i>Politique de développement</i>	29
2.1.3. <i>Contexte institutionnel</i>	30
2.2. Evolution des AB (depuis 2000)	31
2.2.1. <i>Evolution historique des approches à l'AB</i>	31
2.2.2. <i>Evolution du CGAB</i>	32
2.2.3. <i>Evolution des ABG en chiffres</i>	32
3. PERTINENCE DE L'ABG	34
3.1. Vérification des critères de la Doctrine Française de l'ABG au Burkina Faso.....	34
3.2. Choix des modalités de mise en œuvre de l'ABG française	35
3.2.1. <i>Le montant de l'ABG</i>	35
3.2.2. <i>Répartition des montants et prévisibilité de décaissement</i>	36
3.2.3. <i>Conditions de décaissement des tranches</i>	37
3.3. Montage institutionnel pour la mise en œuvre	38
3.4. Conclusions sur la pertinence	40
4. EFFICACITÉ DE L'APPUI BUDGETAIRE CONJOINT	41
4.1. Efficacité du CGAB	41
4.1.1. <i>Efficacité opérationnelle du dispositif CGAB</i>	41
4.1.2. <i>Contributions du dispositif CGAB CSLP</i>	41
4.1.3. <i>Résultats en termes d'alignement sur les procédures nationales et la prévisibilité</i>	42
4.2. Efficacité du dialogue au sein du CGAB	43
4.2.1. <i>Dialogue inter-bailleurs</i>	43
4.2.2. <i>Dialogue avec le Gouvernement</i>	43
4.3. Efficacité de l'ABG découlant des choix des modalités de l'instrument par la France	44

4.3.1.	<i>L'opportunité du choix des modalités de l'ABG</i>	44
4.3.2.	<i>Les critères de décaissement</i>	44
4.3.3.	<i>Contributions spécifiques de la France à l'efficacité de l'instrument d'AB</i>	45
4.4.	Efficacité de l'AB conjoint.....	45
4.4.1.	<i>Equilibres macro-économiques et financement des OMD</i>	45
4.4.2.	<i>Amélioration de l'offre des services sociaux de base</i>	46
4.4.3.	<i>Gouvernance financière</i>	46
4.5.	Conclusions sur l'efficacité de l'ABG	47
5.	EFFICIENCE DE L'APPUI BUDGETAIRE	48
5.1.	Participation au CGAB	48
5.1.1.	<i>Coûts de transaction du côté du Gouvernement</i>	48
5.1.2.	<i>Coûts de transaction au niveau des PTF</i>	49
5.1.3.	<i>Contribution de la France</i>	49
5.2.	Efficience du dispositif institutionnel français d'instruction, de gestion et de suivi du dossier ABG	49
5.2.1.	<i>Une efficience limitée par la présence de trois institutions (MINEIE, MAEE, AFD)</i> 50	
5.2.2.	<i>Un système de gestion et de suivi parallèle répondant avec un objectif double</i> 50	
5.3.	Efficience découlant des choix des modalités de l'instrument.....	51
5.3.1.	<i>L'opportunité du choix d'un système de deux tranches (tranches fixes/tranches additionnelles)</i>	51
5.3.2.	<i>Réalisme des critères de décaissement (indicateurs retenus, modes de calcul et valeurs cibles)</i>	52
5.4.	Analyse comparative de l'efficience de l'ABG multi-annuelle dans le cadre multi-bailleurs.....	52
5.5.	Conclusions sur l'efficience de la mise en œuvre de l'ABG	53
6.	CONTRIBUTION DE L'ABG AUX 3C	54
6.1.	Le CGAB comme vecteur d'amélioration de la coordination entre gouvernement et bailleurs, de la cohérence et de la complémentarité de leurs actions au Burkina Faso.....	54
6.1.1.	<i>Cohérence, coordination et complémentarité dans le cadre du CGAB</i>	54
6.1.2.	<i>Une faible influence de la participation au CGAB au niveau sectoriel</i>	55
6.2.	L'instrument de l'ABG comme stimulateur d'une meilleure coordination interne aux institutions de l'aide française et d'une cohérence et complémentarité accrue de ses actions au Burkina	56
6.2.1.	<i>Une forte concertation des acteurs français dans le cadre du CGAB</i>	56
6.2.2.	<i>... dont les effets sur les autres domaines d'intervention sont difficilement perceptibles</i>	56
6.3.	Conclusions sur les 3Cs	57
7.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	59
7.1.	Conclusions sur les critères d'évaluation.....	59
7.1.1.	<i>Pertinence</i>	59
7.1.2.	<i>Efficacité du CGAB</i>	59
7.1.3.	<i>... et de l'AB</i>	60
7.1.4.	<i>Efficience du CGAB</i>	60
7.1.5.	<i>Les 3 Cs : coordination, complémentarité et cohérence des actions</i>	60
7.2.	Les avantages comparatifs de l'ABG pour la France.....	61
7.3.	Recommandations	62
7.3.1.	<i>Recommandations spécifiques à la France au Burkina Faso</i>	62
7.3.2.	<i>Recommandations relatives au CGAB</i>	65
7.3.3.	<i>Recommandations pour la Doctrine de l'ABG</i>	66
	ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCES	69

ANNEXE 2 : L'AIDE FRANCAISE AU BURKINA FASO	74
ANNEXE 3 : REPONSES AUX QE	79
ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE	142
ANNEXE 5 : CALENDRIER DES ENTRETIENS	149

Liste des sigles

3 C :	Coordination, Cohérence, Complémentarité
AAS :	Aide à l'Ajustement Structurel
AB :	Aide / appui Budgétaire
ABG :	Aide Budgétaire Globale
ABG-RP :	Aide Budgétaire Globale – Réduction de la Pauvreté
ABS :	Aide Budgétaire Sectorielle
AFD :	Agence Française de Développement
APD :	Aide Publique au Développement
AT :	Assistance Technique
BAD :	Banque Africaine pour le Développement
BCEAO :	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
BF :	Burkina Faso
BM :	Banque Mondiale
C2D :	Contrat de désendettement développement
CAD/OCDE :	Comité de l'Aide au Développement de l'OCDE
CAST :	Compte d'Affectation Spéciale du Trésor
CdC :	Cours des Comptes
CDMT :	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE :	Commission Européenne
CGAB :	Cadre de Gestion de l'Appui Budgétaire
CICID :	Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement
CIP :	Cadre d'Intervention Pays
CJ :	Critère de Jugement
COFIL :	Comité de Pilotage
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CST :	Commission Sectorielle et Thématique
DCP :	Document Cadre de Partenariat
DdP :	Déclaration de Paris
DGB :	Direction Générale du Budget
DGCID :	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGCOOP :	Direction Générale de la Coopération
DGI :	Direction Générale des Impôts
DGRE :	Direction Générale des Ressources en Eau
DGTCP :	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DGTPE :	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (MINEIE)
EPE :	Entreprises Publiques d'Etat
FERF :	Fiche d'Evaluation et de suivi du Risque Fiduciaire
FMI :	Fonds Monétaire Internationale
FRPC :	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
FSD :	Fonds Social de Développement
FSP :	Fonds de Solidarité Prioritaire
GdBF :	Gouvernement du Burkina Faso
IDH :	Indice de Développement Humain
INSD :	Institut National de la Statistique et de la Démographie
IRF :	Indice de Risque Fiduciaire

MAEE :	Ministère des Affaires Etrangères, devenu Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MATD :	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MDF :	Ministère des Finances
MEDEV :	Ministère de l'Economie et du Développement
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
MINEIE :	Ministère de l'Economie de l'Industrie et de l'Emploi
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONEA :	Office National de l'Eau et de l'Assainissement
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
PAOEB :	Projet d'Amélioration de l'Offre Educative de Base
PAP :	Plan d'Actions Prioritaires
PAREF :	Programme d'Appui à la Réforme des Finances publiques
PAS :	Plan d'Ajustement Structurel
PDDEB :	Programme Décennal de Développement de l'Education de Base
PDSE :	Programme de Développement du Secteur de l'Energie
PEFA :	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB :	Produit Intérieur Brut
PM :	Premier Ministre
PN AEPA :	Programme National d'Alimentation en Eau Potable et Assainissement
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE :	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
PRGB :	Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
QE :	Question d'Evaluation
S&E :	Suivi et Evaluation
SAS :	Subvention d'Ajustement Structurel
SCAC :	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SCAP :	Stratégie Commune d'Assistance Pays
SDR :	Special Drawing Rights (du FMI)
SP PPF :	Secrétariat Permanent pour la coordination des Politiques et Programmes Financiers
SRFP :	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques
ST :	Secrétariat Technique
STC/PDES :	Secrétariat Technique pour la Coordination des Politiques et Programmes de Développement
TA :	Tranche additionnelle
TF :	Tranche fixe
UE :	Union Européenne
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

SYNTHESE

Objectif de l'étude – mandat :

Avec la Note du Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) d'Avril 2005, la France s'est engagée dans la voie d'une modernisation de sa coopération en optant pour l'utilisation de l'Appui Budgétaire Global (ABG), modalité de financement qui contribue à l'application des principes d'appropriation, d'harmonisation, de coordination et d'alignement de l'aide. L'appui budgétaire se distingue des autres formes d'aide par le fait que les fonds sont directement versés au Trésor Public en soutien au budget de l'Etat bénéficiaire pour augmenter ses ressources disponibles pour la mise en œuvre de ses politiques de développement. Ainsi l'ABG favorise :

- **l'alignement** de l'aide sur les politiques et sur les procédures nationales (mise en œuvre de la stratégie du gouvernement par l'utilisation de ses propres procédures de programmation, exécution, contrôle et suivi budgétaires) ;
- **l'harmonisation** de l'aide entre bailleurs autour des programmes définis par le gouvernement bénéficiaire ;
- et enfin la **coordination** des interventions des différents bailleurs de fonds et du Gouvernement.

L'ABG repose sur l'hypothèse d'une (volonté de) convergence suffisante entre les politiques conduites par le gouvernement et les pratiques de gouvernance publique qu'il applique, et celles que les bailleurs sont prêts à financer (appropriation).

Cette approche de l'aide publique au développement s'est développée dans un souci d'amélioration de l'efficacité de l'aide..

La nouvelle orientation de l'aide préconisée par le CICID apporte des changements profonds par rapport aux modalités mises en œuvre jusqu'alors par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) en matière d'aides budgétaires :

- L'objectif de l'ABG : il ne s'agit plus d'apporter des fonds pour stabiliser la situation macro-économique et financière du pays comme c'était le cas avec les précédents appuis d'ajustement structurel ou d'appui à la balance des paiements, mais de donner une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire au Gouvernement bénéficiaire devant lui permettre de mettre en œuvre sa politique de développement.
- Les modalités de sa mise en œuvre : les appuis sont entièrement fongibles (contrairement aux appuis précédents, les dépenses ne sont ni ciblées ni pré-identifiées et la France n'intervient pas dans la gestion de l'utilisation des fonds), les procédures budgétaires nationales sont utilisées (sans circuits de gestion parallèle) et les appuis sont octroyés pour plusieurs années permettant ainsi leur prévisibilité.
- Le cadre de mise en œuvre : l'ABG est octroyé dans un cadre organisé (souvent avec plusieurs autres bailleurs de fonds octroyant des appuis budgétaires) permettant que le dialogue de politique soit global soit sectoriel.

Cette nouvelle orientation du CICID s'est traduite depuis 2006 par la mise en œuvre d'un ABG dans un cadre pluriannuel et multi-bailleurs dans deux pays : le Mali et le Burkina Faso. Au Burkina Faso, l'ABG a été mis en œuvre pour une durée de trois ans

(2006-2008), pour un montant de 6,5M€ par an (+ 1,5M€ en 2008), au sein du Cadre de Gestion des Appuis Budgétaires à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP), cadre de coordination des neuf bailleurs appuyant le pays via un appui budgétaire.

Dans un contexte de sévères contraintes budgétaires et de revue générale des politiques publiques, il paraissait opportun de réaliser une évaluation de l'expérience de mise en œuvre d'un ABG pluriannuel en s'appuyant sur l'exemple du Burkina Faso dans un double objectif :

- tirer les leçons de l'expérience afin de faire évoluer la doctrine et la pratique en vérifiant l'utilité, l'efficacité et la visibilité de l'aide française sous cette forme.
- de manière plus traditionnelle, éclairer la décision d'engager un nouvel ABG pluriannuel au Burkina Faso pour la période à venir.

Ainsi l'accent de l'évaluation est mis sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacités de l'ABG fourni au Burkina Faso mesurées par rapport aux avantages théoriques du cadre multi-bailleurs existant et de ses modalités pratiques et en comparaison avec les autres instruments de l'Aide Publique au Développement (APD) française au Burkina Faso. L'évaluation ne cherche pas à fournir une analyse détaillée de la contribution spécifique de l'ABG français aux objectifs fixés pour le CGAB-CSLP dont la réalisation est analysée chaque année par une revue indépendante du CGAB, ni à fournir une étude des réalisations auxquelles l'ABG a pu contribuer mais qui ne lui sont pas forcément (et uniquement) imputables, ce genre d'évaluation devant former l'objet d'une évaluation conjointe de l'appui budgétaire; en termes d'évaluation des résultats, cette évaluation se limite au mieux aux effets immédiats de l'ABG sur la mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris.

Pour dresser le bilan de cette première expérience d'ABG pluriannuel de la France au Burkina Faso et d'en tirer des leçons pour contribuer au processus de réflexions mené sur cet instrument d'aide, l'évaluation a permis de répondre à plusieurs questions :

- Quelles sont les particularités du contexte Burkinabè qui ont permis à la France de mettre en œuvre son nouvel instrument d'ABG et quelles ont été les caractéristiques de cet ABG ?
- Quels ont été les avantages pour la France de sa participation à l'effort multi-bailleurs à travers le CGAB et quels en ont été les effets et résultats ?
- Quels sont les avantages de l'ABG par rapport aux autres modalités d'intervention de la France et comment l'expérience de sa mise en œuvre peut-elle servir à adapter la doctrine et la prochaine intervention au Burkina ?

Par le biais de l'investigation de huit questions évaluatives couvrant les critères traditionnels d'évaluation de pertinence, efficacité, efficience et du critère additionnel de la mise en œuvre des principes de coordination, complémentarité et cohérence, l'étude a pu faire les constats suivants et en tirer certaines conclusions.

Contexte de l'intervention :

Le contexte Burkinabè est particulièrement propice à l'intervention sous forme d'appuis budgétaires. Le Burkina Faso a été un pays pilote pour le test sur la réforme de la conditionnalité de 1998 à 2002 sous les auspices du Partenariat Stratégique pour l'Afrique et ce test a mené le Burkina Faso à résolument opter pour l'appui budgétaire comme mode préféré de coopération. Véritablement démarrés en 2001, les appuis budgétaires constituent à ce jour 36% de l'APD. Entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, l'approche suivie par les bailleurs a donc fortement évolué, passant d'une logique bilatérale et de ciblage de l'aide dans les années 90, à une dynamique multi-bailleurs et un alignement entre 2001 et 2004, pour finir par la mise en place d'un partenariat bailleurs / gouvernement piloté par le gouvernement et adoptant les principes de coordination, d'alignement et d'harmonisation depuis lors.

Parallèlement, les montants des appuis budgétaires ont connu une croissance continue depuis 2000. En 2007, ils atteignaient 178 millions d'euros (117 milliards de FCFA), soit 14% des dépenses budgétaires totales¹ et 36% de l'APD.

Plusieurs éléments ont justifié et favorisé cette évolution remarquable de l'APD :

Des besoins indéniables et une dépendance envers l'APD

La performance macro-économique et budgétaire du Burkina Faso, pays sahélien enclavé à très faible revenu, est fortement tributaire de la performance du secteur agricole (notamment cotonnier) et des aides extérieures qui représentent 10% du Produit Intérieur Brut (PIB) et financent près de 50% des dépenses publiques. Les recettes mobilisables par les régies financières restent loin des niveaux requis pour mettre en œuvre la politique de développement du Gouvernement même si l'assainissement des finances publiques des années 1990 et la stratégie de réforme de leur gestion, poursuivis depuis la fin des années 1990 ont permis d'améliorer (modestement) la mobilisation des recettes et d'œuvrer vers une meilleure efficacité de la dépense. La question de la soutenabilité de la dette extérieure, dans la mesure où elle est étroitement liée à la performance des exportations, reste par ailleurs posée et appelle une politique d'endettement très prudente.

Un maintien de la stabilité macro-financière et une bonne performance macro-économique

Malgré ces contraintes et sa forte vulnérabilité aux chocs externes, l'économie burkinabé a été relativement résiliente face à l'instabilité des termes de l'échange et aux variations climatiques de la dernière décennie. Les politiques de restriction fiscale et de contrôle monétaire prônées par le FMI et mises en œuvre avec son soutien depuis 1991 ont réussi à maintenir le déficit budgétaire et le taux d'inflation à des niveaux assurant la stabilité macro-économique et financière et permettant de satisfaire les critères de convergence établis par l'UEMOA dont le Burkina est membre. La croissance du PIB réel, à un taux de 5,1% par an en moyenne sur 2000-2008, a été supérieure à celle de la sous-région et a engendré une modeste augmentation des revenus réels par habitant. Néanmoins les avancées en termes de bien-être social sont limitées et le Burkina reste classé 176^{ème} pays sur 177 (chiffres 2005) en termes d'indice de développement humain (IDH) avec une incidence élevée de la pauvreté estimée à 42,6% en 2007 (contre 46,4% en 2003).

Une politique de lutte contre la pauvreté structurée

Face à cette situation, le Gouvernement a mis en œuvre depuis 2000 un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), assorti en 2004 d'un plan d'action prioritaire triennal (PAP) renouvelé annuellement, dont les objectifs sont :

- D'accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;
- De garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
- D'élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ;
- De promouvoir la bonne gouvernance.

Ce CSLP est sous-tendu par des politiques et stratégies sectorielles dans les secteurs prioritaires pour la lutte contre la pauvreté tels que l'éducation, la santé et l'eau. Ces secteurs sont systématiquement favorisés (et protégés) lors des arbitrages budgétaires, reçoivent un effort financier important du budget national et cumulent une part importante des dépenses publiques². Ceci est d'autant plus important que la

¹ L'APD totale pour la même année représentait près de 40% du total des dotations budgétaires.

² Dans le Cadre des Dépenses à Moyen Terme CDMT 2006-2008 les parts relatives de ces secteurs dans les dépenses totales du budget général de l'état hors dette et projets sur financement extérieur (mais u inclus ressources PPTTE) représentaient : 12% pour la éducation primaire et 15,7% pour la santé. La justice, autre secteur prioritaire, est maintenue à au moins 1,7% des dépenses totales.

marge de manœuvre des autorités en matière d'arbitrage budgétaire est faible, s'élevant à moins de 10% de l'enveloppe totale des dépenses après allocations aux dépenses incompressibles et projets en cours.

La mise en œuvre du CSLP comprend également un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques lequel consolide les acquis des mesures de réformes entreprises depuis le début des années 2000 et ancre l'ensemble des efforts encore à réaliser dans une stratégie de réforme accompagnée par un programme sectoriel d'actions et un budget triennal.

Des progrès certains dans la transparence de la gestion des finances publiques et la redevabilité

Le système de gestion des finances publiques du Burkina Faso a régulièrement été évalué et les diagnostics soulignent les progrès atteints, entre autres en matière de programmation budgétaire, d'application des procédures budgétaires d'exécution de la dépense, de mise en place de systèmes informatisés de suivi de l'exécution budgétaire et de paiements, de déconcentration budgétaire, de mise en place d'organes de contrôle externe, etc. Les efforts sont soutenus et l'engagement du Burkina Faso dans la dynamique d'amélioration continue de la transparence des finances publiques et de la recherche de l'efficacité de la dépense publique est réelle et placée sous le cadre fédérateur de la stratégie de réforme des finances publiques approuvée en 2007 par le Gouvernement et agréée avec les bailleurs de fonds.

Un contexte institutionnel propice pour instaurer un dialogue de politiques

Le Burkina Faso a été un pays pilote pour le test sur la réforme de la conditionnalité de 1998 à 2002 sous les auspices du Partenariat Stratégique pour l'Afrique et c'est dans cette mouvance que s'est inscrite la nouvelle approche coordonnée et alignée de l'AB conjoint concrétisée par la signature en 2001 du protocole d'accord « Soutien Budgétaire Conjoint » (SBC) rassemblant six PTFs. Celui-ci a été suivi en 2004 par la signature d'un nouvel accord de partenariat, le CGAB-CSLP, caractérisé par un fort leadership national, une formalisation et une intensification des arrangements de suivi et de coordination ainsi que par une harmonisation des conditions de décaissement de l'AB entre les différents PTFs (adoption d'une matrice commune). Ce mécanisme général d'organisation des appuis budgétaires (CGAB) qui regroupe la totalité des bailleurs faisant de l'AB, démontre une bonne appropriation par la partie nationale ainsi qu'un fort dynamisme. Il est présidé par le Ministère de l'Economie et des Finances et appuyé par un secrétariat constitué de représentants du gouvernement et de deux représentants des partenaires techniques et financiers (PTFs). Le CGAB est règlementé par un protocole d'accord et accompagné d'une matrice regroupant les indicateurs et mesures utilisés comme critères de décaissement de l'AB par les bailleurs.

Néanmoins le contexte institutionnel de l'AB au Burkina Faso est contrasté car le dispositif de suivi-évaluation du CSLP mis en place est peu fonctionnel faute d'appropriation et du fait d'une architecture regroupant une multitude de cadres de concertation. Par son grand dynamisme, le CGAB-CSLP a d'ailleurs pu nuire au développement et fonctionnement adéquat du dispositif de suivi du CSLP en s'y substituant en partie. Afin de rétablir un équilibre entre les différentes instances de dialogue, le gouvernement et les PTF travaillent actuellement à recadrer les processus et en assurer une meilleure harmonisation.

Considérant ces différents éléments, le contexte Burkinabé apparaît tout à fait propice à l'appui budgétaire et les conditions d'éligibilité à l'octroi d'ABG pluriannuelles peuvent être considérées comme justifiant aisément l'apport d'un ABG de la France au Burkina Faso :

- Une politique macroéconomique saine et soutenable attestée par un programme avec le FMI;

- Une Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté en ligne avec les Objectifs Millénaire du Développement et disposant d'un dispositif de suivi-évaluation de sa mise en œuvre ;
- Des politiques sectorielles crédibles et arbitrages budgétaires en conséquence
- Une évaluation positive du système de gestion des finances publiques, et enfin,
- Une qualité satisfaisante de l'environnement institutionnel.

Les caractéristiques de l'ABG français 2005-2008 :

Les montants

Le conseil de surveillance de l'Agence Française de Développement (AFD) approuvait le 21 décembre 2006 un ABG de 14,5 M€ en subventions destiné au financement partiel du programme économique et financier du Burkina Faso sur la période 2006-2008 ; cette subvention est passée de facto, après addition des tranches additionnelles annuelles prévues dès l'instruction du programme mais dont les montants n'avaient pas encore été fixés dans la Convention, à 21 M€.

Les modalités de l'appui de l'ABG français fourni dans le cadre du CGAB-CSLP sont les suivantes : l'enveloppe pluriannuelle de 21 M€ (non affectée) couvre les exercices 2006-2007-2008 :

- Pour 2006, l'aide budgétaire de 6,5 M€ est versée en une seule tranche fixe, sur la base de l'approbation en septembre 2005 de la revue de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) par le conseil d'administration du FMI.
- Pour 2007, une tranche fixe de 4 M€ est versée par la partie française sur la base de trois critères d'appréciation : (i) stabilité du cadre macroéconomique (sur la base des revues du FMI) (ii) qualité de la mise en œuvre du CSLP et (iii) progrès dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques.
- Pour 2008, une tranche fixe de 4 M€ doit être allouée sur la base des trois critères définis pour la tranche fixe de 2007.

Les tranches fixes pour 2007 et 2008 sont complétées par une tranche additionnelle de 2,5 M€ octroyée sur la base des résultats constatés pour six indicateurs tirés de la matrice CGAB (en matière de gestion budgétaire et d'éducation). En 2008, une enveloppe supplémentaire de 1,5M€ a été octroyée.

L'ABG de la France a ainsi permis de couvrir 0,7% des dépenses de l'Etat en 2006 et 0,5% en 2007 ce qui paraît peu mais représentait tout de même (sur base programmatique) plus du tiers du besoin de financement résiduel³ du budget en 2006, 12% en 2007 et 8% en 2008, donnant ainsi au Gouvernement Burkinabè une meilleure marge de manœuvre pour mettre en œuvre son CSLP.

On note toutefois que les montants octroyés pour l'ABG triennal français ne révèlent qu'une légère augmentation par rapport aux montants annuels précédemment alloués (2003 à 2005), restent faibles en part relative de l'APD total de la France (moins de 10%) au Burkina Faso, et sont comparables à ceux de « petits » bailleurs bilatéraux comme la Suède, la Suisse ou le Danemark. **Par conséquent, l'ABG au Burkina Faso ne semble réaliser qu'un pas incertain dans la nouvelle orientation voulue pour l'aide française : une importance accrue de l'AB.** L'augmentation des montants de l'ABG en valeur absolue et relative à l'ensemble de la coopération française au Burkina Faso paraît néanmoins difficile dans un contexte de non fongibilité de ces ressources avec celles allouées au Ministère des Affaires Etrangères

³ Par besoin de financement résiduel on entend le besoin de financement dégagé par le TOFE prévisionnel non encore couvert par des financements identifiés.

et Européennes (MAEE) et à l'Agence Française du Développement (AFD) (l'ABG est octroyé par la DGTPÉ sur des fonds qui lui sont propres) et d'absence de programmation financière globale de l'aide française par pays.

Les modalités de mise en œuvre

La France a choisi de programmer son ABG sur trois années et de le décaisser en tranches fixes annuelles liées aux trois conditions partagées par tous les bailleurs de fonds octroyant des appuis budgétaires⁴ couplés à des tranches (à montants également fixes) additionnelles liées à six indicateurs issus de la matrice CGAB-CSLP ; trois indicateurs portent sur la gestion des finances publiques et trois sur la performance dans le secteur de l'éducation (dont un indicateur de résultat et deux indicateurs budgétaires).

La prévisibilité de l'ABG normalement associée à une programmation triennale a été réduite de fait à une seule année par l'instruction du dossier en fin d'année : une programmation sur horizon glissant de trois ans (alignée sur la programmation budgétaire Burkinabè) permettrait de tirer meilleur parti de la tri-annualité comme facteur d'amélioration de la prévisibilité. De même l'efficacité de l'ABG à soulager le besoin de trésorerie de l'Etat a été compromise par le décaissement tardif des tranches. Enfin les tranches additionnelles et leurs liens à des indicateurs ont permis d'attirer l'attention des autorités sur quelques points de sensibilité plus particuliers pour la France, de nourrir au sein du CGAB-CSLP un dialogue sur ces questions et de renforcer le lien existant entre l'ABG et deux secteurs d'intervention forte de la France au Burkina Faso : a) le soutien à la mise en œuvre de la stratégie de réforme des finances publiques, qui est actuellement envisagé sous la forme d'un appui sectoriel et, b) l'appui à l'éducation qui utilise déjà largement les procédures budgétaires nationales s'apparentant ainsi à l'appui budgétaire sectoriel.

Le dispositif de gestion de l'ABG

Le dispositif de gestion de l'ABG de la France est assuré par :

- le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) et l'AFD au Burkina Faso, le premier utilisant ses compétences en matière macro-économique et de gestion des finances publiques pour assurer le suivi quotidien des questions relatives à la mise en œuvre de l'ABG, le deuxième étant responsable de la gestion de l'ABG et apportant l'éclairage sectoriel aux discussions sur les différents volets de la stratégie de réduction de la pauvreté soutenu par l'ABG. Les deux instances participent aux réunions du CGAB, leurs inputs combinés représentant environ un temps plein et demi.
- les missions tripartites d'instruction et de suivi de la mise en œuvre de l'ABG par les services centraux basés à Paris. Pour ces derniers, trois services interviennent conjointement avec des compétences et responsabilités particulières : la Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques (DGTPÉ) qui finance et octroie l'appui et est responsable du suivi macro-économique, l'AFD qui gère la mise en œuvre de l'AB dans le pays et qui a des compétences sectorielles pointues et enfin le MAEE qui est responsable du suivi de la gestion des finances publiques et a donc des compétences particulièrement pertinentes pour l'ABG. Ces missions de très courte durée (3 jours) sont annuelles (sauf en 2008).

L'organisation de ce dispositif sur le terrain est pertinente et efficace : elle permet à la France de participer pleinement au dialogue de politiques prenant place au sein du CGAB qui est au cœur de l'ABG. Le dialogue lié à l'ABG permet aux bailleurs de fonds impliqués d'infléchir les orientations de politiques, au niveau global et dans une moindre mesure au niveau sectoriel. Les discussions au sein du CGAB permettent

⁴ Stabilité macro-économique attestée par les conclusions des revues de l'Article IV du FMI, appréciation positive de la qualité de la mise en œuvre du CSLP et appréciation positive des progrès enregistrés dans la mise en œuvre de la réforme des finances publiques.

aussi aux bailleurs de développer des diagnostics communs et des vues partagées sur les problématiques en cours, puis de coordonner leurs interventions pour une meilleure efficacité de l'aide. La lourdeur relative du dispositif français d'ABG par rapport aux montants engagés doit donc être considérée à la lumière des gains en termes de coordination et de partage d'information qui dépassent le seul cadre de l'ABG.

On note par ailleurs que l'organisation institutionnelle de la gestion et de la mise en œuvre sur le terrain relève principalement d'un arrangement informel entre le SCAC et l'AFD et n'empêche pas certains doublons entre les acteurs. La collaboration et l'entente intelligente des agents sur le terrain paraissent compenser le manque d'instructions claires en la matière : la gestion de l'AB n'a pas subi de retards particuliers, et le poste a su adapter ses ressources humaines.

En ce qui concerne le rôle des missions tripartites des sièges dans le dispositif institutionnel de l'ABG, s'il est pertinent que l'ABG soit instruite par celles-ci pour assurer une prise en compte approfondie des différents facteurs relatifs au dossier et une bonne coordination entre les trois acteurs français concernés, l'implication de ces mêmes missions dans le suivi de l'ABG est plus contestable du fait de l'existence sur place d'un dispositif et de compétences adéquates et donc de risques de doublons au niveau des discussions (notamment celles ayant lieu dans le cadre des missions FMI et du CGAB) et de l'augmentation des coûts de gestion induits. La justification des missions tripartites de suivi est basée sur les besoins de coordination interministérielle et intra-ministérielle (entre les sièges et le poste) et le nécessaire suivi macro-économique d'un pays se situant dans la zone Franc, deux domaines essentiels mais indépendants de l'octroi ou non d'un ABG. Du seul point de vue de la gestion de l'ABG ces missions tripartites ne sont donc pas strictement nécessaires et leur fréquence pourrait être réduite.

Enfin on note que la mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso s'est accompagnée d'une forte coordination entre les institutions impliquées, principalement sur le terrain. Paradoxalement, les effets de cette coordination semblent s'être limités aux seules discussions liées à l'ABG, et notamment à la matrice des indicateurs de suivi de l'ABG, ainsi qu'au domaine de la gestion des finances publiques qui lui est intimement lié, sans dépasser ce cadre et influencer sur la coordination des autres modalités d'aide de la France et des interventions dans les autres secteurs. Si la mise en œuvre de l'ABG s'est faite de façon complémentaire et cohérente avec les autres interventions françaises, il ne semble pas que l'AB ait été une force d'entraînement sur l'ensemble de l'aide, ni que les autres outils de l'aide aient tiré profit de l'appartenance au CGAB pour porter des messages. L'impression est que l'AB a fonctionné en vase clos, les initiatives d'approche programme sous l'AFD (dans les secteurs de l'éducation primaire, l'eau et l'énergie) ayant été impulsées avant l'ABG, les objectifs de l'ABG et/ou de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) n'étant que peu compris par les acteurs de l'aide française sur le terrain non directement concernés par la mise en œuvre de l'ABG et les échanges entre sectoriels étant limités aux discussions autour de la matrice.

Les montants relativement faibles de l'ABG française, la faiblesse des effets induits de l'ABG sur les modalités de l'aide utilisés par ailleurs, et la limitation de la coordination plus intensive entre les différentes institutions au seul cadre de l'ABG, posent la question de savoir si un choix politique a été fait par les autorités françaises d'adopter l'ABG au Burkina Faso comme un autre outil d'APD ou comme une nouvelle approche à l'APD comme le voudrait le CICID, deux options qui ne requièrent pas les mêmes investissements (humains notamment) et n'ont pas la même portée (sur la mise en œuvre des principes de coordination, harmonisation et alignement notamment). Une différence de points de vue et d'intention est perceptible entre les vues des différentes institutions impliquées et entre elles et leurs représentations sur place au Burkina Faso.

Le rôle du CGAB

Le cadre multi-bailleurs / gouvernement pour les appuis budgétaires, le CGAB-CSLP, a fourni un cadre institutionnel propice à la mise en œuvre de l'ABG. Malgré certaines limites, il apparaît comme un cadre solide et efficace dans l'atteinte de la plupart de ses objectifs, ayant notamment facilité :

- Un accroissement des AB alloués au pays ;
- Le renforcement de la stratégie de réforme des finances publiques ;
- Une plus grande harmonisation des bailleurs ;
- L'amélioration de la prévisibilité des montants des appuis et de leur alignement sur les procédures nationales ;
- Une meilleure appropriation par le gouvernement de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- L'intensification du dialogue inter-bailleurs et le développement d'un dialogue approfondi avec le Gouvernement notamment en matière de gouvernance financière.

Les montants d'appuis budgétaires octroyés par l'ensemble des bailleurs sur la période 2006-2008 ont pu contribuer à la stabilité macro-économique et ont donné une marge de manœuvre budgétaire au Gouvernement, facilitant la réallocation relative des dépenses aux secteurs prioritaires sociaux. Bien qu'ayant démontré une tendance très positive, l'amélioration des indicateurs sociaux est restée toute relative : en santé et en éducation les résultats atteints restent insuffisants pour permettre la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à échéance 2015 ; en eau potable la situation est satisfaisante. Plus que l'atteinte de tel ou tel indicateur OMD, l'efficacité de l'AB s'est donc surtout vérifiée en raison des discussions relatives à la gouvernance financière qu'il a induites et qui ont contribué à son amélioration ainsi que celle de la gestion de la mise en œuvre de la politique de développement.

La mise en œuvre de l'ABG dans le cadre du CGAB s'est traduite par une baisse des coûts de transaction pour le gouvernement et une hausse pour les bailleurs (en particulier lorsqu'ils en assument le « chef de filat ») du fait du niveau élevé de coordination à travers des réunions et travaux communs (partage de termes de référence et de rapports pour commentaires, élaboration de positions communes, etc.). Ces coûts sont d'autant plus élevés qu'une partie du dialogue actuellement logé dans le cadre du CGAB aurait dû prendre place autour du CSLP et que la division du travail ou la mise en place de travaux conjoints (missions avec termes de référence et rapports conjoints par exemple) ne sont encore qu'embryonnaires au sein des bailleurs participant au CGAB. Toutefois, bien que les coûts d'entrée / d'apprentissage soient élevés, ils sont partiellement compensés par les effets positifs de la coordination. En effet, l'efficacité du CGAB en termes de dialogue dépasse le seul cadre de l'AB.

La participation au cadre du CGAB a contribué à l'amélioration de la coordination entre bailleurs et entre ceux-ci et le gouvernement, principalement en matière de revues conjointes (du CSLP, de la matrice CGAB) et de gouvernance financière. Les effets sur la coordination au niveau des secteurs sont plus incertains, le dialogue au sein du CGAB restant plus technique et axé sur les critères de décaissement.

Hormis les résultats très positifs du CGAB, certaines limites de ce cadre de dialogue doivent être soulignées. L'harmonisation des bailleurs reste partielle en ce qui concerne les modalités et critères de décaissement. Les critères de décaissement sont faiblement appropriés par les ministères sectoriels et permettent principalement de cristalliser les discussions avec le gouvernement au sein du CGAB sur certains points focaux. De plus, les effets de la coordination sont relativement limités en termes de travaux réellement communs et conjoints ; parmi ceux-ci on peut citer le diagnostic commun sur la situation burkinabè en matière de système de gestion des finances publiques (étude PEFA) et l'ouverture des missions à la participation d'autres bailleurs. Il est toutefois difficile d'imputer à la dynamique de l'AB l'augmentation de la coordination de l'aide observée hors du cadre du CGAB (augmentation des AB sectorielles et de l'approche programme), la coordination au niveau sectoriel restant principalement du ressort du dialogue en cours dans le cadre des revues sectorielles.

On peut enfin noter que le CGAB a eu des effets immédiats négatifs imprévus : la faiblesse du dispositif de suivi du CSLP a été compensée par un dialogue actif avec le gouvernement dans le cadre du CGAB, dialogue qui s'est substitué de facto au dialogue qui aurait du prendre place autour de la mise en œuvre du CSLP. Ceci a d'une part limité les discussions aux indicateurs de l'ABG contenus dans la matrice CGAB plutôt qu'au PAP-CSLP et d'autre part a pu freiner l'amélioration du fonctionnement du dispositif de suivi CSLP et du dialogue l'accompagnant.

Le CGAB facilite énormément la mise en œuvre des appuis budgétaires en fournissant un cadre organisé de dialogue de politiques permettant aux bailleurs y participant de développer des visions communes et de les partager avec le gouvernement afin d'influer sur les choix stratégiques de politiques de développement. Si le fonctionnement du CGAB paraît lourd et les coûts d'entrée très élevés, son efficacité est mesurable à la coordination de l'ensemble de l'aide contribuant ainsi à améliorer l'efficacité de l'aide et dépasse donc le seul cadre de l'AB. Dans ce contexte la France n'a pas encore su tirer suffisamment parti de cette opportunité pour améliorer la coordination, complémentarité et cohérence d'une part entre les différents outils et institutions de son aide au Burkina Faso et d'autre part entre son aide et celle des autres bailleurs.

Avantage comparatif de l'ABG

Suite à ces constats et conclusions, il est aisé de voir que l'ABG n'a pas été un instrument d'aide comme un autre : son principal avantage au Burkina Faso est qu'il a permis à la France d'être partie prenante du partenariat entre le gouvernement et les PTF, partenariat qui a permis la mise en place d'un dialogue politique et de politiques, une meilleure coordination, harmonisation, alignement et redevabilité. Comme vu auparavant, étant donné le dispositif de coordination de l'aide au Burkina, de tels effets n'auraient pas été possibles en dehors du CGAB, le dialogue s'étant formé autour de l'AB. La participation de la France à cette instance lui a permis de donner réalité aux principes de la Déclaration de Paris et a montré sa capacité à s'adapter aux nouvelles modalités de coopération (dialogue et coordination).

Elle lui a aussi permis de mieux se faire entendre par les autorités et les PTF et d'améliorer son image auprès de ces derniers, en ce sens que, bien que son identité mêlée à celle des autres bailleurs, soit moins visible, son message est amplifié car porté par l'ensemble des bailleurs appartenant au CGAB.

La tri-annualité de l'appui a permis des gains d'efficacité et d'efficacités pour l'instruction du dossier et son suivi et a amélioré la prévisibilité de l'aide. Sa mise en œuvre dans un cadre conjoint a permis de bénéficier de la préparation par les autorités des dossiers importants, des apports d'expertise des autres bailleurs sur les sujets à traiter et d'une meilleure information sur leurs activités et leurs résultats.

Enfin, la mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso a permis, ne serait-ce que dans le cadre du CGAB, une amélioration de la coordination franco-française, nécessaire au vu du dispositif institutionnel.

Recommandations :

Ayant fait le constat des avantages comparatifs de l'ABG, quelques recommandations peuvent être formulées pour tirer meilleur parti de ces avantages dans le contexte particulier existant au Burkina Faso pour les appuis budgétaires.

Recommandations spécifiques à la France au Burkina Faso

L'appui budgétaire a été mis en œuvre au Burkina Faso comme s'il constituait un outil de coopération comme un autre, n'ayant de ce fait pas capitalisé sur les particularités de l'approche de l'AB qui placent l'appropriation, la responsabilisation, l'alignement, la coordination, l'harmonisation mais aussi la redevabilité, la viabilité et la soutenabilité au centre de la coopération. Pourtant ce sont bien ces notions entérinées dans

l'approche de l'appui budgétaire qui sont affichées comme priorités par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) et les agences à Paris et qui ont été choisies comme mode de développement préféré du Burkina Faso dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'aide.

Dès lors il est urgent que la France précise son positionnement stratégique sur l'AB et que ce positionnement soit expliqué puis adopté par tous ceux qui mettent en œuvre la coopération de l'aide française, que ce soit à Paris ou en poste. Au cas où l'AB est confirmé comme nouvelle orientation de la coopération française, celle-ci doit se donner les moyens de réussir sa mise en œuvre. Ceci requiert l'adoption d'une vision globale de l'aide au développement permettant notamment :

- dans chaque pays pour lequel les conditions d'éligibilité sont vérifiées, une réallocation graduelle des fonds d'aide à la coopération vers l'ABG accompagnée dans les secteurs par une réallocation de l'aide vers l'ABS en cohérence avec les interventions à financer de façon à obtenir une panoplie d'instruments d'aide complémentaire et adaptée aux objectifs poursuivis;
- une planification et programmation de l'aide par pays tous instruments (AB, ABS, aide programme, projets, AT) et toutes institutions confondues (AFD, SCAC, DGTPE) favorisant la complémentarité entre l'ABG et les interventions sectorielles et l'adoption progressive des procédures nationales pour les aides non budgétaires ;
- une évolution de l'aide française au profit du financement du budget de l'Etat en mettant au cœur de la coopération le dialogue de politiques, permettant la mise en œuvre des grandes orientations de politique et des priorités stratégiques sectorielles du Gouvernement qui auront fait l'objet de discussions à haut niveau avec les PTF ;
- un changement dans la culture de gestion des agents français assurant la primauté des principes d'appropriation puis d'alignement et d'harmonisation dans la conception des interventions de l'aide française.

Par ailleurs la France devrait accompagner l'AB par le renforcement des capacités de gestion des ministères sectoriels et du Ministère des Finances afin de faciliter le passage de l'aide projet à l'AB.

La mise en œuvre de l'AB pourrait être améliorée en :

- formalisant les responsabilités et les rôles des acteurs de l'AFD et du SCAC en matière d'AB et, en général, en développant la compréhension de l'AB auprès des différents acteurs en poste ;
- utilisant mieux les informations mises à disposition via le CGAB et celles venant du processus de revue du CSLP ;
- améliorant davantage la prévisibilité de l'AB (y inclus celle des tranches additionnelles), par un engagement en année N (basé, pour les tranches additionnelles sur des résultats atteints en N-1) pour un décaissement en N+1, et son alignement sur le calendrier budgétaire du gouvernement ;
- harmonisant la préparation de l'AB avec celle des autres PTF en matière de conception du programme, y compris pour la distribution des montants (entre années et tranches fixes et additionnelles) et le choix des indicateurs de façon à faire jouer la complémentarité entre PTF.

Recommandations relatives au CGAB

Les efforts en cours pour repositionner le CGAB et le dispositif de revue du CSLP sont bienvenus ; il sera particulièrement important d'approfondir le dialogue sectoriel afin de dépasser le simple stade des discussions techniques liées aux indicateurs et mesures de la seule matrice CGAB. Par ailleurs l'allègement de cette matrice devrait figurer en priorité sur l'agenda du Gouvernement et des PTF.

Sur le fonctionnement du CGAB, il paraît important d'évoluer de la coordination actuelle vers une meilleure efficacité et efficience du dispositif qui reposerait sur une

division du travail entre PTF et des travaux réellement conjoints: il est proposé d'établir un programme à objectifs de court et moyen terme et d'identifier les activités prioritaires nécessaires pour les atteindre. La France et les Pays-Bas en tant que premiers bailleurs bilatéraux pourraient prendre l'initiative de cette approche. Par ailleurs le CGAB devrait pouvoir permettre la recherche de synergies entre PTF qui pourraient être concrétisés par les cofinancements de projets et programmes, les partenariats silencieux ou la délégation pure et simple à d'autres bailleurs pour les discussions sectorielles en fonction des expertises et avantages comparatifs de chacun.

Recommandations pour la Doctrine de l'ABG

En se basant sur le cas du Burkina Faso, la doctrine de l'ABG pourrait préciser les domaines suivants :

- Le rôle de l'AB : nouvel outil ou nouvelle approche ? Si l'ABG est qualifiée comme une stratégie, mener une réflexion sur la manière d'augmenter son poids dans l'aide totale en prenant en compte la rigidité des allocations budgétaires par instruments.
- Accentuer l'importance du dialogue politique dans la mise en œuvre et prévoir un renforcement des capacités des agents en place à gérer ce dialogue et des dispositifs de dialogue (y inclus sectoriel) le cas échéant.
- Former les agents en poste gestionnaires de cet ABG sur les particularités de cet instrument ; former les autres agents afin que l'instrument soit mieux compris et que ses principes en soient appliqués dans la mesure du possible dans toutes les nouvelles interventions.
- Accompagner la doctrine par des profils de poste et une définition de la répartition des rôles entre les institutions au siège.

1. MANDAT ET METHODOLOGIE

1.1. Mandat de l'évaluation

1.1.1. Cadre de l'évaluation

L'appui budgétaire général pluriannuel est un nouveau mode de coopération pour la France dont la mise en œuvre vise à engager la France dans la voie de la modernisation de sa coopération, en développant un outil aux principes d'harmonisation et de coordination ainsi que d'alignement et d'appropriation. Il se distingue des aides budgétaires précédentes octroyées par la France qui étaient généralement ciblées et annuelles.

Rappelons quelques définitions :

L'appui budgétaire (AB) est définie par l'OCDE/CAD⁵ comme la méthode de financement du budget du pays partenaire par le transfert de ressources d'un bailleur de fonds sur le compte du gouvernement du pays partenaire auprès de la Banque centrale du pays (Trésor Public). Les fonds transférés sont donc gérés selon les procédures budgétaires nationales du pays bénéficiaire. Les fonds transférés au Trésor Public pour le financement de projets ou de programmes gérés selon des procédures budgétaires différentes de celles du pays partenaire avec l'intention de cibler les ressources pour des utilisations spécifiques sont exclues de cette définition de l'appui budgétaire. L'appui budgétaire général se distingue de l'appui budgétaire sectoriel par le niveau du dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements du pays bénéficiaire : pour l'appui budgétaire général le dialogue est focalisé sur les questions de politique et de priorités budgétaires globales alors que le dialogue de l'appui budgétaire sectoriel est concentré sur les questions sectorielles.

La Commission Européenne (CE)⁶ a récemment détaillé cette définition en précisant que : « (...) D'une manière générale, l'aide budgétaire transfère des ressources pour augmenter les capacités de financement d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, de réformes économiques et sociales ou d'une stratégie structurelle, identifiées par le partenaire lui-même.

L'aide budgétaire générale (ABG) implique des transferts d'argent au budget général, sans affectation à des dépenses pré-identifiées et couvre la stratégie d'ensemble du pays partenaire. Elle devra se traduire par des résultats concrets au niveau macroéconomique, en matière de gestion des finances publiques, de réduction de la pauvreté ou de réformes économiques et sociales.

Les aides budgétaires sectorielles (ABS) impliquent aussi des transferts d'argent au budget général sans affectation à des dépenses pré-identifiées mais soutiennent la mise en œuvre d'une politique dans des secteurs spécifiques. Le dialogue, les conditions et les obligations de résultats s'appliquent à ces secteurs particuliers. »

Rappelons enfin que les appuis budgétaires de la plupart des bailleurs de fonds s'inscrivent maintenant dans des perspectives multi-annuelles (trois ans, voire plus) afin d'améliorer la

⁵ Source: OECD 2006, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol. 2, Chap. 2

⁶ Source : Aide budgétaire: la manière efficace de financer le développement ? Brochure publiée par la Commission Européenne, EuropAid, 2008.

prévisibilité de versement des fonds ainsi que dans des approches multi-bailleurs visant à améliorer la coordination, l'harmonisation et l'alignement et à baisser les coûts de transaction de l'aide pour les gouvernements bénéficiaires.

Les changements fondamentaux de l'ABG par rapport aux anciens appuis d'ajustement structurel ou d'appui à la balance des paiements se situent donc par rapport :

- à son objectif : il s'agit moins d'apporter des fonds pour stabiliser la situation macro-économique et financière du pays que de donner une marge de manœuvre supplémentaire au Gouvernement devant lui permettre de mettre en œuvre sa politique de développement.
- aux modalités de sa mise en œuvre : fongibilité des appuis (aucun ciblage des dépenses pré-identifiées pour l'ABG et l'ABS), utilisation des procédures budgétaires nationales, prévisibilité des appuis ;
- au cadre organisé de leur mise en œuvre permettant le dialogue soit global soit sectoriel.

A ce jour, aucun des appuis budgétaires de la France n'avait encore été évalué (qu'il s'agisse des précédents programmes d'ajustement structurel ou des programmes actuels d'appui budgétaire global à la mise en œuvre des politiques de croissance et réduction de la pauvreté). Dans un contexte de sévères contraintes budgétaires et de revue générale des politiques publiques, il paraissait opportun de réaliser une évaluation du nouvel outil d'ABG pluriannuel, pour tirer les leçons de l'expérience afin de faire évoluer la doctrine et la pratique, et vérifier l'utilité, l'efficacité et la visibilité de l'aide française sous cette forme.

L'évaluation prend appui sur l'exemple du Burkina Faso qui est, avec le Mali⁷, le seul pays auquel la France ait accordé un ABG pluriannuel en subventions dont la mise en œuvre prend place dans un cadre multi-bailleurs⁸ et réunissant ainsi les diverses caractéristiques de l'ABG telles que rappelées ci-dessus et présentées dans la Doctrine⁹. Il s'agit donc de dresser un bilan de cette première expérience d'ABG pluriannuel de la France et d'en tirer des leçons pour contribuer au processus de réflexions menées sur cet instrument d'aide. De manière plus traditionnelle, cette évaluation pourra également éclairer la décision d'engager un nouvel ABG pluriannuel au Burkina Faso pour la période à venir.

1.1.2. Champ de l'évaluation

Les attentes exprimées par les termes de référence et les acteurs rencontrés sont essentiellement tournées vers l'appréciation de l'efficacité et de l'efficacéité de l'ABG fourni au Burkina Faso dans le cadre de gestion de l'appui budgétaire en appui à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP), mesurées à la fois par rapport aux avantages théoriques de ce cadre et de ses modalités pratiques et en comparaison aux modalités des autres instruments, modalités de gestion, financements etc. mis en œuvre par la France au Burkina Faso. L'analyse de la contribution spécifique de l'ABG français aux objectifs fixés pour le CGAB-CSLP n'est donc que partiellement traitée dans ce cadre : l'évaluation insistera plus sur les effets immédiats de l'ABG (notamment sur la mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris) que sur les réalisations auxquelles l'ABG a pu contribuer mais qui ne lui sont pas forcément (et uniquement) imputables.

⁷ L'évaluation du cas du Mali a été écartée du aux récents développements de conversion de dette monétaire affectant l'ABG.

⁸ Il s'agit du Cadre de Gestion de l'Appui Budgétaire en appui à la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, soit CGAB-CSLP (ou CGAB). Ce cadre réunit 9 partenaires techniques et financiers, soit le Danemark, la Commission Européenne, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et la France.

⁹ Source : Co-secrétariat du CICID (13 février 2007) Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les Etats étrangers.

Dans l'arbre des causalités défini dans la doctrine d'emploi des ABG qui identifie les conditions de pertinence, d'éligibilité et d'efficacité de l'ABG pluriannuel en dons, les efforts de l'évaluation seront donc principalement concentrés sur les niveaux 1 et 2 alors que le niveau 3 sera abordé dans un sens plus large (Appui Budgétaire Conjoint et non ABG) et le niveau 4 ne sera pas analysé.

ABG-RP : Arbre des causalités et dispositif de suivi-évaluation prévu par la Doctrine¹⁰

Niveau	1 Inputs	2 Effets immédiats	3 Résultats	4 Impact
Eléments de causalité	<ul style="list-style-type: none"> - Ressources financières - Dialogue politique - Dialogue inter-donneurs - Conditionnalité - Indicateurs - AT / Renforcement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau et composition du budget - Alignement et harmonisation - Ownership - Qualité du partenariat - Prévisibilité - Réduction des coûts de transaction - Redevabilité 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilité macro-économique, discipline fiscale et budgétaire - Amélioration de la gestion des finances publiques - Amélioration des politiques et des institutions - Quantité et qualité de la livraison de services publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Croissance - Réduction de la pauvreté - Amélioration des processus démocratiques (transparence, empowerment, participation)
Suivi		Cadre d'évaluation des performances Suivi des risques (fiduciaires, politiques)		
Evaluation	Pertinence des inputs	Analyse des effets immédiats dus à l'ABG	Appréciation des résultats et de l'incidence de l'ABG	Mesure des résultats finaux auxquels l'ABG a contribué

1.2. Méthodologie

L'évaluation était prévue en trois grandes phases : structuration, collecte et synthèse et restitution.

1.2.1. Phase de structuration

La première phase de structuration a démarré le 15 Septembre 2008 avec des entretiens exploratoires à Paris avec les principaux acteurs de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE), du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) et de l'Agence Française de Développement (AFD) et la collecte des premiers documents. Les entretiens et l'analyse des documents reçus ont permis de préparer le cadre de l'évaluation, les questions d'évaluation, les critères de jugement et les indicateurs qui font l'objet d'un premier rapport de démarrage soumis et validé par le Comité de Pilotage (COPIL) de l'évaluation le 14 octobre 2008.

1.2.2. Phase de collecte

Après approbation des questions évaluatives, et sur leur base, les consultants ont transmis un courrier aux interlocuteurs au Burkina Faso explicitant les sujets désirant être traités lors des entretiens.

Avant la mission de terrain, le consultant local a participé à côté des services de l'AFD à certaines sessions pertinentes des deux journées de réunions du CGAB-CSLP consacrées à la revue de la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Conjoint 2008 (les 16 et 17 Octobre 2008).

¹⁰ Source : Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les Etats étrangers, Co-secrétariat du CICID (13 février 2007).

La **mission de terrain** s'est déroulée du 6 au 14 Novembre 2008. Elle a permis de réaliser une série d'entretiens avec les institutions suivantes¹¹ :

- Institutions françaises au Burkina Faso : Ambassade, SCAC, AFD ;
- Assistance Technique (AT) Française auprès du Secrétariat Permanent pour la coordination des Politiques et Programmes Financiers (SP-PPF), de la direction des impôts (MAEE) et du ministère de l'éducation de base (AFD) ;
- Autorité burkinabés en charge du pilotage des processus CGAB-CSLP, du Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire (PRGB) et de la Stratégie de Réforme des Finances Publiques (SRFP): SP-PPF, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), Direction Générale de l'Economie et de la Planification (DGEP), Direction Générale de la coopération (DGCOOP), Direction Générale des Impôts (DGI), Direction Générale du Budget (DGB) ;
- Ministères sectoriels et autres institutions publiques : Ministère de l'Education de Base (MEBA), Ministère de la santé, Direction Générale des Ressources en Eau (DGRE), Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD), Cours des comptes, Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD), COMFIB, Direction des Prévisions et Analyses Macro-économiques (DDPAM), Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- Autres parties prenantes : Maison de l'entreprise, Cellule nationale de la société civile pour le suivi du CSLP, Consultant du Centre d'Analyse de Politiques Economiques et Sociales (CAPES) ;
- Bailleurs de fonds signataires du CGAB-CSLP et impliqués dans le suivi du PRGB et de la SRFP : Fonds Monétaire Internationale (FMI), Banque Mondiale (BM), Commission Européenne (CE), Banque Africaine de Développement (BAD), Ambassade du Danemark, Ambassade des Pays-Bas, Ambassade de Suède, Ambassade de Suisse.

Cette mission a aussi permis de collecter des documents spécifiques au dispositif de coordination de l'aide au Burkina Faso.

Elle s'est conclue par la présentation d'un aide-mémoire auprès des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) membres du CGAB et du Secrétariat Permanent pour la coordination des Politiques et Programmes Financiers (SP PPF).

1.2.3. Phase de synthèse

La période du 17 à fin novembre 2008 était dévolue à l'analyse des informations, à la formulation des réponses aux questions d'évaluation et à la rédaction du rapport provisoire d'évaluation, objet de discussion du second COPIL, le 4 décembre 2008.

Le présent rapport final et la note de synthèse qui l'accompagne prennent en compte les commentaires émis par le COPIL. Le rapport final sera restitué à Paris le 13 janvier 2009, suivi d'une restitution à Ouagadougou la seconde semaine de février.

1.3. Cadre d'analyse

1.3.1. Présentation de la logique d'intervention

La reconstruction de la logique d'intervention explicite les objectifs de l'intervention ainsi que les modalités de mise en œuvre permettant l'atteinte des objectifs fixés. Ceux-ci n'ayant pas été explicités dans la convention de financement de l'ABG, la logique d'intervention est reconstruite à partir des objectifs et modalités d'intervention détaillés (i) dans l'accord du cadre multi-bailleurs CGAB-CSLP pour la mise en œuvre des appuis

¹¹ Voir la liste complète et le calendrier des rendez-vous en annexe 5

budgétaires dans lequel l'ABG de la France s'inscrit, (ii) dans la stratégie de renforcement de la gestion des finances publiques (SRFP) qui est étroitement liée à la mise en œuvre des ABG et (iii) dans le contexte conceptuel fourni par la Doctrine de l'ABG. Rappelons que la logique d'intervention s'inscrit évidemment avant tout dans le choix de la modalité de financement dont les principales caractéristiques ont été rappelées ci-dessus (section 1.1) et dont la mise en œuvre favorise les principes d'harmonisation, de coordination, d'alignement et d'appropriation ainsi que l'explicite la Doctrine de l'ABG.

La doctrine de l'ABG

L'approche de la France en matière d'appui budgétaire est énoncée dans deux documents principaux : la Note du Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) d'Avril 2005 « Renovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale » et la Doctrine d'Emploi des ABG dans les Etats Etrangers (CICID, Février 2007). Les deux notes présentent l'évolution des programmes d'ajustement structurel vers les programmes d'appuis budgétaires et notamment (en ce qui concerne l'évaluation présente) vers les programmes d'appui budgétaire à la mise en œuvre des politiques de développement ou politiques de croissance et de réduction de la pauvreté. L'évolution de l'appui budgétaire est donc une évolution vers une utilisation par les bailleurs des procédures nationales de gestion des flux d'aide, soit les procédures nationales de programmation, d'exécution, de contrôle, de suivi et d'évaluation de cet apport financier ainsi que vers l'alignement aux orientations définies par les pays bénéficiaires dans le cadre de leur stratégie de développement. Les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation sont au cœur de l'appui budgétaire et la responsabilisation des gouvernements bénéficiaires est exprimée dans une logique de résultat de la mise en œuvre de la stratégie de développement en termes de réduction de la pauvreté et de renforcement des capacités nationales.

La note de doctrine traite de deux types d'aide budgétaire globale dont les objectifs peuvent parfois être entremêlés :

- **l'ABG – SM** ou de stabilisation économique
- **l'ABG – RP** ou de réduction de la pauvreté en conservant les objectifs de croissance. C'est ce type d'ABG dont bénéficie le Burkina Faso. Dans l'ABG-RP, les synergies avec les autres instruments, principalement les aides sectorielles, doivent être recherchées.

Les objectifs attendus pour l'ABG - RP sont de :

- stabiliser le cadre macroéconomique et financier,
- promouvoir la rationalisation des réformes, l'appropriation, la responsabilité, et la redevabilité,
- améliorer la gouvernance financière,
- renforcer l'efficacité, l'harmonisation et l'alignement de l'aide principalement dans les pays fortement dépendants de l'aide extérieure,
- augmenter l'offre de services publics,
- élargir le dialogue avec le partenaire.

L'ABG-RP peut être annuelle ou pluriannuelle. La décision d'allouer l'ABG - RP sous formes de tranches fixes uniquement ou de tranches fixes couplées à des tranches additionnelles (de montant fixe) doit être prise en fonction du contexte local. Dans tous les cas il ne peut être octroyé qu'aux pays présentant une politique macro-économique stable, une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Le CGAB-CSLP

L'accord CGAB-CSLP présente les objectifs suivants :

- Contribuer à une plus grande appropriation par le Gouvernement de la définition et de la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté ;
- Améliorer le dialogue entre le Gouvernement et les bailleurs par l'établissement d'un véritable partenariat, en mettant l'accent sur l'efficacité de la politique gouvernementale ;
- Améliorer la prévisibilité des ressources à moyen terme et assurer un déboursement allant dans le sens du cycle budgétaire ;
- Améliorer l'harmonisation des pratiques des bailleurs dans la mise en œuvre des appuis budgétaires et dans la définition des conditionnalités de déboursement ;
- Améliorer la coordination des bailleurs à travers des missions, études, audits et appréciations conjoints et coordonnés ;
- Favoriser le renforcement des capacités du gouvernement et des bailleurs.

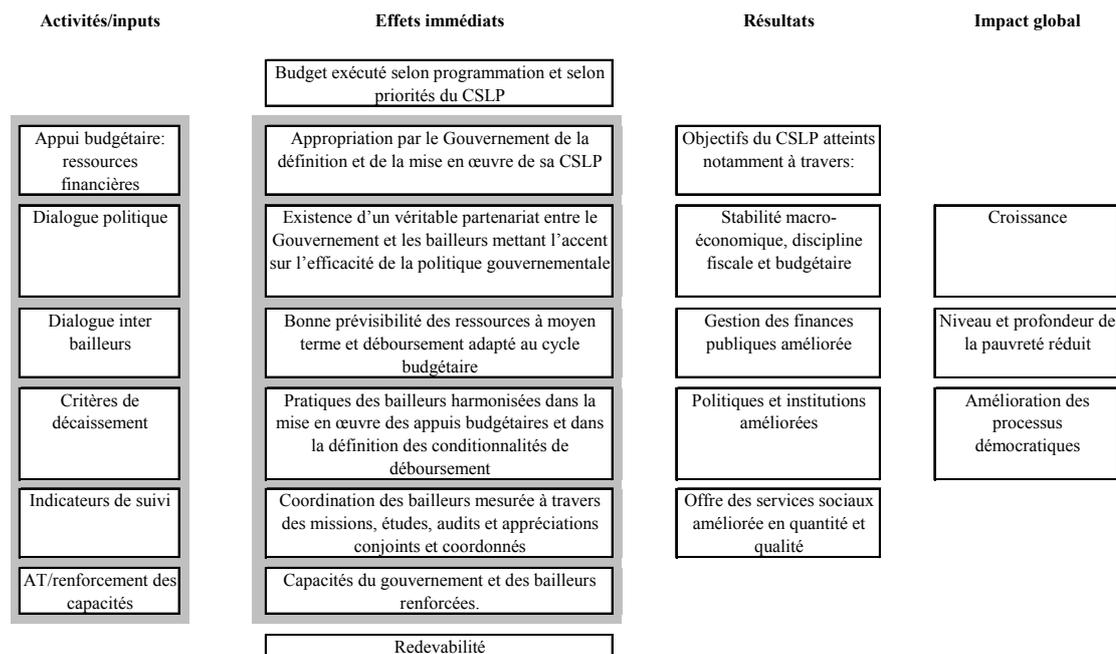
La SRFP

La « stratégie de renforcement des finances publiques », adoptée en 2007, vise huit résultats d'ici 2015 :

- La programmation des dépenses aux plans global et sectoriel répond à des principes d'allocation stratégique des ressources et de gestion axée sur les résultats.
- Les dispositifs de mobilisation des ressources intérieures et extérieures sont efficaces et permettent d'obtenir les moyens nécessaires au financement des dépenses dans le respect de l'équilibre budgétaire.
- Les procédures de gestion des dépenses publiques sont efficaces et transparentes.
- Les données sur l'exécution sont fiables, exhaustives et disponibles à bonne date.
- La responsabilité des acteurs est renforcée à chaque étape de la dépense et de la recette.
- Le système de contrôle est cohérent, efficace et conforme aux normes internationales.
- L'environnement du secteur des finances publiques et du secteur financier est favorable au développement du secteur privé.
- Les capacités institutionnelles du ministère chargé des finances et du budget et des structures partenaires sont cohérentes avec l'ensemble de leurs missions.

Logique d'intervention de l'ABG

L'analyse de la doctrine française en matière d'ABG, de l'accord CGAB-CSLP et de la SRFP a permis de définir la logique d'intervention de l'ABG et d'en présenter les objectifs selon le schéma suivant :



Explicitemment cités comme activités et résultats immédiats dans le CGAB-CSLP

Il convient ainsi de distinguer les activités ou input nécessaires qui influent sur la pertinence d'une intervention, des objectifs propres au fonctionnement multi-bailleurs dans un cadre conjoint (effets immédiats) et des effets de l'ABG et de leur impact.

1.3.2. Présentation des questions d'évaluations

L'évaluation est structurée autour d'une série de huit questions d'évaluation (QE) élaborées sur la base des termes de référence, des attentes des acteurs rencontrés lors des entretiens exploratoires et de la logique d'intervention telle que présentée ci-dessus.

Les questions d'évaluation ainsi que les critères de jugement et les indicateurs ont été agréées par le COPIL lors de la présentation de la Note de démarrage de l'évaluation le 14 octobre 2008. Les QE adressent les trois critères traditionnels d'évaluation OCDE-DAC de pertinence, d'efficacité et d'efficience ; de par la nature de l'évaluation, les critères d'impact et de viabilité ne sont pas traités car ils requièrent une évaluation conjointe de l'appui budgétaire conjoint. Les QE adressent également l'engagement de la France aux principes de la Déclaration de Paris et à la cohérence, complémentarité et coordination de son aide (le principe des « 3Cs »).

Le tableau ci-après résume les critères adressés par les huit questions :

Alignement des QE avec les critères d'évaluation

	Pertinence	Efficacité	Efficience	3Cs
QE 1: Contexte Burkinabè				
QE 2: Choix des modalités de l'ABG				
QE 3 : Inscription dans un cadre multi-bailleurs				
QE 4 : Résultats directs du CGAB: principes de la Déclaration de Paris				
QE 5 : Avantages d'adhérence au CGAB pour la France				
QE 6 : Appréciation des résultats des appuis budgétaires conjoints				

QE 7 : Coordination, cohérence et complémentarité (externe)				
QE 8 : Coordination, cohérence et complémentarité (interne)				

Les Questions d'évaluation sont les suivantes :

Résumé des questions d'évaluation

QE1 : Le contexte du Burkina Faso justifie-t-il une intervention de la France sous la forme d'un Appui Budgétaire Global ?
QE2 : Les modalités d'appui budgétaire global choisies par la France étaient-elles justifiées ?
QE3 : Dans quelle mesure l'implication dans le CGAB a-t-elle permis de réduire les délais et les coûts de transaction de l'ABG ?
QE4 : Les acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris ont-ils été consolidés ?
QE5 : Quels sont les apports de cette consolidation des acquis (relatifs aux principes de la Déclaration de Paris) pour la France ?
QE6 : L'appui budgétaire conjoint a-t-il atteint les résultats escomptés ?
QE7 : Dans quelle mesure l'ABG mise en œuvre dans le cadre du CGAB a-t-elle permis d'améliorer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions de l'aide française au Burkina Faso avec les aides des autres bailleurs et le programme du Gouvernement ?
QE8 : Dans quelle mesure l'ABG est-t-elle coordonnée, cohérente et complémentaire avec les autres instruments et politiques de coopération française au Burkina Faso ?

L'annexe 3 présente la matrice résultant du travail de l'évaluation : pour chaque QE les informations collectées sur la base de recherche documentaire et d'entrevues pour chacun des indicateurs sont données permettant ainsi de fournir les éléments d'appréciation des critères de jugement retenus qui permettent à leur tour de fournir les éléments de réponse aux QE.

Le présent rapport d'analyse des résultats est organisé de la manière suivante.

Le chapitre 2 présente les grandes lignes du contexte du Burkina Faso dans lequel prend place l'ABG (QE 1) qui permettent d'analyser **la pertinence** de l'ABG de la France. La pertinence est appréhendée à travers la vérification des conditions pour un ABG (telles que déclinées dans les notes de doctrine) et à travers l'analyse des modalités retenues pour l'ABG et de leur mise en œuvre dans le cadre multi-bailleurs du CGAB-CSLP (QE2 et QE 4). Les résultats de l'analyse de la pertinence sont présentés en chapitre 3.

L'efficacité, traitée en chapitre 4, est appréhendée à deux niveaux et appréciée à travers 4 questions;

- premièrement l'efficacité est mesurée au niveau du processus de l'ABG en analysant tout d'abord l'efficacité des choix de modalités faits par la France pour son ABG au Burkina Faso (QE 2) et ensuite l'efficacité pour la France d'avoir mis en œuvre son ABG à travers le CGAB (QE 4) ;
- deuxièmement l'efficacité des résultats de l'appui budgétaire conjoint est mesurée à la fois au niveau du processus (QE 4) et au niveau des résultats qui permettront de contribuer à l'atteinte de l'objectif global de croissance et de réduction de la pauvreté (QE 6).

L'efficience de l'ABG est également appréciée à deux niveaux : celle des modalités retenues pour l'ABG de la France en particulier (QE 2 et QE 5) et celle qui résulte très largement des modalités de fonctionnement du CGAB (QE 3). L'efficience est analysée au chapitre 5.

L'évaluation du degré de **mise en œuvre des 3Cs** (coordination, cohérence et complémentarité) est menée au chapitre 6 sous l'angle des relations de l'ABG français vis-

à-vis de l'aide des autres bailleurs et du programme du Gouvernement (QE 7 3Cs « externe ») puis sous l'angle de l'ABG français vis-à-vis de la palette d'aide mise en œuvre par la France au Burkina Faso (QE 8 3Cs « interne »).

L'analyse de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et des 3 Cs permet en dernier lieu de fournir des éléments de réponse à la question évaluative finale qui tente de cerner l'avantage comparatif de l'ABG (chapitre 7) afin d'en tirer des leçons pouvant alimenter la réflexion sur l'ABG comme nouvel instrument d'aide et d'émettre quelques recommandations sur la poursuite de l'Aide Budgétaire (AB) au Burkina Faso et sur les modalités de l'AB applicables à d'autres pays.

L'analyse présentée réfère aux informations contenues dans la matrice par les critères de jugement (CJ) et/ou les indicateurs (I) appropriés¹² présentée en annexe 3.

¹² Les critères de jugement et indicateurs sont numérotés avec rappel du numéro de la Question d'Evaluation en première place (soit CJ 1.2 est le deuxième critère de jugement de la 1^{ère} QE).

2. CONTEXTE DE L'INTERVENTION

2.1. Contexte du Burkina Faso

2.1.1. Contexte macro-économique

La performance de l'économie du Burkina Faso, pays sahélien enclavé à très faible revenu, est fortement liée à celle du secteur agricole (26,6% du PIB en 2007 mais fournissant la matière première pour l'industrie manufacturière et contribuant à plus de 60% des recettes d'exportation). De ce fait l'économie est extrêmement vulnérable aux chocs externes, que ce soit le climat ou le cours des matières premières et notamment celui du coton (principal produit d'exportation), du pétrole et des produits alimentaires (principaux produits d'importation).

L'importance du secteur informel ainsi qu'un système d'imposition perfectible ont résulté en une base fiscale et un taux de pression fiscale très faibles comparés à la sous-région : le taux de pression fiscale se situe à 12% en 2006 et 12,5% estimé pour 2007, inférieur à la moyenne de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) (15,1% en 2006, estimé 15,8% pour 2007) et loin derrière la norme UEMOA de 17% (CJ 1.3 et CJ 6.1).

Le secteur réel

Malgré ces contraintes, l'économie Burkinabè apparaît relativement résiliente face aux chocs de la nouvelle décennie : après une performance économique volatile durant les années 1970 et 1980 ayant entraîné des baisses du revenu réel par habitant, les autorités ont mis en œuvre une importante série de réformes qui ont permis de stabiliser l'économie et d'atteindre des taux de croissance positifs et soutenus depuis le milieu des années 1990. Pendant la période récente (2000 à 2008), les résultats macroéconomiques se sont améliorés en dépit des chocs des termes de l'échange (CJ 1.1). La croissance du PIB réel a atteint 5,1% par an en moyenne sur 2000-2008 (contre 2,9% pour l'UEMOA dans son ensemble) avec un pic de 7,1% en 2005 et un ralentissement relatif depuis lors (croissance annuelle moyenne de 4,7% sur 2006-2008 projeté contre 3,5% dans la zone UEMOA). Le taux d'inflation moyen de 2,5% est resté inférieur à la norme de convergence de 3% de l'UEMOA.

Evolution des agrégats finances publiques

Afin de respecter ses engagements envers le FMI et l'UEMOA (respect des critères de convergence) le Gouvernement Burkinabè contrôle étroitement le niveau du déficit budgétaire et le taux d'expansion monétaire qui garantissent le maintien d'un cadre macroéconomique et financier stable (CJ 1.1, CJ 6.1). Le gouvernement a par ailleurs mis en œuvre un vaste programme d'assainissement des finances publiques depuis les années 1990, complété depuis la fin des années 1990 par des actions de réforme de leur gestion allant vers une plus grande efficacité de la dépense et une meilleure mobilisation des recettes.

Le déficit budgétaire se situe entre 3% et 6% du PIB/an sur la décennie (CJ 1.1 et CJ 1.3). Bien que supérieur à la norme UEMOA (qui ambitionne un surplus budgétaire) il ne remet pas en cause la stabilité financière. Le solde budgétaire est contrôlé principalement par l'ajustement du niveau des dépenses d'investissement à un niveau compatible avec les ressources mobilisées dont l'aide extérieure représente plus de 50%.

La situation de l'endettement et l'importance de l'aide extérieure

S'il n'y a aucun endettement intérieur et que l'encours de l'endettement extérieur est tombé de plus de 50% du PIB à la fin des années 1990 à moins de 20% du PIB en 2006, le ratio service de la dette/exportations reste fragile et la soutenabilité de la dette extérieure ne peut être assurée que par une politique de restrictions budgétaires et une aide extérieure à conditions fortement concessionnelles (CJ 1.1 et CJ 6.1).

Le pays est fortement dépendant des apports d'aides extérieures (CJ 1.3) : sur la période 2000-2008 ils représentent en moyenne 10% du PIB et financent 60% du budget d'investissement de l'Etat et 46% des dépenses totales. L'aide extérieure est donc essentielle pour permettre au Burkina Faso de mettre en œuvre sa politique de développement même si sa part dans le financement du budget est graduellement passée de 49% en 2000 à 38,9% en 2007 et de 78,8% des investissements publics en 2000 à 54% en 2007. Depuis 2002 l'aide budgétaire (AB) représente plus de 30% de l'aide totale reçue par le Burkina Faso.

Evolution de la réforme des finances publiques

Une décennie d'efforts de réforme du système de gestion des finances publiques a permis à plusieurs chantiers de voir le jour : l'informatisation des circuits d'exécution budgétaire, l'introduction d'une approche programmatique avec le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les budget-programmes, la décentralisation de la gestion budgétaire, la mise en place d'organes de contrôle externe, la gestion des marchés publics, pour n'en citer que quelques uns (CJ 1.4 et CJ 6.3). L'ensemble de ces initiatives avait besoin d'un cadre fédérateur permettant de mieux déterminer les priorités dans une perspective d'ensemble de moyen terme : le PRGB fut adopté en 2002 et la démarche fut approfondie en 2007 avec l'adoption de la SRFP, stratégie de réforme accompagnée par un programme sectoriel d'actions et un cadre triennal de dépenses représentant un cadre fédérateur pour le dialogue gouvernement/PTF et les appuis des PTF.

Evolution de la situation sociale du Burkina Faso

Toutefois, les bonnes performances macro-économiques du Burkina ne se traduisent pas encore par des avancées en matière de bien-être social ou de réduction de la pauvreté (CJ 1.2). L'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) réalisé sur 177 pays plaçait le Burkina au 174^{ème} rang mondial en 2004 et au 176^{ème} rang mondial en 2005. Similairement, le niveau de pauvreté (estimé par le module pauvreté du modèle de prévisions macro-économiques) à 46,4% en 2003 aurait légèrement augmenté ces dernières années. Ces estimations semblent confirmées par les résultats très récents du dernier recensement de population : le taux d'accroissement moyen de la population est de 3,1% entre 1996 et 2006 contre un taux auparavant estimé à environ 2,4% par an. Cette forte pression démographique remet en question les résultats atteints en matière d'évolution du niveau de revenus réels par habitant ou en matière d'éducation et de santé (indicateurs de résultat calculés sur la base de population estimée beaucoup moins élevée).

2.1.2. Politique de développement

Le gouvernement a adopté en 2000 le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Le CSLP a été révisé en 2004 et un Programme d'Actions Prioritaires (PAP) a été élaboré pour faciliter sa mise en œuvre (CJ 1.2). L'objectif du gouvernement est de réduire le niveau de pauvreté de sa population, sa vulnérabilité face aux crises de toutes natures et l'inégalité entre les différentes régions et groupes socio-économiques. En termes quantitatifs le Gouvernement vise : (i) un taux de croissance du PIB par habitant et par an d'au moins 4% (équivalent à un taux de croissance annuelle moyen de 7%¹³) , (ii) une réduction de l'incidence de la pauvreté à moins de 35% à l'horizon 2015 (elle était de 46,4% en 2003 et estimée à 42,6% en 2007) et (iii) l'accroissement de l'espérance de vie à au moins 60 ans d'ici 2015 (43 ans en 2002).

¹³ Avec les nouvelles données démographiques, un taux moyen annuel de 7,6% serait requis.

Le CSLP a pour finalités :

- D'accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;
- De garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
- D'élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ;
- De promouvoir la bonne gouvernance.

Bien que le cadre soit posé avec le CSLP et le PAP triennal, tous les secteurs ne disposent pas encore de politiques et de stratégies sectorielles. Les secteurs les plus avancés sont l'éducation, la santé, l'eau et assainissement et le développement rural (mais ce dernier n'a pas de plan d'opérationnalisation agréé par tous les acteurs). Ces secteurs sont prioritaires pour la lutte contre la pauvreté.

Le cadre de référence de la politique gouvernementale est complété par le programme quinquennal, "Le progrès continu pour une société d'espérance", qui vise la stimulation de la croissance économique par la construction d'infrastructures, la création d'un cadre favorable aux investissements privés et le maintien d'un cadre macro-économique sain.

2.1.3. Contexte institutionnel

Dispositif de suivi du CSLP

Le dispositif de suivi-évaluation du CSLP était initialement conçu pour répondre à cinq préoccupations : (i) la production d'informations statistiques de qualité ; (ii) le fonctionnement régulier du dispositif institutionnel ; (iii) la production régulière des rapports annuels d'évaluation ; (iv) le meilleur ciblage des indicateurs de mesure ; (v) et la prise en compte de la dimension régionale (CJ 1.2).

Le dispositif institutionnel, basé sur six Commissions Sectorielles et Thématiques de suivi (CST), un dispositif régional, des assises nationales et un Comité ministériel d'orientation et de suivi, a eu du mal à répondre aux attentes. Il a eu des résultats particulièrement positifs sur au moins deux aspects : la production d'informations statistiques de qualité et dans les temps impartis et la production systématique des rapports annuels de revue dans un délai rapide permettant un réel impact sur l'infléchissement des politiques (y compris budgétaires) : ces résultats sont d'autant plus remarquables qu'il s'agit là d'exceptions dans la sous-région. Pour le reste le bilan est mitigé particulièrement en termes de la faible fonctionnalité du dispositif de suivi-évaluation du CSLP qui a été expliquée en partie par la faible appropriation du processus par les différents acteurs et par la multitude des cadres de concertation et de dialogue.

Ces difficultés ont amené le gouvernement à envisager la révision du fonctionnement du cadre actuel de suivi du CSLP. Les discussions sont en cours entre les PTF et le Gouvernement et sont facilitées par la fusion du Ministère des Finances et du Ministère de l'Economie en 2008, qui clarifie aussi l'ancrage institutionnel du mécanisme de pilotage et suivi du CSLP. Le nouveau dispositif mettra l'accent sur les dispositifs de suivi sectoriels en les articulant à ceux du CSLP et du CGAB pour éviter les doublons (CJ 1.2).

Dispositif de mise en œuvre des AB

Le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CGAB-CSLP) a été conçu en 2004 et signé en janvier 2005. Son mode de fonctionnement démontre une bonne appropriation de la partie nationale. La présidence du CGAB est assurée par le Ministre de l'Economie et des Finances¹⁴. Un secrétariat technique coordonné par le SP-PPF a été mis en place pour la mise en œuvre des activités et le suivi. Il est constitué de représentants du gouvernement et de deux représentants des PTF (le Chef de file CGAB-CSLP choisi pour un mandat de six mois renouvelable et le chef de file suivant). Le financement du secrétariat est pris en

¹⁴ Avant la fusion des deux Ministères, il s'agissait du Ministère des Finances

charge par le gouvernement¹⁵. Le CGAB fonctionne sur la base de trois sessions clé : une session de programmation et bilan en février 2008, une session annuelle d'évaluation des performances de la matrice CAB et une session de revue à mi-parcours (septembre-octobre) (CJ 4.1).

2.2. Evolution des AB (depuis 2000)

2.2.1. Evolution historique des approches à l'AB

L'évolution des AB peut être décrite suivant trois périodes : (i) les années 1990, (ii) les années 2000 à 2005, et (iii) de 2005 à nos jours. Les évolutions majeures qui se sont dégagées pendant ces trois périodes ont porté essentiellement sur l'appropriation par le gouvernement et la qualité du partenariat, le niveau de coordination des bailleurs et le choix des conditionnalités de décaissement.

La période des années 1990 : les approches bilatérales d'appuis budgétaires

Dans les années 1990, certains PTF avaient déjà commencé à fournir des appuis budgétaires sous forme d'aides à la balance des paiements ou d'appuis budgétaires ciblés ou non ciblés sur des lignes budgétaires. La Banque Mondiale, la Suisse, la CE, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède faisaient partis des bailleurs actifs. La France quant à elle a poursuivi ses appuis sous la forme de subventions d'ajustement structurel (SAS), mais sa position de 1^{er} bailleur en volume de soutien budgétaire pendant les années 1980 a été perdue pendant les années 1990 (à partir de 1996 et jusqu'en 2003, la France n'a plus signé de nouveaux programmes d'AS ou d'AB). Durant cette période, chaque PTF conduisait son dialogue de manière bilatérale assorti de concertation minimale avec les autres partenaires au développement. Les missions étaient bilatérales et les coûts de transaction étaient particulièrement élevés pour le gouvernement. Les modalités et critères de décaissement étaient fixés par chaque PTF de manière unilatérale avec le gouvernement¹⁶.

La période de 2000 à 2004 : une nouvelle approche coordonnée de soutien budgétaire général

L'évaluation du soutien budgétaire général, conduite par le Comité de l'aide au Développement (CAD) en 2006, indique que le soutien budgétaire global selon l'approche de partenariat n'a véritablement débuté au Burkina Faso qu'à partir de 2001. Cette forme de soutien budgétaire non ciblé avait pour but d'apporter un appui aux politiques et stratégies des pays partenaires. L'avènement du protocole SBC-CSP constitué de six PTF au départ (Danemark, CE, Suisse, Belgique, Pays Bas, Suède), auxquels vont s'adjoindre la Banque Mondiale, la BAD puis la France, concrétise cette nouvelle dynamique de partenariat.

Cette évolution a été possible grâce à la dynamique du test sur la réforme de la conditionnalité de 1998 à 2000 dans le cadre du PSA «Partenariat Stratégique pour l'Afrique», l'adoption du CSLP en 2000 et l'adoption du plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire (PRGB) en 2002 qui ont favorisé la coordination des PTF. Le processus SBC-CSLP était cependant tiré par les PTF et sans leadership affirmé du gouvernement. Par ailleurs il n'existait pas de cadre commun des indicateurs de performances utilisés par les PTF ; chaque PTF souscrivait au protocole mais établissait des accords bilatéraux et les décisions de décaissement étaient laissées à sa discrétion.

Toutefois, trois approches se dégagent dans le cadre du SBC CSLP en termes de modalités de décaissement : (i) l'approche de la Banque Mondiale et aussi de la BAD dont les décaissements sont liés au respect d'un certain nombre de mesures et réformes, (ii) l'approche des bilatéraux qui décaissent sur la base d'une tranche fixe alignée sur le respect du programme macro-économique avec le FMI et une tranche fixe sur la base

¹⁵ Le gouvernement y contribuait en 2008 pour un peu plus de 90%.

¹⁶ Rapport CAD/OCDE, Evaluation du soutien budgétaire général 2006.

d'une appréciation globale positive de la mise en œuvre du CSLP, et (iii) l'approche de la Commission Européenne qui considèrerait en plus de la tranche fixe une tranche à montant variable basé sur des indicateurs de résultats.

La période 2005 à nos jours : l'avènement du CGAB-CSLP

L'avènement du CGAB tranche avec les pratiques précédentes sur les points suivants :

- Un leadership fort du gouvernement et un nouveau partenariat consacré dans des accords entre PTF et Gouvernement et définissant les engagements des deux parties, les modes de fonctionnement du partenariat et les responsabilités mutuelles.
- Une intensification de la coordination des PTF à travers la désignation formelle d'un chef de file et une plus grande harmonisation des procédures, modalités et décaissements des appuis à travers un instrument commun que représente la matrice de décaissement et de performance du CGAB élaborée sur trois ans et mise à jour annuellement.

Les modalités de décaissement restent très proches de celles du SBC-CSLP avec quelques réaménagements. Les PTF bilatéraux ont une deuxième tranche fixe liée à une appréciation positive des résultats de la mise en œuvre du CSLP et des indicateurs spécifiques repris de la matrice CGAB-CSLP. Certains combinent ainsi des indicateurs de résultats et des mesures de réforme (CJ 4.5).

2.2.2. Evolution du CGAB

La mise en œuvre du CGAB a été particulièrement intensive. Le processus CGAB a été très dynamique et a par moments donné l'impression de faire doublon avec le processus CSLP ou encore de se substituer au cadre de dialogue prévu dans ce dernier. Cela s'explique en partie par la faible dynamique du processus de suivi du CSLP dont le dispositif institutionnel est resté peu fonctionnel même si cela n'a pas empêché la production régulière des revues annuelles (voir section 2.1.3). Les PTF et le gouvernement sont parfaitement conscients de ces problèmes et ont entrepris des travaux visant à recadrer les deux processus pour arriver à une meilleure articulation entre les cycles CGAB et CSLP et un alignement des processus de sorte que la session de performance du CGAB soit intégrée à la revue globale annuelle du CSLP du mois d'avril qui fournirait les éléments d'information nécessaires à la matrice CGAB-CSLP. En 2007, l'idée d'harmoniser les deux processus en tenant la session de performance du CGAB successivement à la revue annuelle du CGAB a été expérimentée. Il en a résulté un Aide-mémoire conjoint CGAB et CSLP portant à la fois sur la matrice de performance CGAB et la mise en œuvre du PAP CSLP (CJ 1.2).

La révision du protocole CGAB et du règlement intérieur avait été initialement programmée pour 2007. Le retard pris dans le processus de révision du CSLP n'a pas permis de faire cette relecture qui devrait s'adosser sur le nouveau dispositif révisé du CSLP (dont la finalisation est également en cours).

2.2.3. Evolution des ABG en chiffres

Les appuis budgétaires généraux ou non ciblés ont connu une croissance continue depuis les années 2000 jusqu'à aujourd'hui (CJ 1.3). Ils représentaient en 2007 près de 117 milliards de FCFA soit environ 14% des dépenses budgétaires totales (18% des recettes) contre 33 milliards de FCFA en 2000, soit 5,4% des dépenses budgétaires (6,5% des recettes). En rappel l'Aide Publique au développement (APD) totale du Burkina représentait en 2007 environ 39% du total des dépenses budgétaires (contre 49% en 2000).

Sur la période 2001-2008, la France est le 8^{ème} contributeur d'ABG, avec un montant total de 23,9 Milliards de FCFA, le 5^{ème} si l'on ne considère que l'ABG en dons. Son importance s'est néanmoins accrue relativement aux autres bailleurs bilatéraux, puisqu'elle est passée

de la dernière place en 2003 à la deuxième (derrière les Pays-Bas) en 2008 par l'importance de sa contribution annuelle.

Tableau 1 :
Appuis Budgétaires 2001-2008 (déboursments en milliards de FCFA, hors FMI)

Partenaire	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**	Total
<i>Prêts</i>	33,1	46	12,1	40,1	35,8	43,3	21,5	28,2	260,1
BM	33,1	24,5	--	32,5	23,7	31,9	10,6	17,6	173,9
BAD	--	21,5	12,1	7,7	12,1	11,4	10,9	10,6	86,3
<i>Dons</i>	27,2	29,9	71,6	47,1	57,3	59,8	95,5	91	479,4
Allemagne	--	--	--	--	--	--	3,3	--	3,3
CE	9,9	16	24,8	24,7	26,8	29,6	32,7	42	206,5
BM	--	--	29,1	--	7,2	--	31,8	17,6	85,7
France	--	-	2	3,4	3,8	5,2	4,3	5,2	23,9
Danemark	--	--	--	--	2,2	3,5	3,5	4,4	13,6
Pays-Bas	11,9	8,4	6,1	12,7	10,5	11,8	12,5	14,4	88,3
Belgique	--	--	3,3	--	--	--	--	--	3,3
Suisse	2,6	2,7	3,4	3,4	3,4	3,3	3,1	3,2	25,1
Suède	2,7	2,9	2,9	2,9	3,5	3,5	4,3	5,1	27,8
Total	60,2	76	83,7	87,2	93,1	100,9	116,9	119,2	737,2
France en % d'AB conjoint			2,4%	3,9%	4,1%	5,2%	3,7%	4,4%	3,2%

Source : Rapport de la mission d'évaluation indépendante avec attention spéciale pour le renforcement des capacités, avril 2007. *Données du Tableau Annexe 6, Evaluation indépendante conjointe de 2008, chiffres arrondis au décimal supérieur. **Programme d'activité CGAB 2008, version de janvier 2008 ; Programmation pour 2008, Chiffres arrondis au décimal supérieur + Compléments de la mission notamment pour la France dont les montants ont été ajustés aux décaissements effectivement réalisés par la France.

3. PERTINENCE DE L'ABG

3.1. Vérification des critères de la Doctrine Française de l'ABG au Burkina Faso

Les critères d'octroi d'une ABG-RP incluent:

- une politique macro-économique stable,
- une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté,
- une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

Le Burkina Faso satisfait entièrement ces trois critères sur la période 2005-2008.

Le pays entretient des relations stables et régulières avec le Fonds Monétaire International (FMI) depuis 1991 (CJ 1.1.1). Un programme « Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et de la Croissance 2003-2006 » (FRPC) avait été signé en 2003 et renouvelé en avril 2007 pour une période de 3 ans (pour un montant de SDR 15,05 millions dont 4 millions tirés à mi-juin 2008). Les conclusions globalement positives des différentes missions du FMI ont permis de maintenir le programme du Burkina « on-track » même si l'ensemble des critères de performance structurelle et des repères quantitatifs des programmes n'ont pas systématiquement atteint leurs cibles dans les délais convenus¹⁷.

Afin de respecter ses engagements envers le FMI et l'UEMOA (respect des critères de convergence), le Gouvernement Burkinabè contrôle étroitement le niveau du déficit budgétaire et le taux d'expansion monétaire qui garantissent le maintien d'un cadre macroéconomique et financier stable. La politique monétaire est menée plus largement par la BCEAO au niveau régional résultant en une inflation maîtrisée. La consolidation de la stabilité du cadre macro-financier est aussi garantie par la continuité des efforts de réformes structurelles dans divers domaines depuis les années 1990.

La deuxième condition d'octroi de l'ABG est vérifiée avec (CJ 1.2):

- l'existence et la mise en œuvre du CSLP disposant d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation (même s'il est largement perfectible comme indiqué en 3.3),
- l'existence de stratégies pour les secteurs prioritaires ainsi qu'un plan d'actions prioritaires (PAP) pour l'ensemble des secteurs qui permet à la fois de déterminer les grandes orientations sur trois ans et de servir de base au suivi de la mise en œuvre du CSLP (plan glissant), et
- un CDMT permettant de réaliser des arbitrages budgétaires cohérents avec les priorités affichées.

Enfin la troisième condition est vérifiée avec la mise en œuvre du Programme de Réforme de la Gestion Budgétaire (PRGB) à partir de 2002 et l'adoption en 2007 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) et de son plan d'actions sectoriel triennal 2007-2009 (voir ci-dessus 1.3.1 et CJ 1.4 et CJ 6.3). L'évaluation Public Expenditure and

¹⁷ Ainsi sur les trois revues du FRPC 2007-2010 ayant été réalisées, deux ont requis des dérogations pour la non satisfaction de certains critères de performance et le remplacement de critères (voir QE 1, CJ 1.1) ; ce fut aussi le cas pour cinq des six revues du programme précédent (2003-2006) qui bénéficia également d'un allongement de la durée du programme et de plusieurs augmentations d'accès aux droits de tirage. Ceci pose quelques questions soit sur le choix des critères, soit la capacité à sanctionner réellement le pays par l'application de critères.

Financial Accountability (PEFA) de 2007 n'est pas totalement positive mais elle montre des progrès indéniables dans les domaines où des faiblesses majeures avaient été identifiées lors des diagnostics antérieurs ; par ailleurs les indicateurs particulièrement suivis pour la cotation de risque fiduciaire proposés par la Doctrine française (crédibilité du budget, efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses, fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers et qualité des vérifications et des contrôles externes) obtiennent de bons scores (CJ 1.4) à l'exception de l'indicateur sur le contrôle externe.

Les conditions d'octroi d'une ABG-RP selon la Doctrine ayant été satisfaites et le contexte du Burkina Faso ayant été explicité, la pertinence pour le Burkina Faso de recevoir et pour la France d'octroyer un AB apparaît clairement : il s'agit maintenant de vérifier si les modalités selon lesquelles cet appui a été octroyé étaient pertinentes par rapport aux objectifs du CGAB-CSLP dans lequel il a été inscrit (et qui ont servi à déterminer le cadre logique d'intervention dans la section 1.3.1. ci-dessus).

3.2. Choix des modalités de mise en œuvre de l'ABG française

Le CGAB fixe les objectifs et principes généraux des appuis, leurs modalités de gestion et d'évaluation et les engagements des deux parties. Les choix de chacun des bailleurs dans les limites de ce cadre conjoint concernent donc le montant de l'appui, la forme que prend cet appui (tranches fixes, variables, additionnelles...) et le choix des conditions de décaissement (critères de décaissement à suivre et évaluer dans le PAP).

3.2.1. Le montant de l'ABG

L'ABG 2005-2008 est le premier AB triennal de la France ; auparavant elle octroyait des AB annuels. Le tableau suivant montre l'évolution (en millions d'euros) des appuis budgétaires de la France au Burkina Faso (montants de décaissement prévus par les conventions de financement et montants actuellement décaissés). On peut noter qu'avant le SBC-AB de 2003, il n'y avait pas eu d'AB depuis 1996.

On note un léger accroissement des volumes d'AB (18%) depuis l'ABG triennal 2005-2008 (CJ2.1).

Par rapport à la période d'ajustement ces montants sont néanmoins relativement faibles : entre 1991 et 1996, la France avait accordé six subventions d'ajustement structurel au Burkina Faso pour un montant total de 540 millions de francs français (équivalent à €82,2 millions)

Année	Nom de l'AB	Montants d'AB	
		Prévu	Décaissé
2003	SBC 2003	3,00	3,00
2004	SBC 2003/2 et SBC 2004/1	7,50	5,25
2005	SBC 2004/2 et SBC 2005/1	5,50	5,75
2006	SBC 2005/2		2,50
2006	ABG 2005-2008	6,50	6,50
2007	ABG 2005-2008	6,50	6,50
2008	ABG 2005-2008	6,50	8,00

dont la mise en œuvre avait en fait été étalée sur la période 1991 à 1998 représentant donc un AB d'un peu plus de € 10 millions par an (équivalent à une moyenne annuelle de 15% de l'APD totale de la France au Burkina Faso). Cette aide plaçait la France en premier bailleur pour l'AB de 1991 à 1995 (et juste derrière la CE en 1996).

Actuellement l'AB représente moins de 10% de l'APD totale de la France au Burkina Faso, et les montants d'ABG octroyés par la France sont comparables à ceux de « petits » bailleurs bilatéraux comme la Suède, la Suisse ou le Danemark. Les Pays-Bas sont de loin le plus grand des bailleurs bilatéraux en matière d'AB (équivalent à la BAD) alors que la Banque Mondiale et la CE dominent la scène avec des montants d'AB considérables (à eux deux ils représentent de 60% à plus de 80% des AB annuels). En vue de la nouvelle approche de l'aide préconisée par la note du CICID les valeurs de l'ABG de la France paraissent modestes et peuvent être interprétées comme un premier pas timide vers l'ABG comme nouveau mode de coopération.

La pertinence des montants alloués par la France à l'ABG pose le problème plus global d'appréciation des modes de décision des allocations de l'aide extérieure française. L'ABG n'est en effet pas fongible avec les autres aides octroyées par la France puisqu'il est octroyé par la DGTPE sur des fonds qui lui sont propres, alors que les aides accordées par le MAEE proviennent également d'enveloppes budgétaires séparées qui lui sont propres. Les interventions mises en place par l'AFD sont financées sur base d'un troisième budget abondé par les ministères de tutelle. Ainsi il n'y a d'enveloppe globale d'aide par pays qu'a posteriori, une fois les décisions d'affectation des fonds par pays prises par chacune des trois institutions. Malgré la forte concertation qu'il peut y avoir entre les trois institutions pour déterminer le cadre d'intervention pays, la décision stratégique de migrer vers un mode de coopération bilatérale favorisant l'outil de l'ABG est donc difficilement mis en œuvre en l'absence de fongibilité des fonds des trois institutions permettant des décisions de répartition des fonds par secteurs/domaines et par outils d'aide (projet/programme, ABG ou ABS).

3.2.2. Répartition des montants et prévisibilité de décaissement

Selon la doctrine, la décision d'allouer l'ABG sous formes de tranches fixes ou de tranches fixes couplées à des tranches additionnelles doit être prise en fonction du contexte local. Dans le cas où il est décidé d'allouer l'aide suivant la deuxième option alors les modalités d'allocation doivent être les suivantes :

- La tranche fixe doit être basée sur une appréciation globale afin d'assurer un maximum de prévisibilité ;
- La tranche additionnelle sera versée en fonction de performances spécifiques. D'un montant fixe, elle ne sera versée que si la tranche fixe est versée et le versement doit être conditionné à un nombre limité de critères découlant de la matrice du PAP, choisis selon le contexte du pays ; par souci de réalisme, les cibles de résultats fixées annuellement ne pourront servir de critères de décaissement (il s'agit de prendre en compte le décalage temporel entre la mise en œuvre, l'atteinte d'effets et leur évaluation, la difficulté de définir un horizon temporel de court-terme réaliste et la difficulté d'obtenir des données statistiques fiables en temps voulu).

La doctrine ne précise pas les critères de répartition entre tranches fixes et tranches additionnelles ou de répartition des montants sur la durée de l'appui afin de laisser aux gestionnaires la possibilité de s'adapter au mieux au contexte local.

Les choix effectués pour l'ABG au Burkina Faso n'apparaissant pas explicitement dans les documents disponibles mais les entretiens ont confirmé les bases de décision (CJ 2.2). Ainsi le choix de faire de l'appui en deux tranches annuelles (hormis la première année pour laquelle seule une tranche a été utilisée eu égard à la signature de l'accord en fin d'année budgétaire) est justifié par le fait qu'il permet pour la première tranche annuelle une bonne prévisibilité de décaissement et donc de disponibilité des fonds, alors que la deuxième tranche annuelle permet un regard sur les progrès vers l'atteinte des objectifs fixés. Par ailleurs la première tranche utilise les mêmes conditions de décaissement que les autres bailleurs permettant ainsi l'harmonisation alors que la deuxième tranche est liée à des indicateurs de moyens de la matrice commune choisis dans des domaines de forte implication de la coopération française à savoir les finances publiques et l'éducation. Enfin, les montants des deux tranches annuelles sont fixes afin d'éviter des complexités d'évaluation peu justifiées pour des montants de décaissement relativement modestes.

On constate enfin que l'ABG est réparti en trois montants égaux par an et que la distribution des tranches fixes/additionnelles est de 2/3 – 1/3. Alors que la répartition intra-annuelle des montants d'ABG correspond bien au principe de prévisibilité, la répartition des montants entre les trois années aurait sans doute pu être moins mécanique (1/3 par an) afin de mieux correspondre aux besoins relatifs de financement exprimés dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ou CDMT prévisionnel pour ces trois années. D'un autre côté la faiblesse des montants en jeu (au mieux 5% de l'AB totale par an) amoindrit l'importance de la pertinence des choix de répartition.

Selon la Doctrine, si l'ABG-RP est pluriannuelle, l'annonce des versements doit être faite avant les arbitrages budgétaires (soit avant septembre N-1 pour le Burkina) et les versements doivent être effectués au premier trimestre de l'année N. Malheureusement cela n'a pas été le cas de l'ABG au Burkina Faso dont la 1^{ère} tranche fixe (2006) est intervenue fin décembre sans aucune annonce (CJ 2.1) alors que les tranches additionnelles ont été versées en juillet 2007 et 2008¹⁸. Seules les deux tranches fixes 2007 et 2008 ont respecté le protocole en termes de dates de versements et ont donc pu réellement contribuer à soulager les tensions de trésorerie de l'Etat en cours de période.

3.2.3. Conditions de décaissement des tranches

Le choix français de coupler des tranches fixes annuelles à des tranches additionnelles semble être une approche hybride combinant certaines de celles des autres PTF : la tranche fixe est liée aux trois conditions partagées par tous les PTF et la tranche additionnelle (d'un montant fixe) est liée à six indicateurs de moyens issus de la matrice CGAB-CSLP (CJ 2.2). Dans le groupe des PTF, le Danemark et les Pays-Bas octroient des AB sur la seule base des conditions générales, les autres PTF liant partie de leur AB à un nombre (parfois élevé) de critères spécifiques.

Il semblerait que le choix des critères de décaissement des AB soit au moins en partie le résultat d'une discussion entre PTF qui essayent, dans la mesure du possible (en tenant compte des sensibilités politiques de chacun), d'utiliser des indicateurs différents mais complémentaires entre eux. Ainsi les critères de décaissement des tranches additionnelles de la France portent sur la gestion des finances publiques (3/6) et sur la performance dans le secteur de l'éducation (3/6 dont un indicateur de résultat et deux indicateurs budgétaires)¹⁹ renforçant ainsi le lien existant entre l'ABG et ces deux secteurs d'intervention forte de la France au Burkina Faso : le soutien à la mise en œuvre de la stratégie de réforme des finances publiques est actuellement envisagé sous la forme d'un appui sectoriel alors que l'appui à l'éducation utilise déjà largement les procédures budgétaires nationales s'apparentant ainsi à l'appui budgétaire sectoriel.

Enfin on peut noter que les critères relatifs à la gestion des finances publiques ne relèvent que partiellement des domaines retenus par la doctrine de suivi des risques fiduciaires (dont l'indice n'est pas calculé au Burkina, CJ 2.3)²⁰.

Les critères retenus pour l'ABG sont très pertinents par rapport à l'APD française puisqu'ils adressent deux secteurs importants appuyés par la France, l'éducation primaire et la gestion des finances publiques (CJ 2.3) facilitant ainsi indirectement la mise en œuvre de ses interventions dans ces secteurs et assurant leur durabilité (en assurant par exemple que les ressources nécessaires seront mises à disposition du secteur éducation). Par contre le choix des critères de décaissement apparaît moins pertinent par rapport à ceux mis en avant dans la Doctrine du risque fiduciaire comme étant importants à suivre dans les pays où l'ABG est octroyé, mais adapté à la situation particulière du Burkina. En effet, l'accent est mis sur le taux de réalisation des recettes fiscales et la diligence de présentation des comptes de gestion et de loi de règlement qui posent problème CJ 2.3). Cette moindre importance accordée à l'indice du risque fiduciaire se justifie aussi en partie par le fait que le risque fiduciaire est principalement utilisé pour définir l'éligibilité d'un pays à l'octroi d'un AB.

¹⁸ Le montant des TA n'étant pas inscrit dans la convention, l'engagement et le décaissement doivent d'abord passer par le conseil d'administration qui se réunit en juin.

¹⁹ Les six critères retenus sont les suivants : Allocation budgétaire à l'éducation de base sur ressources propres dans le projet de loi de finances ; Taux d'exécution du budget (phase liquidation) pour l'éducation de base ; Taux de réalisation des recettes fiscales ; Délais de présentation des comptes de gestion et des lois de règlement ; Adoption et transmission à l'assemblée nationale du projet de code général des impôts ; Taux d'achèvement de l'éducation primaire.

²⁰ Les domaines pris en compte par l'Indice de Risque Fiduciaire (IRF) sont : la crédibilité du budget ; l'efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses, la fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers et la qualité des vérifications et des contrôles externes.

3.3. Montage institutionnel pour la mise en œuvre

La pertinence du montage institutionnel pour la mise en œuvre de l'ABG peut être vue sous trois angles : le dispositif burkinabè du CGAB, l'appartenance de la France à ce dispositif et le dispositif français de l'AB.

Premièrement étant donnée l'importance des fonds d'AB dans le total de l'aide au Burkina Faso (voir section 2.1.2) et le nombre de PTF impliqués, l'existence et le mode opératoire du cadre organisationnel commun sont très pertinentes. Le CGAB a sans aucun doute fortement favorisé l'organisation et la mise en œuvre des AB au Burkina Faso en formalisant les règles d'intervention des PTF en AB, en créant un forum formel et organisé de discussions, voire de dialogue, conjoints autour des questions préoccupant plus particulièrement les PTF impliqués dans l'AB (voir section 2.3). **Néanmoins, le CGAB a pris une ampleur excessive.**

En effet le CGAB a pris une ampleur bien plus importante que ne le justifiait la seule organisation et mise en œuvre des AB. Ainsi, comme il sera illustré dans les chapitres suivants, le CGAB a de facto rempli plusieurs vides :

- celui du dialogue et discussions des bailleurs avec les autorités sur l'ensemble de la politique du gouvernement; aucun cadre formel et organisé de ce type ne semble exister au Burkina Faso;
- celui du dispositif de suivi et d'évaluation du CSLP qui de par sa faiblesse a été remplacé de facto par le suivi-évaluation de l'AB et est donc forcément limité à des domaines d'intérêt plus particuliers aux PTF donnant de l'AB; et
- dans une certaine mesure le vide laissé par la scission au sein de l'administration burkinabè des portefeuilles finances et économie en deux ministères.

Sur la période 2005-2008, le montage institutionnel de l'AB paraît donc pertinent mais démesuré par rapport aux tâches spécifiquement liées à l'AB qui devraient lui incomber. Plusieurs éléments permettent d'entrevoir à court terme un réajustement du fonctionnement du cadre institutionnel de l'AB :

- Au cours de 2008, un dialogue de haut niveau a été établi entre l'ensemble des PTF (étendu donc à ceux qui ne font pas d'AB) et le Premier Ministre ; ce dialogue semble pour l'instant être plus ou moins ad hoc. Deux réunions ont eu lieu à deux mois d'intervalle.
- Une réflexion est actuellement en cours au sein du gouvernement pour mieux redéfinir le dispositif de suivi-évaluation du CSLP ; ce nouveau dispositif permettrait au CGAB d'exploiter utilement les analyses effectuées en son sein sans avoir à les dupliquer pour vérifier la satisfaction des critères de décaissement de l'AB.
- Les portefeuilles finances et économie ont été fusionnés au sein d'un unique Ministère des Finances et de l'Economie ; certaines tâches préalablement prises en charge par le SP PPF (élaboration des CDMT, pilotage de la réforme des finances publiques notamment) ont été replacées sous la responsabilité directe du nouveau ministère. Ce repositionnement institutionnel devrait redynamiser la gestion des finances publiques dans leur ensemble (programmation et exécution) ainsi que le pilotage des réformes par les autorités burkinabè et donc amoindrir la nécessité pour le CGAB de prendre un rôle actif dans ces domaines.

Ces différents processus assez récents ou en cours devraient permettre d'accroître la pertinence institutionnelle du CGAB en le repositionnant comme un organe de suivi de l'AB et d'accompagnement aux initiatives des autorités plutôt que comme cela semble avoir été souvent le cas, un initiateur de ces initiatives.

En deuxième lieu **la pertinence d'appartenance de la France au CGAB peut être posée en théorie mais pas vraiment en pratique** car comme on a pu l'entendre à plusieurs reprises au cours de la mission de la part des autorités comme des PTF, il eut été impensable que la France, signataire de la Déclaration de Paris et ayant de forts liens historiques avec le Burkina Faso, ne fasse pas partie du CGAB, principale instance de dialogue et de coordination dans le pays. Tout autre choix eut d'ailleurs été contraire à la

doctrine de l'AB française qui souligne que peuvent bénéficier de l'ABG-RP « *les pays fortement dépendants où la France peut devenir un interlocuteur de référence et ainsi avoir un effet d'entraînement sur les modalités de l'aide* ». On conçoit mal d'ailleurs comment la France pourrait prétendre à ce rôle en totale isolement des autres PTF ; au contraire, certains interlocuteurs ont pu se demander au vu des montants d'ABG octroyés par la France si elle ne faisait pas de l'ABG triennale dans l'unique but de pouvoir participer pleinement au CGAB.

Enfin, la pertinence du montage institutionnel français pour son AB constitue un troisième point d'analyse dont deux aspects principaux, fortement liés aux questions d'efficacité et d'efficacités, peuvent être soulevés :

- La pertinence vis-à-vis du CGAB : en ce qui concerne la gestion de l'AB, est-il pertinent que l'AFD et le SCAC interviennent tous deux au niveau du CGAB et qu'en plus de leur implication étroite se rajoutent des missions de suivi du siège ?
- La pertinence du montage institutionnel français pour l'AB : est-il pertinent d'avoir trois acteurs impliqués dans l'AB ?

En ce qui concerne le premier point, étant donné le montage institutionnel de l'aide française et étant donné le champ couvert par l'AB (macro-économique, financier/budgétaire et secteurs prioritaires) il est pertinent que les deux acteurs (AFD et SCAC) participent au CGAB. Il serait même pertinent que l'AFD participe plus étroitement aux réunions techniques concernant les finances publiques (elle participe actuellement aux réunions de revue globale des finances publiques) puisqu'elle doit, tout comme les agences multilatérales, constamment surveiller la situation du risque fiduciaire pour ses opérations de prêt et pour la levée des conditions suspensives de l'AB.

Par contre, la pertinence des missions tripartites est plus nuancée. La DGTPE, institution qui finance et octroie l'AB, est la structure centrale de l'AB. Sa collaboration avec les deux autres compétences et responsabilités françaises en matière de coopération de l'aide (le MAEE et l'AFD)²¹ lors des missions d'instruction de l'ABG, est justifiée par le besoin d'établir un dialogue de politique de haut niveau avec les autorités Burkinabè avant d'engager un appui financier sur trois ans. Elle s'inscrit aussi dans une volonté d'assurer un suivi précis de la stabilité macro-économique, le Burkina Faso étant membre de la zone Franc et d'assurer une bonne coordination avec le terrain (CJ 3.1). Toutefois ces deux derniers objectifs ne sont pas directement en lien avec la mise en œuvre de l'AB et ne peuvent être inclus dans un jugement sur la pertinence du dispositif français de gestion de l'ABG.

La venue de missions tripartites spécifiques pour le suivi de l'ABG semble quant à elle peu pertinente puisqu'elle ne pouvait que reprendre les mêmes éléments de discussion déjà abordés dans le cadre du CGAB et pouvait au contraire contribuer à alourdir les coûts de transaction pour les deux parties (gouvernement et France). De fait, il n'y a pas eu de mission du siège en 2008 et le décaissement de l'AB n'a pas pour autant posé de problème.

En ce qui concerne le deuxième point, la pertinence du montage institutionnel particulier à l'AB français peut être posée mais doit se limiter à la participation des trois acteurs dans l'ABG et non pas interroger la pertinence d'avoir trois acteurs (Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE), MAEE et AFD) pour la coopération française dans son ensemble. En effet, ce dernier point dépasse de loin le cadre de cette étude. L'implication des trois institutions est justifiée par leur expertise différente : expertise macro-économique (DGTPE), expertise en gouvernance financière (MAEE / SCAC), expertise sectorielle (AFD). Le fait que ces expertises soient réparties entre trois institutions est le résultat d'un processus historique qu'il n'appartient pas à cette étude de qualifier et qui est de toute façon l'objet d'une rationalisation depuis plusieurs années. **On pourra toutefois noter qu'en l'absence d'une définition de stratégie pays à haut-niveau regroupant les différents acteurs, accompagnée d'une enveloppe pays globale**

²¹ La DGTPE est responsable du cadre macro-économique, le MAEE de la gouvernance financière et l'AFD de la gestion de l'AB et des secteurs OMD.

chiffrée, cette architecture rigidifie les décisions d'allocation des ressources et rend plus difficile l'adaptation des outils au contexte local (voir section 3.2.1).

Enfin, la pertinence du montage institutionnel pose la question de l'adaptation des compétences à l'utilisation du nouvel outil qu'est l'AB. Par le recrutement de deux nouveaux agents (un SCAC, un AFD), le poste a été capable d'adapter ses besoins en ressources humaines qualifiées en matière macroéconomique et de coordination (voir I 3.1.2), en appui à l'expertise déjà apportée par le directeur d'agence AFD.

3.4. Conclusions sur la pertinence

L'ABG 2005-2008 va dans le sens d'un plus grand alignement, harmonisation et prévisibilité de l'aide et correspond ainsi aux nouvelles orientations de l'aide française telles qu'exprimées par exemple dans le CICID du 18 Mai 2005 où il est souligné que « *la part des ABG (...) et des ABS (...) est appelée à croître conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris sur le renforcement de l'efficacité de l'aide* ». Cependant, le montant de l'ABG française reste encore très faible au Burkina Faso, en valeur relative de l'APD totale de la France et par rapport à certains autres bailleurs bilatéraux, et ce, en contraste avec sa position historique de 1^{er} partenaire en matière d'AB.

Nonobstant la faible valeur de l'ABG, sa pertinence par rapport au contexte Burkinabè est évidente et l'ABG s'inscrit pleinement dans les objectifs du protocole CGAB-CSLP. La pertinence des modalités retenues pour la mise en œuvre de l'ABG (choix de montants, de tranches et de partage de tranches) est particulièrement forte en ce qui concerne le choix des critères de décaissement fortement liés à deux secteurs d'intervention importants de la France.

L'ABG s'inscrit dans un montage institutionnel de gestion des AB (CGAB-CSLP) qui paraît pertinent en vue des objectifs de la Déclaration de Paris mais démesuré par rapport aux tâches spécifiquement liées à l'AB qui devraient lui incomber. Un repositionnement du CGAB par rapport aux activités de suivi du CSLP est en cours. La participation au CGAB-CSLP des deux acteurs français intervenant dans la mise en œuvre de l'AB (l'AFD et le SCAC) est pleinement justifiée ; par contre l'utilité des missions de suivi du siège apparaît plus nuancée quand on considère seulement les requis pour la gestion et le suivi de l'ABG.

4. EFFICACITÉ DE L'APPUI BUDGETAIRE CONJOINT

4.1. Efficacité du CGAB

L'efficacité du fonctionnement du CGAB est analysée du point de vue de son fonctionnement interne et des effets produits de ce fonctionnement notamment en termes de ressources financières dégagées pour l'appui au CSLP, de dialogue inter-bailleurs et avec le gouvernement, de mécanismes d'intervention (conditionnalités, critères et indicateurs de déboursement) et enfin de renforcement des capacités.

4.1.1. Efficacité opérationnelle du dispositif CGAB

D'une manière globale, le fonctionnement du dispositif CGAB est efficace. Les trois évaluations indépendantes du CGAB montrent que la plupart des activités se sont déroulées à des niveaux satisfaisants. Les trois sessions phares du CGAB ont pu être organisées régulièrement. Par ailleurs, les évaluations indépendantes du CGAB ont montré que le gouvernement et les PTF ont pu globalement tenir la plupart de leurs engagements. L'approche du CGAB-CSLP est une démarche novatrice qui met l'accent sur le partenariat et la responsabilité mutuelle.

Le CGAB apparaît également comme une organisation « apprenante » à travers les évaluations conjointes annuelles, les voyages d'échanges avec d'autres pays et des revues régulières de son fonctionnement. Il s'avère par exemple utile de prioriser davantage les activités annuelles. La révision du fonctionnement du dispositif de suivi du CSLP est une activité prioritaire prévue pour 2009, mais cette question n'apparaissait pas suffisamment au centre des sujets principaux dans les échanges avec les PTF. Il faut enfin noter que l'appropriation du processus CGAB est forte au niveau du Ministère des Finances et SP-PPF mais reste très faible au niveau des ministres sectoriels (CJ 4.1).

4.1.2. Contributions du dispositif CGAB CSLP

On peut noter que le processus CGAB a eu un effet d'appel sur les appuis budgétaires au Burkina Faso. Non seulement les appuis budgétaires se sont maintenus à un niveau relativement élevé, mais en outre ils ont connu une plus forte croissance sur la période du CGAB. Les appuis budgétaires se sont accrus de 15% entre 2002 et 2004 contre près de 25% sur la période du CGAB (entre 2005 et 2008). Par ailleurs la plupart des accords pluriannuels actuels ont été signés sur la période débutant en 2006 et quelques uns en 2005. On peut aussi indiquer l'adhésion de nouveaux bailleurs comme l'Allemagne et un intérêt manifeste des PTF non CGAB qui sont maintenant admis en qualité d'observateurs au sein du CGAB.

Pour ce qui concerne *l'assistance technique et les appuis institutionnels* et de renforcement des capacités, le cadre du CGAB a permis de renforcer l'appui à la SRFP pour laquelle le choix a porté sur une approche sectorielle. L'évaluation indépendante de 2007 qui a porté sur la thématique du renforcement des capacités, indiquait que le dispositif CSLP a reçu peu d'appuis en comparaison avec le dispositif CGAB.

Au niveau *des mécanismes de déboursement (conditionnalités et critères de déboursement)*, les PTF CGAB ont tous eu recours à des modalités de déboursement liées

à la performance du gouvernement. La matrice de décaissement et de performance a constitué un instrument de qualité pour le dialogue avec le gouvernement sur les performances au niveau global et sectoriel. Ce cadre commun de conditionnalités présente toutefois certaines limites :

- **L'harmonisation au niveau de la matrice CGAB reste partielle** même si l'adoption d'une matrice commune de critères de performances est déjà en soi une avancée remarquable. La tendance a plutôt été vers un accroissement des mesures et indicateurs spécifiques au niveau des bailleurs de fonds (près de 100 critères). Le rapport d'activité CGAB 2007 expliquait cette inflation du nombre de mesures et d'indicateurs par le fait que « chaque partenaire tenait à faire inscrire dans la matrice ses mesures et indicateurs selon les domaines de concentration de sa coopération ». On note qu'il n'y a pas une dynamique de réflexion sur une approche commune en matière de critères de décaissement (notamment choix des critères de la tranche de performance variable ou additionnelle) (CJ 4.5).
- La faiblesse du dispositif de suivi PAP-CSLP et aussi des dispositifs sectoriels a eu comme conséquence **une utilisation de la matrice CGAB comme substitut de la matrice PAP et de matrices sectorielles, en limitant les discussions à des échanges techniques autour des indicateurs**. La taille actuelle de la matrice CGAB avec près de 100 critères est révélatrice. Une prise de conscience existe cependant au sein du CGAB sur l'importance d'aligner la matrice CGAB sur les outils de suivi du gouvernement (matrice PAP-CSLP, matrice de la SRFP) (CJ 4.5).

4.1.3. Résultats en termes d'alignement sur les procédures nationales et la prévisibilité

L'appui budgétaire général dans son principe et dans sa pratique s'aligne sur les procédures nationales de programmation, d'exécution, de contrôles internes et d'audit. Ce principe est respecté dans la pratique du CGAB. On note toutefois que l'ABG et la dynamique au sein du CGAB n'ont apparemment pas eu d'effets d'entraînement sur un plus grand alignement des procédures des bailleurs sur les procédures nationales au sein des secteurs. Cet avis peut être nuancé en se référant à la mise en place d'un ABS sur compte d'affectation spéciale du Trésor auprès du MEBA auquel la France participe. Toutefois il est difficile d'imputer directement la mise en œuvre de l'ABS au CGAB. La mise en place du CAST a formalisé en 2005 une lettre d'entente entre PTF signée en 2002 et les interlocuteurs sur le terrain n'ont à aucun moment fait un lien entre l'ABG et l'ABS, que ce soit ceux en charge de la première, ou ceux en charge de la seconde. Une évolution de l'alignement et de la prévisibilité au niveau sectoriel semble possible à court terme dans la mesure où dans le cadre du CGAB il est prévu de préparer un cadre général d'organisation des appuis budgétaires sectoriels. Prévu en 2007, ce cadre n'a pas encore pu être préparé.

L'un des résultats importants du CGAB en termes d'alignement a porté sur la prévisibilité des appuis budgétaires. Le protocole CGAB-CSLP met l'accent sur cet aspect en recommandant l'adoption d'accords bilatéraux pluriannuels et en incitant à un décaissement des appuis dans le premier semestre de chaque année. L'évaluation indépendante CGAB 2008 a fait une analyse approfondie de l'alignement du CGAB-CSLP sur le cycle budgétaire de l'Etat. Il en ressort que la prévisibilité à moyen terme s'est nettement améliorée. La prévisibilité infra-annuelle connaît des améliorations limitées et représente toujours l'une des faiblesses du système de décaissement en vigueur dans le CGAB. Cette faiblesse qualifiée de « structurelle » dans l'évaluation conjointe 2008 s'explique par le fait que les PTF s'engagent en année N sur la base de la performance en année N-1 pour un décaissement en année N (et non pas N+1).

4.2. Efficacité du dialogue au sein du CGAB

4.2.1. Dialogue inter-bailleurs

Le dialogue inter-bailleurs s'est intensifié avec la mise en place du CGAB. Ce dialogue s'est situé autant sur les approches et procédures des bailleurs dans le respect des principes de la Déclaration de Paris et du protocole CGAB que sur les positions de politiques des PTF dans les différents secteurs et domaines du CSLP.

Il a permis d'obtenir des effets positifs quant à l'harmonisation des bailleurs et l'alignement sur les procédures nationales. Les revues annuelles du fonctionnement du CGAB et du respect des engagements apparaissent comme un mécanisme pertinent d'obligation de rendre compte des PTF et du gouvernement. La mise en place de la grille d'évaluation des donateurs participe à cette dynamique. Il ressort que certains, comme la BAD, ont dû adapter leurs modalités et procédures au cadre du CGAB. On peut relever également l'initiative prise par un groupe de PTF du CGAB en mai 2008 (Danemark, France, Allemagne, Pays Bas, Suède, Suisse, et la Délégation de la Commission Européenne) de transmettre une lettre à la Banque Mondiale (niveau siège) indiquant les difficultés de collaboration avec la Banque Mondiale au plan local (demande d'informations additionnelles, introduction de mesures de conditionnalités de décaissement non discutées au préalable dans cadre CGAB)²².

Au niveau du dialogue sur les politiques on peut noter que les appréciations conjointes faites par les PTF non seulement dans le cadre de la revue annuelle du CSLP, mais aussi dans le cadre des revues conjointes du CGAB ont permis de **développer une vision et une compréhension communes sur les problèmes et priorités du pays**. L'approche consensuelle qu'exige la mise en œuvre du protocole demande la prise en compte des points de vue de chaque PTF afin de dégager une position commune. Il est ressorti par exemple des échanges avec la mission résidente de la Banque Mondiale que le dialogue avec l'AFD s'est amélioré sur la question du coton depuis trois ans. Ce dialogue inter bailleurs devrait se renforcer avec l'ouverture du CGAB-CSLP à des pays non-membres comme observateurs. Cinq partenaires ont adhéré à cette ouverture (Etats-Unis, Autriche, Luxembourg, Canada et PNUD).

4.2.2. Dialogue avec le Gouvernement

Le dialogue dans le cadre du CGAB a permis d'infléchir de manière claire la stratégie du gouvernement dans le domaine des finances publiques à travers la mise en œuvre du PRGB et l'adoption récente d'une stratégie plus ambitieuse de renforcement des finances publiques (SRFP) en février 2007 associé d'un Plan d'Action Sectoriel Triennal (PAST) 2007-2009. Des revues régulières de la SRFP sont conduites par le gouvernement avec la participation des PTF. Plus récemment un dialogue politique de haut niveau a été instauré avec le premier ministre pour traiter des questions sensibles sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Néanmoins, le dialogue politique conduit dans le cadre du CSLP et de la matrice PAP n'a pas eu les effets souhaités en termes de changements dans les politiques sectorielles du fait des faiblesses déjà constatées. Malgré la production en temps opportun des revues annuelles du CSLP permettant la prise en compte d'un infléchissement des politiques et stratégies dans le calendrier budgétaire, l'absence d'un cadre de dialogue performant autour du dispositif de suivi du CSLP a fait que **le dialogue de politiques s'est reporté dans le cadre du processus CGAB et à un haut niveau avec le premier ministre**. Cela a contribué à alourdir le processus CGAB et à focaliser les débats sur la matrice de mesure des performances et non pas sur la mise en œuvre du CSLP dans son ensemble.

²² Les entretiens avec la mission résidente Banque Mondiale ont confirmé ce fait. Il y a souvent une inadéquation entre les objectifs du CGAB et les systèmes internes de la BM.

Le dialogue est ainsi perçu comme trop descriptif et technique autour des indicateurs et les ministères sectoriels ne sont plus au cœur des discussions.

La mission note que d'une manière générale, le dialogue entre bailleurs et Gouvernement ne semble pas formellement structuré au Burkina Faso comparativement à d'autres pays de la sous-région. Des réunions formelles au niveau Chefs de mission/Chefs d'agence et gouvernement autour notamment du CSLP n'ont pas encore été instituées.

Au niveau sectoriel, l'infléchissement des politiques sectorielles suite au dialogue dans le cadre du CGAB n'est pas clairement établi. Les revues sectorielles propres à ces secteurs semblent être les sources d'influences principales des politiques et stratégies sectorielles.

4.3. Efficacité de l'ABG découlant des choix des modalités de l'instrument par la France

4.3.1. L'opportunité du choix des modalités de l'ABG

En termes de modalités de décaissement, seules les durées de programmation et le chronogramme des décaissements ont réellement une portée directe sur l'efficacité de l'ABG (CJ 2.1) :

- La durée de programmation de l'ABG de trois ans serait efficace si elle se faisait sur un horizon glissant comme la programmation budgétaire Burkinabè ; en l'occurrence **la prévisibilité de l'ABG n'a existé qu'une année sur 3 (N+2)**.
- De même **l'efficacité de l'ABG à soulager le besoin de trésorerie de l'Etat est compromise par le décaissement tardif des tranches**. En effet, les périodes de forte tension de trésorerie sont en juin et toutes les fins de trimestre (paiement des obligations de dette extérieure), or les versements de l'ABG tombent en mai (tranche fixe) et en juillet (tranches additionnelles) (voir CJ 2.1). Certes, ce point n'est pas un objectif premier de l'ABG, mais les exigences des bailleurs en matière d'allocation budgétaire et de renforcement des secteurs pro-poor induisent certaines dépenses supplémentaires, et impliquent donc que les PTF décaissent leurs appuis aux moments opportuns.

Concernant la répartition entre tranches fixes et tranches additionnelles, les avantages de ces dernières, qui sont liées à quelques critères spécifiques de décaissement, paraissent a priori être qu'elles permettent d'attirer l'attention des autorités sur quelques points de sensibilité plus particuliers pour le bailleur. Or au Burkina Faso, l'ensemble de la matrice CGAB-CSLP est discuté et en principe chaque indicateur pèse du même poids dans la balance de considération des autorités. **L'efficacité de lier son AB à tel ou tel indicateur est donc moindre que le simple fait de lier l'AB à la matrice** (CJ 2.2). Au niveau de la France cet argument reste valable puisqu'il apparaît que la France suit l'ensemble des discussions de la matrice (CGAB et PAP) et que les missions du siège (sur base des aide-mémoire produits) n'accordent une attention spéciale qu'aux seuls aspects macro-économiques, les résultats des indicateurs n'étant pas discutés. Ceux-ci ont d'ailleurs toujours atteint leurs valeurs cibles (CJ 2.2, I 2.2.6).

4.3.2. Les critères de décaissement

L'efficacité des indicateurs à promouvoir telle ou telle action publique ou à atteindre telle ou telle cible semble relativement bonne au Burkina Faso où les autorités prennent à cœur de satisfaire un nombre maximum de critères dans la matrice CGAB-CSLP afin d'assurer des niveaux élevés de décaissement des tranches d'AB. Cet état de fait explique sans doute pourquoi les PTF tendent à choisir des critères complémentaires pour leurs appuis, allongeant ainsi la liste des indicateurs de la matrice, plutôt que d'utiliser une matrice à indicateurs conjoints.

Néanmoins l'efficacité des indicateurs de ce point de vue semble plus importante au niveau du Ministère des Finances qu'au niveau des ministères sectoriels qui semblent

beaucoup moins préoccupés par ces critères de décaissement : au niveau sectoriel ce sont les discussions autour des stratégies et plans d'action sectoriels dans leur ensemble qui priment et la discussion de tel ou tel indicateur isolé n'est tout au plus qu'une « piqûre » de rappel plutôt qu'un argument fort dans le dialogue sectoriel.

Enfin on peut noter que le réalisme des mesures et indicateurs retenus dans la matrice et de leurs valeurs cibles est assuré par le travail réalisé par les autorités lors de la revue annuelle de la matrice sur la base des indicateurs déjà présents dans la matrice, les atteintes de résultats obtenus lors de l'année, les progrès faits dans la mise en œuvre des mesures de politique et finalement des discussions avec les PTF. Chaque année une remise à jour de la matrice CGAB-CSLP est proposée par les autorités, laquelle, après discussion et agrément des PTF de l'AB, sert de base à la remise à jour du PAP-CSLP (CJ 2.3).

4.3.3. Contributions spécifiques de la France à l'efficacité de l'instrument d'AB

La France joue un rôle actif au sein du CGAB et apporte un dynamisme apprécié par tous. Pendant son mandat de chef de file du CGAB en 2007, la France a eu un rôle important dans l'efficacité du fonctionnement du CGAB. En plus des actions relatives à ce mandat (production de l'appréciation conjointe, obtention de consensus sur la matrice de décaissement, appui à un dialogue soutenu), elle a notamment introduit l'outil de suivi et d'évaluation « la grille des donateurs » qui permet un début de responsabilisation mutuelle et l'outil de communication « Flash infos CGAB » qui permet d'informer les membres sur les missions et événements à venir.

Dépassant le cadre du CGAB, la France a eu un apport déterminant au niveau de la SRFP en finançant la finalisation de la stratégie qui a pu être adoptée en Conseil de Ministres en février 2007. Elle a joué aussi un rôle important dans la dynamique vers l'approche sectorielle globale notamment dans le cadre de l'assistance technique en faveur de la SRFP.

4.4. Efficacité de l'AB conjoint

La vérification de la réalisation des résultats escomptés des appuis budgétaires est difficile au vu de l'ensemble des facteurs influençant les effets observés dont la plupart ne sont pas sous le contrôle des bailleurs de fonds. Ayant écarté du champ de cette évaluation l'analyse de l'impact des AB sur l'objectif principal de croissance et la réduction de la pauvreté, il est néanmoins possible de vérifier si les apports de financement ont permis (i) d'augmenter le niveau de financement disponible pour la mise en œuvre du CSLP et (ii) si cette augmentation a pu être traduite par une amélioration des services sociaux. Enfin il eut été intéressant de voir si les AB ont permis de renforcer les institutions pilotant la formulation et la mise en œuvre des politiques.

4.4.1. Equilibres macro-économiques et financement des OMD

Les équilibres macro-économiques ont été maintenus pendant la période 2000-2008 et ce malgré la survenue de chocs externes (section 2.1.1). Les financements extérieurs, en progression constante depuis 2002 (après un pic en 2001) atteignent en 2006 et 2007 plus de FCFA 320 milliards (dont plus de 30% sous forme d'AB), soit plus de 10% du PIB. Ces aides permettent de couvrir près de 40% des dépenses totales (BGE) soit plus de la moitié des dépenses d'investissements (56,5% en 2006, 54% en 2007).

S'il est évident que l'aide extérieure est essentielle pour permettre au Burkina Faso de mettre en œuvre son programme de croissance et de réduction de la pauvreté, on ne peut surestimer son apport en termes de financement des OMD. En effet, une analyse rapide du CDMT montre que la marge de manœuvre du gouvernement après attribution des

ressources disponibles aux dépenses incompressibles et programmes en cours n'est plus que de l'ordre de 5 à 10% des dépenses totales selon les années et les financements attendus. Une clé de répartition de ces enveloppes « à répartir » permet de les allouer prioritairement aux secteurs sociaux devant permettre la facilitation de l'atteinte des OMD.

L'évaluation de l'ABG en 2005 avait confirmé que les ressources ABG n'influencent pas directement les allocations sectorielles mais créent l'espace budgétaire suffisant pour permettre une réallocation des ressources notamment de la remise de dettes envers les Pays Pauvres Très Endettés (Initiative PPTE) vers les secteurs sociaux et de lutte contre la pauvreté. Ce n'est que dans l'éducation qu'une amélioration nette est notée en termes d'allocations des ressources budgétaires propres (hors PPTE). On peut noter aussi une certaine attention accrue dans le cadre du CGAB-CSLP vers les dépenses pro-poor (santé de base par exemple) telles que cela ressort de l'Aide mémoire conjoint des PTF CGAB de 2007.

Les résultats de ces efforts en termes de dépenses en faveur de la réduction de la pauvreté (« pro-poor expenditure ») sont probants (CJ 6.2) : sur la période 2000 - 2005, les dépenses sociales « de pauvreté » (incluant des dépenses dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des routes rurales et d'autres dépenses sociales) sont passées de 3,9% du PIB à 5,7% du PIB ou de 17,5% des dépenses totales à 24,7% des dépenses totales. **La période plus récente (2005 à 2008) a vu un net ralentissement et même un revirement de la tendance** avec ces mêmes dépenses ne représentant plus que 5,5% du PIB en 2008 (projeté) et 21,8% des dépenses totales (projeté).

4.4.2. Amélioration de l'offre des services sociaux de base

L'appréciation par les PTF de la performance en matière de l'amélioration de l'offre des services sociaux de base est globalement positive (CJ 6.4). En éducation primaire les indicateurs suivis dans le CSLP relatifs **à l'offre quantitative des services connaissent une amélioration constante depuis 2003 alors que les indicateurs sur la qualité de l'enseignement sont moins performants.** On peut par exemple noter (voir CJ 6.4) que les indicateurs relatifs à l'admission en primaire ou au taux de scolarisation dans le cycle du primaire ont augmenté d'au moins 20% entre 2000/2001 et 2006/2007 et que le nombre de salles de classe et de maîtres a augmenté de plus de 60%. Par contre les taux de redoublement, de passage en cycle supérieur, de réussite à l'examen de fin de premier cycle, d'abandon ou d'achèvement ont des performances positives mais nettement inférieures (bien en dessous de 10% de variation entre 2000/2001 et 2006/2007). **En santé, la progression de l'ensemble des indicateurs est très positive** mais leur niveau atteint reste bas par rapport aux OMD fixés pour 2015.

On peut noter que les valeurs atteintes et les cibles des indicateurs d'éducation et de santé devront sans doute être révisées à la lumière des résultats récents du recensement de 2006 pour prendre en compte la sous-estimation de la croissance démographique et notamment la sous-estimation du dynamisme démographique de la population jeune.

4.4.3. Gouvernance financière

C'est dans le domaine de la gestion des finances publiques que l'efficacité de l'AB est le plus nettement visible et mesurable. Les progrès faits en termes de gouvernance financière (voir CJ 6.3) sont fortement liés au besoin pour les PTF d'être redevables auprès de leurs administrations et de leurs contribuables et donc de leurs demandes très fortes d'amélioration de la gestion des finances publiques. Les autorités Burkinabè ont été particulièrement réceptives à ces besoins et ont, de longue date, initié des programmes de renforcement de la gestion budgétaire qui ont récemment mené à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des finances publiques. Le dialogue de haut niveau sur la corruption a permis de parler ouvertement et sans tabou de ce problème avec les autorités qui ont pris des mesures en 2007 comme la création de l'Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat (ASCE) et la réalisation de l'étude sur les pratiques de corruption dans l'administration publique.

4.5. Conclusions sur l'efficacité de l'ABG

Les évaluations externes du CGAB-CSLP et les résultats de la mission ont montré que le CGAB-CSLP a réussi à atteindre les objectifs annoncés dans le protocole d'accord : les résultats sont particulièrement positifs en matière d'alignement, d'harmonisation, de coordination (même si celle-ci n'a pas encore débouché sur des approches conjointes²³ et une division du travail entre bailleurs, à l'exception de la création d'un chef de file et d'un secrétariat technique) et de dialogue relatif à la gouvernance financière. C'est surtout ce dernier point qui est apparu comme une réussite majeure du CGAB-CSLP : l'instauration d'un véritable partenariat avec un dialogue de politiques poussé, un peu moindre et moins systématique au niveau sectoriel peut-être qu'au niveau macro-économique et budgétaire, mais qui a engendré de réels changements et une meilleure appropriation par le Gouvernement de sa politique et de ses stratégies. Néanmoins, en prenant exemple sur le dialogue de gouvernance financière, des efforts sont encore à fournir pour approfondir les dialogues concernant les secteurs afin d'atteindre des échanges sur les orientations (et non plus seulement sur les indicateurs) et une plus grande participation des ministères sectoriels.

Toutefois, ce succès du CGAB-CSLP peut aussi avoir engendré la lenteur de développement du dialogue autour de la revue annuelle du CSLP ; l'activité très dynamique du CGAB a pu compenser la faiblesse du dispositif de suivi du CSLP mais en se faisant a aussi contré son opérationnalisation. Cette « dérive » est actuellement en train d'être redressée par le réaligement des dispositifs de suivi CSLP et CGAB-CSLP.

En ce qui concerne l'efficacité de l'AB à atteindre les résultats de la stratégie de réduction de la pauvreté, ceux-ci n'ont pu être appréhendés que très indirectement. Les apports financiers de l'AB sont essentiels pour permettre au Gouvernement de mettre en œuvre son CSLP et la petite marge de manœuvre ainsi créée a permis une réallocation des ressources budgétaires vers les secteurs sociaux prioritaires. Par contre si les effets de ce financement supplémentaire sur les indicateurs sociaux est largement positif, l'atteinte des OMD en 2015 apparaît toujours incertaine.

Enfin concernant l'efficacité des modalités retenues pour l'AB, on constate que les modalités spécifiques de chaque bailleur sont sans doute beaucoup moins importantes que le contenu d'ensemble de la matrice CGAB-CSLP. Le choix des critères de décaissement prime sur les autres choix (montant de l'AB, partage des montants entre années et partage des montants entre tranches fixes et additionnelles) en matière de leurs effets : les niveaux de dialogue et discussion avec les autorités, les efforts faits par le gouvernement pour satisfaire les critères de la matrice et les avancées des réformes se cristallisent autour de cette matrice et non pas autour des questions relatives aux autres modalités des AB.

²³ On entend par approches conjointes la réalisation d'études / analyses communes, avec des TdR communs.

5. EFFICIENCE DE L'APPUI BUDGETAIRE

5.1. Participation au CGAB

L'appréciation du fonctionnement du CGAB a montré que des effets positifs sont directement liés à son fonctionnement actuel. Ces effets positifs ramenés aux coûts induits de fonctionnement donnent une idée de l'efficacité du dispositif actuel.

Son appréciation ne peut qu'être indicative. Elle requiert en effet de comparer les coûts de transaction avant la mise en place du dispositif CGAB et ceux actuellement enregistrés. Elle prend en compte autant les coûts de transaction du côté du gouvernement que du côté des PTF. On définit les coûts de transaction comme « les coûts provenant de la préparation, la négociation, la mise en œuvre et le suivi et l'effectivité des accords pour la fourniture de l'aide ». Cela inclut des **coûts administratifs** (ressources nécessaires pour les transactions, temps de travail), des **coûts indirects** (affaiblissement de l'appropriation nationale, délais de déboursement, efficacité limitée par allocations non optimales), des **coûts d'opportunité** lorsque les officiels du Gouvernement peuvent passer une grande partie de leur temps dans la gestion de l'aide et peu de temps dans le développement des politiques ou la mise en œuvre.

L'évaluation indépendante CGAB de 2008 notait que « les représentants du Gouvernement, et les PTF également, sont clairement d'avis que les coûts de transaction ont diminué grâce au dispositif » mais reconnaissait tout de même que ces coûts pouvaient encore baisser. La présente mission d'évaluation, ne disposant pas de toute l'information nécessaire, s'est limitée à dégager un certain nombre de tendances.

5.1.1. Coûts de transaction du côté du Gouvernement

On note au niveau du gouvernement une tendance à la baisse des coûts de transaction dans le sens où la nécessité d'une coordination imposée par le cadre du CGAB a permis d'en transférer une partie vers les bailleurs de fonds. Ces derniers sont tenus de s'harmoniser et de se coordonner au préalable avant d'interagir avec le gouvernement et de conduire le dialogue politique. Le dialogue au sein du CGAB a progressivement pris le pas sur le dialogue bilatéral. Même si les missions conjointes n'ont pas encore atteint un niveau suffisant, on peut noter les efforts réalisés par les PTF de caler leurs missions sur la revue du CGAB. Plusieurs bailleurs s'en tiennent aussi maintenant à l'appréciation conjointe du CGAB pour leurs décisions de décaissement et ne font pas appel à des missions spécifiques. Peu de bailleurs ont pu cependant initier des missions de formulation ou d'identification des programmes d'appuis budgétaires conjointement, même si l'échange de leurs documents représente une avancée en termes de coordination, d'harmonisation et de coûts de transaction.

La conduite d'exercices communs (PEFA) et le partage des études au sein du CGAB restent pour l'instant modestes mais représentent un signal positif. Les conditions et obligations prévues dans le protocole en termes de transmission d'information ont permis de réduire les demandes individuelles d'information de la part des PTF. Mais des entorses sont

souvent apportées à cette disposition²⁴ (CJ 4.6). La mise en place récente d'un « *Flash Info CGAB-CSLP* », avec une liste de distribution commune aux PTF et Gouvernement est une idée novatrice et a permis de développer l'ensemble des mécanismes de travail conjoints.

Cet élément positif semble avoir été affaibli par l'accroissement des coûts de transaction dû à l'effet de substitution du dialogue CGAB au dialogue CSLP, avec un risque de doublons dans les instances et cadres de dialogue CGAB, CSLP et sectoriels. Ce risque a bien été perçu à temps et des efforts sont en train d'être faits pour le juguler.

5.1.2. Coûts de transaction au niveau des PTF

Au niveau des PTF, les échanges ont fait ressortir clairement que **les coûts se sont accrus du fait du nombre élevé de réunions**, de la charge de travail pour la préparation des commentaires sur des termes de référence et des rapports et de coûts liés à la recherche de consensus afin d'adopter des positions communes. Ces coûts de transaction au démarrage du processus de coordination du CGAB peuvent être reliés aux délais d'apprentissage, de définition des méthodes de travail communes. D'où l'importance d'une division du travail dans un cadre coordonné de donateurs, qui dépasse l'échange d'information (premier pas d'allègement notamment des missions d'instructions), pour permettre une optimisation des coûts en s'appuyant sur les avantages comparatifs de chaque bailleur. L'examen de la division du travail au sein du CGAB montre qu'elle est pratiquée mais de façon très limitée.

La formule de chef de file CGAB représente le premier niveau de la division du travail. L'action des chefs de file CGAB, en tant qu'interface avec le gouvernement contribue à une baisse des coûts de transaction pour l'ensemble des PTF dans la mesure où ils délèguent un certain nombre de tâches individuelles au PTF chef de file. La division du travail s'est étendue aux questions macro-économiques dont la responsabilité revient au FMI. Cette division du travail au sein du CGAB pourrait être davantage approfondie d'une part en se répartissant des domaines de compétences et en s'alignant davantage sur les chefs de file sectoriels dans le cadre des travaux CGAB. Elle pourrait aussi se faire en clarifiant davantage les liens fonctionnels existants entre les trois chefs de file (CGAB, CSLP, SRFP). L'exercice de division du travail en cours dans le cadre de la préparation de la Stratégie Commune d'Assistance Pays (SCAP) pourrait aussi y contribuer.

5.1.3. Contribution de la France

La contribution de la France à l'efficacité du CGAB ne peut être complètement distinguée de la contribution de l'ensemble des PTF et du gouvernement mais on peut souligner, d'une part que la France fait partie des bailleurs ayant assumé la charge de chef de file et a été très active dans ses fonctions, d'autre part qu'elle était l'initiatrice de la production du Flash Info qui est une manière innovante et efficace de partage d'information. De plus, si l'on ne peut préciser quel partenaire a été le plus influent au niveau du dialogue et de la création de diagnostics communs, on note que les différentes participations françaises sont appréciées par les partenaires. Ainsi la France a su s'adapter et être un acteur dynamique d'une nouvelle approche de l'aide en étant un acteur proactif dans cette instance de dialogue.

5.2. Efficacité du dispositif institutionnel français d'instruction, de gestion et de suivi du dossier ABG

Avant toute évaluation de l'efficacité du dispositif français, il est important de préciser que les coûts de transaction impliqués par la participation de la France au CGAB doivent être

²⁴ L'évaluation a indiqué par exemple qu'en 2000, des demandes d'information supplémentaire de la Banque Mondiale ont suscité des inquiétudes au niveau des PTF.

perçus en fonction des objectifs et résultats du CGAB. Il s'agit donc dans les paragraphes suivants de distinguer les éléments spécifiques au dispositif français influant sur son efficacité. L'objectif est d'analyser comment l'efficacité de l'instruction, de la gestion et du suivi peut être maximisée sans toutefois sortir du cadre de dialogue.

5.2.1. Une efficacité limitée par la présence de trois institutions (MINEIE, MAEE, AFD)

Concernant l'instruction de l'ABG, la participation de trois institutions aux processus ne pose pas de problèmes d'efficacité, étant données les compétences de chacune (voir 3.3).

Concernant la gestion de l'ABG et d'après les tableaux de suivi de l'AB, sa mise en œuvre est satisfaisante. Les engagements et décaissements n'ont pas connu de retard dû au fonctionnement de la coopération française, les décaissements sont alignés sur les engagements pris dans le cadre du CGAB en ce qui concerne les tranches fixes mais seulement partiellement alignés sur le calendrier budgétaire en ce qui concerne les tranches additionnelles ; en effet celles-ci sont versées avec un ou deux mois de retard sur les engagements car elles requièrent la signature d'un avenant à la convention par le Conseil d'Administration de l'AFD.

Toutefois la structure institutionnelle mise en place pour la gestion de l'ABG ne permet pas d'en maximiser l'efficacité :

- Trois institutions sont directement concernées par l'ABG : le MAEE, le MINEIE (DGTPE) et l'AFD soit sept agents à Paris et à Ouagadougou, dont deux à trois-quarts de temps (CJ 3.3). Du côté du SCAC les dossiers d'ABG, de justice de et de sécurité sont suivis par le même agent alors que du côté AFD ce sont les dossiers ABG, santé, éducation et formation professionnelle qui sont gérés par la même personne.
- En l'absence de définitions précises des rôles et responsabilités de chacun, le guide de mise en œuvre de l'ABG n'ayant pas été rédigé comme prévu, la division des tâches entre le SCAC et l'AFD reste informelle et limitée et certains efforts sont dupliqués, notamment en ce qui concerne la participation aux réunions; dans la plupart des cas, l'AFD et le SCAC y participent conjointement.
- Comme la répartition des tâches sur le terrain est informelle, elle ne correspond pas entièrement aux obligations des institutions vis à vis de leur siège et peut être source d'incohérence. On pensera notamment à l'agence qui doit fournir à son siège des notes sur la gestion financière mais ne peut participer aux réunions techniques sur la réforme des finances publiques ou au SCAC qui n'a pas d'obligation de rendre compte à son siège concernant le suivi de l'ABG.

Le suivi bicéphale mis en place sur le terrain fonctionne bien, et n'est pas mal perçu par les partenaires de la France mais son efficacité est discutable dans la mesure où deux personnes sont directement mobilisées. Par ailleurs, étant le résultat d'une organisation informelle, la qualité du suivi de l'ABG dépend très fortement de la volonté des agents à travailler ensemble au mieux. En cas de modification de personnel, il n'est pas sûr que le fonctionnement actuellement mis en place puisse être poursuivi et que le suivi de l'ABG ne s'en trouve bloqué.

5.2.2. Un système de gestion et de suivi parallèle répondant avec un objectif double

Le dispositif de gestion et de suivi de l'ABG est principalement de la responsabilité du poste. Les sièges sont impliqués au moment de l'instruction et en théorie au moment du suivi annuel.

- En ce qui concerne l'efficacité d'une **instruction par une mission du siège**, l'équipe d'évaluation ne dispose pas d'informations suffisantes pour en juger; ce point n'a fait l'objet d'aucune critique ou commentaire lors des entretiens, d'autant que comme vu au paragraphe 3.3, la participation des trois acteurs est

pertinente : la DGTPF finance et doit donc poser les conditions de son appui avant d'en déléguer le suivi.

- En ce qui concerne **les missions de suivi**, la réponse à la question de l'efficacité est ambivalente.
 - D'un côté, la préparation et la mise en œuvre d'une mission de trois personnes est lourde à organiser et n'est pas nécessaire pour décider du décaissement des tranches d'ABG. L'absence de la mission tripartite à la revue annuelle 2007 en est la preuve et le fait que la majorité des bailleurs du CGAB se limite aux appréciations prises en commun conforte dans cette idée. Enfin les missions couvrant des questions déjà bien analysées par le FMI lors de ses revues du FRPC, leur valeur ajoutée ainsi que leur alignement sur les principes de la Déclaration de Paris (DdP) peuvent être remises en question si l'on se réfère uniquement à la gestion de l'ABG. Par contre du fait de son engagement à garantir le financement des déséquilibres de balances des paiements au niveau des pays de la zone Franc afin de maintenir la parité fixe avec l'Euro, la France dispose d'un intérêt et d'une responsabilité particuliers dans le suivi de la situation macroéconomique du Burkina. Cette situation la rend plus exigeante que les revues FMI sur l'analyse à mener mais ce niveau d'exigence n'est pas directement lié à l'ABG, mais à l'appartenance du pays à la Zone Franc.
 - D'un autre côté, le poste est très sensible à l'apport de ces missions. Elles assurent une forte coordination entre le poste et les sièges et permettent des échanges approfondis en se basant sur les différentes expertises.

Si le mécanisme de gestion parallèle n'est pas entièrement efficace par rapport à des objectifs de mise en œuvre, il se justifie dans le contexte institutionnel tripartite présenté dans la section précédente et par l'appartenance du Burkina à la zone Franc. Une piste d'amélioration serait de limiter le nombre de missions de suivi (une par convention au maximum) ou bien se limiter aux missions d'instruction.

L'adaptation du poste aux nouvelles exigences de suivi et de gestion est variable entre le SCAC et l'AFD. Dans les deux cas, les institutions ont été capables d'adapter leurs ressources humaines et les circuits administratifs internes n'ont pas posé de problèmes particuliers. Toutefois, si l'agence AFD a mis en place une coordination interne dans le cadre des discussions autour de la matrice du CGAB-CSLP, la coordination entre les différents attachés SCAC n'a pas été organisée. Ceci est expliqué par une gestion autonome des dossiers par les agents SCAC et par le fait que le MAEE limite le suivi des interventions du SCAC sur ces thématiques à ses missions annuelles (l'ABG n'étant pas directement de ses prérogatives). Ce point pose la question de la manière dont le MAEE entend mettre en œuvre les principes de la DdP prévus au sein de la coopération française.

5.3. Efficacité découlant des choix des modalités de l'instrument

5.3.1. L'opportunité du choix d'un système de deux tranches (tranches fixes/tranches additionnelles)

Le choix adopté par la France d'ajouter une tranche additionnelle à la tranche fixe annuelle ne semble pas avoir eu d'effets sur l'efficacité de la mise en œuvre de l'ABG, la gestion de la tranche additionnelle n'ayant engendré aucun coût supplémentaire ni pour la partie française, ni pour la partie burkinabè. Par contre, comme vu ci-dessus, son efficacité est importante non pas en tant que telle mais en tant que moyen supplémentaire d'attirer l'attention des autorités sur l'ensemble des points soulevés par les indicateurs de la matrice CGAB-CSLP.

5.3.2. Réalisme des critères de décaissement (indicateurs retenus, modes de calcul et valeurs cibles)

Les critères retenus par la France dans son ABG n'ont posé qu'un seul problème mineur, celui de la définition du dénominateur du ratio de taux de réalisation des recettes fiscales (dénominateur utilisé par la France basé sur chiffres du TOFE FMI, celui utilisé par les autres PTF étant celui de la Loi de Finances). Cette situation contraste avec les problèmes posés par une des conditions de décaissement du SBC-AB 2005 relatives à la Cour des Comptes qui avaient résulté dans un retard de décaissement d'une année (pour un critère qui n'a à ce jour pas été formellement rempli). Comme souligné ci-dessus, les mesures et indicateurs retenus dans la matrice CGAB-CSLP sont suffisamment analysés et discutés (et ce depuis plusieurs années) pour assurer un degré satisfaisant de réalisme.

Par contre l'efficacité de la matrice elle-même est douteuse : le nombre de mesures, sous-mesures et indicateurs est énorme. **La taille actuelle de la matrice avec près de 100 critères** (indicateurs, mesures et sous-mesures sans inclure les déclinaisons de certains indicateurs par genre et région) **réduit sa nature stratégique** et entraîne des discussions sur des points qui mériteraient sans doute d'être mieux priorisés.

5.4. Analyse comparative de l'efficacité de l'ABG multi-annuelle dans le cadre multi-bailleurs

L'efficacité de l'ABG multi-annuelle dans un cadre multi-bailleurs doit s'analyser en comparaison avec (i) une approche annuelle et (ii) une approche bilatérale.

La comparaison avec une approche annuelle est simplifiée par le fait que la France a mis en œuvre deux AB annuelles en 2004 et 2005 sous forme de subvention à l'ajustement structurel. **Si la pluri-annualité améliore la prévisibilité des ressources disponibles pour le gouvernement, elle est aussi une source d'efficacité pour la France.** Bien qu'un système de missions de suivi tripartites ait été mis en place, celui-ci reste toujours plus souple que la mise en œuvre d'une nouvelle instruction : les missions de suivi se concentrent sur le dialogue et non l'instruction comme auparavant et les procédures de décaissement sont légères (malgré la rédaction d'un nouvel avenant pour les tranches additionnelles). L'efficacité pourra encore être facilement améliorée dans le cadre d'une éventuelle seconde convention en intégrant les montants et conditions de décaissement des tranches additionnelles dans le document initial.

L'appartenance à un cadre multi-bailleurs ne s'est pas encore traduite par un gain d'efficacité. Le coût d'entrée dans le processus de coordination n'a pas encore été compensé par la mise en place d'une division du travail ou d'un travail conjoint proprement dit avec les autres PTF. Toutefois, cette perte d'efficacité initiale doit être relativisée (la somme de temps passé à gérer l'appartenance au CGAB correspond à un plein temps et demi):

- Le CGAB n'en est qu'à sa troisième année d'existence. Les PTF et le gouvernement en sont encore à la phase d'apprentissage du travail coordonné. Si le gouvernement poursuit son leadership actif, il est raisonnable de penser que les actions conjointes seront multipliées et que le coût d'entrée initiale sera compensé par la suite.
- La lourdeur du CGAB vient aussi du fait qu'il n'existe pas d'autre forum de coordination et de dialogue efficaces au Burkina Faso. Les efforts entrepris autour du suivi CSLP et de la réunification des processus CGAB et CSLP permettront peut-être d'alléger le fonctionnement du CGAB.

A la lourdeur du processus CGAB s'ajoute la lourdeur de la coordination interne à la France, résultant **d'une absence de partage clair des rôles entre le SCAC et l'AFD concernant le suivi du CGAB**, comme vu au paragraphe 5.2.1.

Enfin, la faible efficacité actuelle de l'ABG due à l'appartenance multi-bailleurs doit aussi être jugée à l'aune des résultats de ce multilatéralisme (voir section 4) et des principes de

coordination repris dans la Déclaration de Paris. Comme l'ont répété les différents interlocuteurs, il n'aurait pas été pensable que la France ne s'inscrive pas dans la démarche de coordination au Burkina Faso.

5.5. Conclusions sur l'efficacité de la mise en œuvre de l'ABG

L'ABG a eu des effets positifs dans le contexte du Burkina Faso qui compensent les coûts de transaction élevés au démarrage notamment pour les bailleurs. Les coûts de transaction ont pu baisser en partie pour le gouvernement, mais la duplication des processus de dialogue (CGAB et CSLP) a occasionné des coûts additionnels pour l'ensemble des acteurs. Cette tendance pourrait être renversée par la mise en place de travaux en commun et d'une plus forte division du travail entre bailleurs.

En ce qui concerne la France, l'efficacité du dispositif de gestion est très dépendante des relations mises en place informellement, du fait du manque de précision concernant la répartition des tâches entre les institutions présentes sur le terrain. En conséquence de quoi, l'efficacité du dispositif n'est pas maximisée, et la lourdeur de la coordination franco-française vient s'ajouter à celle du processus CGAB.

6. CONTRIBUTION DE L'ABG AUX 3C

6.1. Le CGAB comme vecteur d'amélioration de la coordination entre gouvernement et bailleurs, de la cohérence et de la complémentarité de leurs actions au Burkina Faso

6.1.1. Cohérence, coordination et complémentarité dans le cadre du CGAB

Une plus forte coordination entre les bailleurs et le gouvernement dans le cadre du CGAB

La participation de la France au CGAB s'est traduite par une amélioration de la coordination avec le gouvernement et les bailleurs, principalement grâce au développement des instances de coordination. Aux trois réunions statutaires du CGAB s'ajoutent des sessions techniques de préparation ainsi qu'un dialogue de haut niveau sur les questions de gouvernance et de corruption. La mise en place de ce dialogue au niveau du premier ministre est une bonne illustration du travail mené au sein du CGAB afin d'améliorer la coordination et cohérence des interventions de chaque participant. La coordination au sein du CGAB s'est aussi traduite par l'élaboration et la mise en place de la SRFP, suite à l'implication des bailleurs et du gouvernement.

Le dialogue et la coordination au sein du CGAB ne se limitent pas aux échanges sur les questions macro-économiques, de gouvernance et de finances publiques. Face à la faible qualité des revues CSLP, le dialogue au sein du CGAB s'est élargi au dialogue sectoriel, approfondissant la coordination au sein du CGAB mais alourdissant fortement le processus. D'aucuns diraient que cet élargissement a d'ailleurs eu tendance à monopoliser le dialogue sectoriel et affaiblir les échanges autour du CSLP. De plus, le dialogue s'est ainsi principalement orienté sur la matrice CGAB et s'est détourné des discussions sur la mise en œuvre de l'ensemble du CSLP.

Une coordination poussée entre bailleurs qui n'a pas encore donné lieu à des actions conjointes

En effet, le dialogue avec le gouvernement s'est développé, la coordination entre bailleurs au sein du CGAB a permis la définition d'une vision et compréhension communes des problèmes et priorités du pays mais cette coordination se limite encore principalement à l'échange d'informations et les travaux conjoints (missions communes avec termes de référence conjoints) sont peu fréquents, sans que les raisons à cette situation ne soient explicitées. On peut tout de même citer en avancées majeures des actions conjointes : l'évaluation conjointe des engagements des bailleurs, l'évaluation conjointe de la revue annuelle du CSLP et le ralliement des bailleurs autour d'un même agenda en matière de gestion des finances publiques (étude PEFA menée conjointement et élaboration coordonnée de la SRFP).

En ce qui concerne les modalités d'AB, la coordination entre bailleurs a permis un meilleur alignement sur les procédures et calendrier nationaux mais se limite à la signature du protocole CGAB et de la matrice. Les critères, mesures et indicateurs de décaissement restent de la prérogative de chaque bailleur et la tendance a été à l'augmentation de ces critères plutôt qu'à leur harmonisation. Le renouvellement des conventions de la majorité des bailleurs du CGAB (Suisse, Pays-Bas, Danemark, France, CE) n'a pas été accompagné d'une dynamique conjointe de réflexion sur les indicateurs au niveau du terrain (nature, thématiques couvertes etc.) alors même que plusieurs bailleurs sont en phase de réflexion interne sur les modalités de l'instrument.

Un frein à l'harmonisation des critères de la matrice est que les bailleurs et le gouvernement désirent atteindre une certaine complémentarité de fait à travers la sélection de critères spécifiques pour les tranches additionnelles. Le fait que les bailleurs sélectionnent des mesures différentes permet à la fois au gouvernement de « diminuer » les risques de non-décaissement et aux bailleurs de se répartir indirectement les points focaux. Par exemple, l'attention de la France portée à la Cour des Comptes est fortement appréciée par ses partenaires.

En ce qui concerne les études ou les missions conjointes, on observe que la tendance a été à l'ouverture des missions (ouverture des missions FMI, organisation des missions de suivi au moment des revues CGAB, ouverture de certaines réunions organisées avec la mission tripartite par exemple) et la diffusion de l'information, mais non pas au travail conjoint. Sur les six études élaborées en 2007, seules trois étaient conjointes (évaluation indépendante du CGAB, audit des dépenses publiques, PEFA). De même, seules la BM et la BAD ont mis en place une mission d'identification conjointe pour leur appui budgétaire, les autres coopérations restant sur un fonctionnement bilatéral. En l'absence d'une généralisation des missions réalisées conjointement, la mise en place d'un flash info hebdomadaire du CGAB sous la présidence française, a toutefois assuré une meilleure diffusion des informations relatives aux calendriers et sujets des missions bilatérales.

6.1.2. Une faible influence de la participation au CGAB au niveau sectoriel

Comme présenté ci-avant, le CGAB est devenu la principale instance de dialogue, y compris au niveau sectoriel, les échanges autour du CSLP étant jugés insuffisants. Plus qu'une augmentation des instances de coordination, il s'agit d'un déplacement des lieux d'échange dont il est difficile de mesurer les effets au niveau sectoriel. En effet, il est difficile de définir le lien entre les évolutions en termes de coordination et de complémentarité au sein des interventions sectorielles et la participation au CGAB.

Certes, d'après l'enquête 2008 de suivi de la Déclaration de Paris, la participation de la France au CGAB s'est accompagnée d'un accroissement de la part de l'aide française coordonnée passant de 24% en 2005 à 42% en 2007. Cette proportion est destinée à augmenter avec la mise en place d'une ABS pour la SRFP et d'un appui potentiel au futur programme national d'alimentation en eau potable et à l'assainissement (PN-AEPA). Cette évolution induit un accroissement de la complémentarité des interventions françaises avec celles des autres bailleurs et un approfondissement de l'alignement sur la stratégie du gouvernement.

La France intervient en coordination et complémentarité avec les autres bailleurs dans un cadre formalisé dans les secteurs des finances publiques (ABG et potentiellement ABS – SRFP), de l'éducation (ABS ciblée via le financement du compte d'affectation spéciale du Trésor - CAST), de la santé (appui aux programmes d'appui au développement sanitaire et au monde associatif et communautaire) et de l'énergie (programme de développement du secteur de l'énergie). En dehors de ces interventions, la France n'a pas mis en place de cofinancement ou de partenariat silencieux.

Il n'a pas été possible de définir si l'évolution de la part de l'aide coordonnée (hors l'augmentation des montants dévolus à l'ABG, soit 1M€ supplémentaire en 2006, 1,5M€ en 2007, 3M€ en 2008 comparé aux SBC des années 2003 à 2005 de 5,5M€ par an) peut être directement imputée à l'appartenance au CGAB ou si elle s'inscrit dans une dynamique antérieure. Selon certains interlocuteurs, la participation au CAST en santé ou le futur appui à l'eau (PN-AEPA) sont des résultats directs de la réflexion menée autour de l'ABG. Sur le terrain, ces mêmes exemples sont plutôt présentés comme le résultat d'une dynamique antérieure ; les experts sectoriels et les AT en charge ne faisant aucune référence à l'ABG ou au CGAB.

La cohérence des interventions françaises avec les autres bailleurs ne semble pas poser de problème particulier excepté dans le secteur du développement rural : la France appuie principalement le secteur coton, qui n'est pas considéré comme une priorité par certains membres de la Commission Sectorielle et Thématique « développement rural » et son chef

de file ; son appui n'est donc pas une source directe de conflit mais une faiblesse dans la cohérence du positionnement des bailleurs.

6.2. L'instrument de l'ABG comme stimulateur d'une meilleure coordination interne aux institutions de l'aide française et d'une cohérence et complémentarité accrue de ses actions au Burkina

6.2.1. Une forte concertation des acteurs français dans le cadre du CGAB ...

La mise en œuvre de l'ABG dans le cadre du CGAB a poussé les différents acteurs de la coopération française à améliorer leur coordination sur le terrain, point crucial étant donné que l'AFD et le SCAC sont tous deux en charge du suivi de l'ABG. L'agence est principalement responsable de la coordination avec les sectoriels (commentaires sur les indicateurs de la matrice, pertinence, faisabilité, appréciation lors des revues etc.) et le SCAC de la coordination entre l'AFD et l'Ambassade. Toutefois, l'équipe n'a pas été capable de déterminer si la coordination avec les sectoriels se développe en dehors des discussions propres à la définition de la matrice.

La coordination est jugée satisfaisante par les agents, malgré les nombreux doublons dans la gestion de l'ABG (voir 5.2). Elle permet d'intégrer les préoccupations des experts sectoriels quant aux objectifs fixés par le CGAB et de définir une position commune de la France au sein du CGAB, qui est perçue comme homogène et cohérente par ses interlocuteurs.

Il n'est pas sûr que le niveau de concertation observé sur le terrain se retrouve au siège. En dehors des missions tripartites, les échanges d'information entre le MAEE et le MINEIE semblent être plus réduits.

6.2.2. ... dont les effets sur les autres domaines d'intervention sont difficilement perceptibles

Coordination

La question de la coordination entre le SCAC et l'AFD est moins cruciale en dehors du CGAB. En effet, exception faite des finances publiques, de l'enseignement et de la décentralisation, les domaines de compétences entre l'AFD et le MAEE ne se chevauchent pas. En ce qui concerne les trois domaines précités, l'équipe ne dispose pas d'information suffisante pour juger d'une éventuelle coordination. On peut simplement noter que les experts sectoriels échangent de préférence dans le cadre de Commissions Sectorielles et Thématiques propres à leurs domaines et que la sensibilisation des agents à des outils plus transversaux tels que l'ABG est faible.

Cohérence

Avant de mener l'analyse de la cohérence de l'ABG au Burkina Faso, il s'agit de préciser que l'AB est une ressource additionnelle à la coopération française et n'est pas issu d'une réallocation des ressources de coopération. Il s'agit donc de voir comment l'AB s'intègre dans le dispositif déjà en place et non pas comment les arbitrages et articulations entre les autres interventions et l'appui budgétaire sont réalisés.

L'ABG est globalement cohérent avec les autres interventions françaises. La cohérence de la matrice avec les préoccupations des sectoriels est assurée par un mécanisme de coordination interne à l'AFD (voir I 8.2.1). Par ailleurs, la matrice CGAB et la convention signée avec le gouvernement reprennent les préoccupations françaises. Enfin les objectifs propres à l'ABG sont alignés sur les objectifs de la coopération française (voir I 8.2.3).

Concernant la cohérence de l'ABG avec les autres outils de la coopération, le degré de cohérence est variable selon les secteurs :

- Très forte cohérence avec les outils utilisés dans le cadre de la gouvernance financière : l'AT auprès du SP PPF et le futur ABS pour financer la SRFP assurent

tous deux le renforcement des capacités de la gestion des finances publiques qui est un élément crucial au succès de l'AB. Il semble que dans ce domaine l'ABG participe d'une réelle dynamique de modification de la coopération française.

- Cohérence moyenne dans le secteur de l'éducation où l'outil principal est l'abondement du CAST. En effet, bien que le CAST valorise l'instrument budgétaire et assure une articulation entre le pilotage macroéconomique et le pilotage sectoriel, l'utilisation d'un compte spécial et non d'un ABS illustre l'incohérence dans la perception de la qualité de la gestion des finances publiques par les agents : jugée suffisante pour faire de l'ABG non ciblé et totalement aligné sur les procédures budgétaires nationales, la qualité de gestion des finances publiques ne serait pas la même au niveau sectoriel puisque l'appui sectoriel est « sécurisé » par le passage des fonds par un compte d'affectation spéciale.
- Cohérence dans le secteur de l'énergie où l'aide-française est une aide-programme et permet donc d'assurer, comme dans le cadre de l'appui à l'éducation, une articulation des différents niveaux de pilotage.
- Dans les autres secteurs où la France n'a pas encore développé d'appui programme, il s'agit de distinguer entre les appuis fournis par l'AFD et ceux fournis par le SCAC. Dans le premier cas, la cohérence existe du fait de la mise en œuvre de l'appui par le partenaire et de l'alignement des objectifs sur le CSLP, dans le second, on peut seulement parler d'absence d'incohérence, les projets étant entièrement gérés et mis en œuvre par le SCAC.

Par ailleurs, il s'agit de préciser que la mise en place de l'ABG n'a pas été suivie, ou ne fait pas partie, d'une refonte complète de la stratégie d'intervention dans le pays. **On ne peut donc pas conclure que l'ABG a été un moteur pour la mise en cohérence de l'aide française au Burkina, seulement que lors de son identification ce point a été suivi de près et que l'on a veillé à ce qu'il n'y ait pas de conflit.**

Complémentarité

La complémentarité entre l'ABG et les interventions dans le secteur éducation est forte : la tranche additionnelle de l'ABG insiste sur l'importance du secteur, l'ABG a permis le recrutement d'enseignants alors que le CAST s'est focalisé sur les infrastructures et les intrants pédagogiques et dans les deux cas les modalités choisies permettent le renforcement des procédures d'exécution, de contrôle et de suivi budgétaires. La complémentarité entre l'ABG et le secteur gouvernance et Etat de Droit est très forte. Cependant, la complémentarité entre l'ABG, la future ABS à la SRFP et les autres modalités d'appui aux finances publiques pourrait poser question. Il sera important de voir comment la matrice de décaissement sera définie, si elle constitue un doublon avec la matrice CGAB et si elle n'entre pas en conflit avec les autres interventions dans le secteur en ayant des critères de décaissement moins exigeants.

6.3. Conclusions sur les 3Cs

La participation au cadre du CGAB a contribué à l'amélioration de la coordination avec les autres PTF et le gouvernement, principalement en matière de gouvernance financière. Les effets sur la coordination au niveau des secteurs sont plus incertains, le dialogue restant plus technique et axé sur les critères de décaissement.

Parallèlement à la participation au CGAB, on observe une tendance à l'augmentation de la part de l'aide coordonnée, notamment via des ABS et le développement de l'approche programme, évolution qui joue directement sur le niveau de cohérence et de complémentarité des appuis des différents bailleurs. Toutefois, il est difficile d'imputer cette évolution au CGAB, les discussions sectorielles se développant principalement dans le cadre des revues sectorielles.

Bien que l'on observe un approfondissement de la coordination, la définition d'un diagnostic commun et l'ouverture des missions, les effets concrets de la coordination sont encore flous : bien qu'en progression, le niveau de travail conjoint reste faible, et la

participation au CGAB ne s'est pas traduite par une évolution des domaines d'intervention français comme on aurait pu l'espérer dans le cadre d'une division du travail.

Enfin, la complémentarité des interventions françaises avec celles des autres bailleurs est en progression. Aucune contradiction ou incohérence n'a été relevé par les partenaires, excepté pour le secteur du développement rural où les bailleurs font part d'une limite potentielle à la complémentarité du fait de la position française sur le coton (qui n'est pas une priorité d'après certains bailleurs présents dans le secteur).

Du côté français, la mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso s'est accompagnée d'une forte coordination entre les institutions impliquées, principalement sur le terrain ; la question de l'implication du MAEE à Paris reste encore posée. Au sein de l'AFD la coordination s'est étendue en interne grâce à l'implication des sectoriels dans le dialogue autour de la matrice CGAB. Une des conséquences de cette coordination est la perception par les partenaires d'une voix unique de la France dans les instances de dialogue.

L'ABG est cohérente et complémentaire avec les autres interventions françaises, que ce soit en termes de thématiques abordées (finances publiques et éducation via la TA) ou d'objectifs spécifiques.

Toutefois, on ne peut pas conclure positivement sur l'influence directe de l'ABG dans le CGAB sur la coordination, cohérence et complémentarité dans les autres domaines d'intervention française.

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1. Conclusions sur les critères d'évaluation

7.1.1. Pertinence

L'ABG 2005-2008 au Burkina Faso semble, de par la faiblesse des montants engagés, réaliser un pas encore incertain dans la direction de la nouvelle orientation voulue pour l'aide française : une importance accrue de l'AB. Pourtant la pertinence d'un appui budgétaire dans le contexte Burkinabè est indéniable : pays fortement dépendant de l'aide où les trois conditions pour l'octroi d'un AB sont satisfaites, l'AB au Burkina Faso bénéficie de plus de son insertion dans un montage institutionnel multilatéral fortement pertinent et facilitant la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. L'augmentation des montants de l'ABG²⁵ en valeur absolue et relative à l'ensemble de la coopération française au Burkina Faso paraît néanmoins difficile dans un contexte de non fongibilité de ces fonds contrôlés par la DGTPE avec ceux alloués au SCAC et à l'AFD.

En ce qui concerne le choix des modalités retenues pour la mise en œuvre de l'AB dans les limites laissées par le CGAB, la question du choix de partage des montants entre les trois années et du partage entre les tranches fixes et les tranches additionnelles a peu de pertinence au vu de la faiblesse des montants concernés. Par contre, le choix de critères de décaissement a été important et pertinent : de par leurs liens à deux importants secteurs d'intervention de la France, les critères retenus renforcent et sécurisent dans la durée l'action française sectorielle. Surtout, comme tous les autres critères de la matrice CGAB-CSLP, le lien d'une tranche d'AB à des critères spécifiques nourrit au sein du CGAB-CSLP un dialogue hautement pertinent au succès de l'AB.

Enfin, le montage institutionnel français à double visage (l'AFD et le SCAC) pour la mise en œuvre de l'ABG est justifié dans la mesure où il correspond à l'idiosyncrasie de l'organisation institutionnelle de l'aide française mais il paraît peu pertinent vis-à-vis des besoins de mise en œuvre de l'ABG. De la même façon, la pertinence des missions de suivi du siège pour la gestion de l'ABG est très limitée ; les missions sont justifiées par le besoin de la coordination tripartite de l'aide française et par la responsabilité particulière de la France vis-à-vis du suivi de la gestion macro-financière des pays de la zone Franc, deux domaines qui seraient pertinents même en l'absence de tout appui budgétaire.

7.1.2. Efficacité du CGAB ...

Les effets immédiats de l'AB au Burkina Faso ont été facilités grâce au cadre CGAB-CSLP. Le CGAB-CSLP apparaît comme un cadre solide et efficace dans l'atteinte de la plupart de ses objectifs. Ainsi le CGAB a notamment facilité :

- une meilleure appropriation par le Gouvernement de la définition et de la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté :

²⁵ Cette augmentation ne doit pas être vue comme une substitution à tous les instruments de coopération français, mais comme une volonté de mise en cohérence du contexte institutionnel, des objectifs de la coopération française et des outils à disposition.

- le processus de définition du CSLP a bénéficié d'avancées importantes notamment par l'élaboration du PAP et l'amélioration graduelle des outils de programmation budgétaire, et
 - l'élaboration de politiques sectorielles est restée plus limitée mais il faut noter les avancées très importantes dans le secteur de l'eau ainsi que dans le domaine des finances publiques.
- le développement d'un dialogue politique approfondi au sujet de la gouvernance financière,
 - un accroissement du poids des appuis budgétaires dans l'APD au Burkina Faso, leur meilleure prévisibilité et un meilleur alignement des décaissements sur le cycle budgétaire et sur les procédures nationales,
 - une bonne harmonisation des approches des PTF en matière d'appuis budgétaires, et
 - une amélioration de l'organisation des bailleurs et du gouvernement pour le suivi des AB même si la division de travail et la réalisation d'activités conjointes pourraient être beaucoup plus poussées.

Par contre, le CGAB a eu des effets immédiats imprévus dans le sens où le dialogue avec le gouvernement dans le cadre des AB s'est substitué de facto au dialogue qui aurait dû prendre place autour de la mise en œuvre du CSLP. La faiblesse du dispositif de suivi du CSLP a été compensée par un dialogue actif dans le cadre du CGAB mais ceci a d'une part limité les discussions à la matrice CGAB plutôt qu'au PAP-CSLP et d'autre part a pu freiner l'amélioration du fonctionnement du dispositif de suivi CSLP.

7.1.3. ... et de l'AB

Au-delà du fonctionnement du CGAB-CSLP et de ses effets immédiats, les AB ont pu contribuer à la stabilité macro-économique et à une amélioration relative des indicateurs sociaux qui restent néanmoins à des niveaux peu compatibles avec une réalisation des OMD à échéance 2015. Plus que l'atteinte de tel ou tel indicateur OMD, l'efficacité de l'AB s'est donc surtout vérifiée par rapport aux discussions et au dialogue que ce soit lors des revues sectorielles dans les secteurs de l'éducation primaire, la santé et l'eau, ou lors des réunions du CGAB qui ont permis d'influencer la politique du gouvernement, ses stratégies (sectorielles et thématiques), la gestion et le suivi et ont contribué à l'amélioration de la gouvernance, de la gestion de la mise en œuvre de la politique de développement.

7.1.4. Efficience du CGAB

L'efficience de la mise en œuvre de l'AB a été appréhendée à travers l'efficience du processus de mise en œuvre à travers le CGAB : celle-ci est limitée par des coûts d'entrée (ou d'apprentissage) encore élevés mais les gains en sont aussi très élevés puisque l'efficacité du CGAB dépasse de loin le seul cadre de l'AB.

En ce qui concerne l'efficience de la mise en œuvre de l'ABG par la France, celle-ci est toute relative : si l'organisation institutionnelle de l'instruction, de la gestion et du suivi de l'AB et les rôles et responsabilités respectifs de chacun des intervenants dans ce processus paraissent a priori complexes et peu efficaces, la collaboration et l'entente intelligente des agents sur le terrain paraissent compenser le manque d'instructions claires en la matière.

7.1.5. Les 3 Cs : coordination, complémentarité et cohérence des actions

Paradoxalement, malgré le fait que l'appartenance au CGAB a ouvert la porte à un potentiel énorme pour une meilleure coordination entre bailleurs, les effets de cette coordination accrue pour la France semblent être restés presque exclusivement limités au domaine de l'AB et de la gestion des finances publiques qui lui est intimement lié. Toute l'efficience du processus du CGAB est mesurable à l'aune de ses effets sur la mise en

œuvre des principes de coordination, d'alignement, d'harmonisation, de prévisibilité, de redevabilité, d'appropriation, etc., autour de l'ensemble de la stratégie gouvernementale représentée par le CSLP. Or si le CGAB a bien étendu son champ de dialogue et de discussions à ce niveau (en détrônant au passage le processus de suivi du CSLP lui-même), la France ne semble pas avoir suivi le mouvement à l'interne : l'AB n'a pas été une force avec effets d'entraînement sur l'ensemble de son aide et inversement les autres outils de l'aide n'ont pas tiré l'appartenance au CGAB à profit pour faire passer des messages. L'impression est que l'AB a fonctionné en vase clos, les initiatives d'approche programmatique sous l'AFD ayant été impulsées avant ou parallèlement à l'ABG, les objectifs de l'ABG et/ou de l'ABS n'étant que peu compris par les acteurs de l'aide française sur le terrain non directement concernés par la mise en œuvre de l'ABG et les échanges entre sectoriels étant limités aux discussions autour de la matrice.

7.2. Les avantages comparatifs de l'ABG pour la France

Donner la mesure des avantages comparatifs pour la France de faire de l'AB tombe en dehors du champ de cette évaluation et relève des choix stratégiques faits par la France en matière d'aide extérieure; par contre cette évaluation a pu identifier quelques éléments permettant d'en donner la mesure dans le cadre particulier du Burkina Faso.

L'avantage majeur et premier qui peut à lui tout seul justifier un ABG au Burkina Faso est qu'il a permis à la France de faire partie du partenariat entre le gouvernement et le groupe de bailleurs octroyant un AB. Les avantages de ce partenariat ne peuvent être sous-estimés tant ils sont un élément essentiel et indissociable de la mise en œuvre des principes d'amélioration de l'efficacité de l'aide : dialogue politique et de politique tout d'abord, coordination, harmonisation, alignement et redevabilité ensuite. Dans le contexte particulier du Burkina Faso c'est bien autour de l'AB que ce dialogue s'est formé et qu'il a déployé tout son dynamisme même si on entrevoit dans un prochain avenir un redressement des forces autour du CSLP. La participation de la France à cette instance a montré sa capacité à s'adapter aux nouvelles modalités de coopération (dialogue et coordination).

Au-delà de l'amélioration de l'efficacité de l'aide, le dialogue entrepris au sein du CGAB a, selon notre mission, permis à la France de mieux se faire entendre par les autorités et par les autres bailleurs de fonds et d'améliorer son image auprès de ces derniers. L'absence de la France dans ce cadre multi-bailleurs aurait marqué très négativement son image, à la fois en termes de participation à un tel cadre et d'utilisation d'un outil visant à assurer l'appropriation. Bien sûr le Gouvernement entend beaucoup moins la voix spécifique de la France puisque celle-ci est noyée dans la voix du CGAB ce qui est une preuve de succès des efforts d'harmonisation entre bailleurs. Le discours du CGAB est le résultat d'une grande entente entre bailleurs et il est difficile d'y distinguer une position ou un message particulier de la France., Au contraire, les préoccupations françaises sont d'une part soumises à débat et peuvent donc sortir renforcées de cette confrontation d'idées et d'autre part l'argument, une fois passé par le « moulinet » du CGAB, est porté par une voix beaucoup plus lourde en conséquence que ne pouvait l'être celle de la France pris en isolation. Rappelons que :

- la France a contribué 23,7 milliards de FCFA au budget du Burkina Faso avec son ABG 2005-2008 contre un AB total sur la période de plus de 330 milliards de FCFA
- le CGAB représente 10 bailleurs (plus deux observateurs)
- la matrice CGAB-CSLP, centre de toutes les discussions, est composée de plus d'une centaine de mesures, sous mesures et indicateurs contre les 6 retenues par la France pour son décaissement.

Pour les autorités Burkinabè, la voix de la France est donc entendue d'une manière amplifiée même si elle a perdu son identité.

L'ABG a d'autres avantages comparatifs en matière d'efficacité et d'efficacités qui sont liés à sa tri-annualité et au fait que la mise en œuvre se fait dans un cadre conjoint : gains d'efficacité pour l'instruction du dossier, suivi et évaluation conjoints permettant de bénéficier de la préparation par les autorités des dossiers importants et de bénéficier des

apports d'expertise des autres bailleurs sur les sujets à traiter, meilleure prévisibilité du calendrier de mise en œuvre, meilleure information sur les activités des autres bailleurs et de leurs résultats, etc.

Néanmoins l'ABG au Burkina Faso a un coût en matière d'investissement en ressources humaines qui est sans doute aussi lié à la période d'apprentissage du CGAB: l'AB a mobilisé le temps équivalent d'un agent à plein temps et demi, appuyé par un autre temps plein lorsque la France était chef de file. Ceci est un coût d'entrée fixe dans la mesure où la mobilisation en ressources humaines ne changerait pas drastiquement si le volume actuel de l'AB (10% de l'APD totale de la France) venait à augmenter (ou diminuer) fortement. L'efficacité de l'AB pourrait donc être encore meilleure (en termes de ressources humaines par volume décaissé) si les montants d'AB étaient plus importants.

Enfin, la mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso a permis, ne serait-ce que dans le cadre du CGAB, une amélioration de la coordination franco-française, nécessaire au vu du dispositif institutionnel.

7.3. Recommandations

Ayant fait le constat des avantages comparatifs de l'ABG au Burkina Faso, quelques recommandations peuvent être formulées pour tirer meilleur parti de ces avantages dans le contexte particulier existant au Burkina Faso pour les appuis budgétaires. Les recommandations concernent tout d'abord les recommandations spécifiques à l'ABG de la France au Burkina Faso, puis celles relatives au dispositif du CGAB, avant de terminer sur des recommandations relatives à la doctrine française d'ABG.

7.3.1. Recommandations spécifiques à la France au Burkina Faso

Réflexion stratégique

L'appui budgétaire est, plus qu'un nouvel outil de coopération, une nouvelle approche de l'aide au développement. Le corps de réflexions théoriques sur l'instrument, les guides méthodologiques des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les évaluations et revues des appuis budgétaires réalisées depuis quelques années soulignent bien la particularité de l'approche de l'AB. Au-delà du simple outil, on vise à instituer une nouvelle approche où l'appropriation, l'alignement, la coordination, l'harmonisation sont au cœur du processus de coopération car ils sont vus comme une solution à l'efficacité très controversée des approches plus traditionnelles (projets) considérées comme peu responsabilisantes et peu viables et soutenables dans la durée. Dans son travail (pilote) de recherche de l'efficacité de l'aide, le Burkina a d'ailleurs résolument opté pour l'appui budgétaire comme mode préféré de coopération.

Cette nouvelle vision de la coopération ressort bien dans la note du CICID de 2005 et du discours des agents basés à Paris mais n'est pas (ou à peine) perceptible sur le terrain : l'ABG au Burkina Faso a été mis en œuvre comme un outil de coopération comme un autre et c'est d'ailleurs de cette manière qu'il est considéré par le SCAC et l'AFD sur place. Il est dès lors nécessaire que la France précise son positionnement sur l'AB **en tant qu'outil ou en tant que stratégie de développement**. Actuellement le rôle de l'AB dans la stratégie de coopération de la France au Burkina Faso n'est pas clair : si l'AB n'est pas plus qu'un des outils utilisés par la France pour mettre en œuvre son APD au Burkina Faso tel que le déclarent le SCAC et l'AFD, alors la forte participation de la France au CGAB (avec un agent à temps plein et demi) est difficilement justifiable. Si au contraire l'AB est vu comme une avancée dans la direction d'une nouvelle stratégie d'ADP comme les décisions du CICID ont pu le faire croire et comme le confirment les voix de la DGTPE, du MAEE et de l'AFD à Paris, alors cette nouvelle approche devrait être plus explicite et se donner les moyens de réussir. Ceci requiert :

- Une réallocation graduelle des fonds d'aide à la coopération vers l'ABG tout en tenant compte de la spécificité de certaines interventions et accompagnée dans les

secteurs par une réallocation de l'aide vers l'ABS si l'on veut garder des spécificités sectorielles²⁶. La mission n'est pas sans réaliser que ceci suppose le changement de paramètres fondamentaux de l'organisation de l'aide française actuelle (et pose notamment la problématique de la non fongibilité actuelle des fonds SCAC-AFD-DGTPE).

- Une nouvelle approche pour la planification et programmation de l'aide par pays. Si l'ABG s'inscrit dans une orientation stratégique forte, la nature des interventions françaises dans chaque pays devrait résulter d'un arbitrage entre les différents outils à sa disposition et d'une recherche de complémentarité beaucoup plus poussée entre l'ABG d'une part et les interventions sectorielles d'autre part (qui devraient également progressivement migrer vers une utilisation des procédures nationales). Ceci nécessite une forte concertation entre les trois institutions au moment de la planification de l'aide sur la base d'une enveloppe d'aide globale par pays, par exemple par une programmation pays au niveau du CICID. En effet, le Document Cadre de Partenariat (DCP) ne peut à l'heure actuelle être cité comme un véritable document stratégique mais plus comme une présentation des interventions futures sans engagement réel.
- Mettre au cœur de la coopération le dialogue des politiques tout en continuant à assurer la transparence de la gestion des finances publiques ; ceci suppose un changement du niveau de visibilité de la France, le passage d'actions concrètes et « visibles » vers un dialogue sur les grandes orientations de politique et les priorités stratégiques sectorielles accompagné par un financement « anonyme » du budget de l'Etat permettant la mise en œuvre ces grandes orientations et priorités. La perte de visibilité pouvant être compensée par d'autres types d'intervention (action culturelle par exemple).
- Enfin, en ce qui concerne le programme d'aide au secteur public du pays, un changement dans la culture de gestion des agents mettant en œuvre la coopération française sur le terrain, notamment en faisant des principes d'alignement aux priorités du programme gouvernemental et d'harmonisation les bases essentielles du dialogue avec les autorités pour la conception de ce programme d'aide.

Deuxièmement il est utile au Burkina Faso de questionner la capacité des ministères sectoriels à bénéficier d'un passage de l'APD-projets à de l'APD-AB : actuellement, le fait que les ministères sectoriels préfèrent toujours une aide projet « sécurisée » à une négociation avec leur ministère des finances en dit long sur la concentration des pouvoirs budgétaires et les besoins de renforcement institutionnels (en matière de gestion, de redevabilité, y compris du ministère des finances, de dialogue, de programmation stratégique, etc.). Cette réticence face à l'ABG doit également attirer l'attention sur les enjeux politiques, généralement peu lisibles par les bailleurs de fonds, auxquels il convient cependant d'être plus attentif pour pouvoir approfondir le dialogue. Clairement, le processus de déconcentration doit encore faire des progrès. Si le chemin de l'AB est pris par la France, des efforts d'accompagnement seront nécessaires au niveau des ministères sectoriels et du Ministère des Finances. La modalité de ces appuis devra prendre en compte les résultats des analyses politiques et les capacités de gestion de chaque ministère.

Amélioration du dispositif de gestion

En ce qui concerne le dispositif de gestion de l'AB plusieurs pistes peuvent être creusées pour l'améliorer :

²⁶ Le passage vers l'AB ne peut qu'être graduel et demande à ce que soient respectées les spécificités de certains appuis où les outils d'aide plus traditionnels sont mieux adaptés (aide-projet pour le renforcement des capacités, les opérations spécifiques pour lesquelles le gouvernement est peu motivé mais autorise l'intervention des bailleurs : biens publics mondiaux, groupes vulnérables politiquement marginaux etc.), tant que ceux-ci sont montés en collaboration avec le gouvernement dans une logique d'appropriation.

- Formaliser les responsabilités et les rôles de chacun des acteurs par des instructions claires et des descriptions de poste exhaustives qui assurent la complémentarité des rôles de l'AFD et du SCAC en matière d'AB ;
- développer la compréhension de l'AB auprès des différents acteurs du développement au Burkina Faso : agents du SCAC, Ambassade et dans une moindre mesure l'AFD (AT et sectoriels) qui ne sont pas directement impliqués dans la gestion de l'ABG afin de souligner l'importance d'appliquer, même dans les autres secteurs, les principes d'alignement sur les procédures nationales, de coordination des aides avec les autres bailleurs, d'harmonisation des approches et plus largement afin de permettre aux différents acteurs de parler d'une seule voix et de mieux rechercher les synergies ailleurs que dans l'AB. Des séminaires de sensibilisation à la doctrine et à cette modalité d'intervention pourraient être menés ;
- Tirer un meilleur parti du CGAB en l'utilisant comme un point de départ non comme un point d'arrivée : utiliser l'information obtenue pour la faire circuler dans les différents services sectoriels, définir avec les autres bailleurs les études à réaliser et celles que la France peut prendre en charge, rechercher des synergies entre interventions françaises, entre les interventions françaises et celles d'autres bailleurs etc. ;
- Dans le même esprit, mettre en place un mécanisme permettant d'assurer l'utilisation des revues CSLP : utiliser le mandat de chef de file sectoriel quand cela est possible pour transmettre les conclusions aux personnes responsables du suivi de l'ABG.

Amélioration des modalités de mise en œuvre

Enfin plusieurs recommandations peuvent être faites pour améliorer les modalités d'appui et le calendrier de déboursement:

- Améliorer la prévisibilité et l'alignement sur le calendrier budgétaire du gouvernement en analysant en année N pour un décaissement en N+1, conformément à la doctrine d'ABG ;
- Inscrire les montants et conditions de décaissement des tranches additionnelles dans la convention initiale, ce qui aurait pour effet d'améliorer la prévisibilité et de réduire les coûts de gestion ;
- Etablir la prochaine convention en concertation avec certains autres bailleurs (bilatéraux) ayant des préoccupations et exigences similaires à celles de la France pour assurer une réelle complémentarité et harmonisation entre PTF. Pour les protocoles suivants assurer le relais et faire la mission d'instruction un an avant la fin de la convention, de préférence dans un cadre multi-bailleurs ;
- Donner un poids plus important à la tranche additionnelle pour appuyer le dialogue. La décision d'allouer x ou y pourcents à la tranche additionnelle devrait résulter des échanges avec les autres PTF ;
- Introduire éventuellement l'utilisation d'indicateurs de résultat comme déclencheurs : les efforts faits par le Burkina en matière statistique ont permis la production de statistiques fiables en temps opportun et le commencement d'une gestion axée sur les résultats dans les ministères clé et il n'y a donc pas de frein à l'utilisation d'indicateurs de résultats annuels pour assurer le suivi de la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Plutôt que l'actuelle concentration des bailleurs sur des indicateurs de moyens et de mesures de politiques comme déclencheurs de l'AB²⁷, une meilleure maîtrise des politiques par les autorités serait favorisée par l'utilisation d'indicateurs de résultats pour focaliser les discussions de suivi annuel et d'indicateurs d'impact (une fois

²⁷ Dans le nouveau contrat OMD sur 6 ans de la CE, l'évolution d'indicateurs de résultat n'est plus liée aux décaissements annuels d'AB mais à l'importance de fonds alloués à partir de la troisième année de mise en œuvre.

toutes les trois années par exemple pour décider de la continuation d'un programme d'AB).

7.3.2. Recommandations relatives au CGAB

Quelques recommandations, dépassant la seule action de la France, concernent le CGAB.

Dialogue

L'AB mis en œuvre à travers le cadre du CGAB a eu une incidence forte sur le niveau de dialogue de politique dans le domaine de la gestion des finances publiques et plus récemment de la gouvernance et de la corruption. Par contre le dialogue au niveau des politiques sectorielles gagnerait à être beaucoup plus approfondi pour dépasser le stade des discussions techniques ; dans ce contexte, la discussion des indicateurs et mesures de la seule matrice CGAB gagnerait à être délaissée au profit d'un dialogue plus large basé autour du CLSP et du PAP et intégrant les travaux des revues sectorielles là où elles existent. Un équilibre devra être recherché pour ne pas substituer ce dialogue à celui pouvant être développé dans le cadre du suivi-évaluation du CSLP.

Gestion du dispositif

Les coûts de transaction encore élevés du CGAB ont été justifiés par la période d'apprentissage. Pour aider le CGAB à évoluer vers une étape de fonctionnement plus efficace et plus efficiente, il serait utile pour le gouvernement et les bailleurs de se fixer un certain nombre d'objectifs de court et moyen terme, d'identifier les activités prioritaires nécessaires pour les atteindre et de déterminer des horizons de temps dans lesquels ces activités pourraient être entreprises. L'une des actions prioritaires devra être en l'occurrence l'alignement du CGAB dans la perspective de la finalisation et de l'opérationnalisation du nouveau dispositif de suivi du CSLP et de la révision du CSLP en 2009. Une autre action consisterait à développer plus l'aspect « conjoint » du cadre, allant au-delà de l'appréciation conjointe du CGAB : missions conjointes de revue du CSLP avec termes de référence conjoints qui permettent une réelle division du travail entre bailleurs, autres diagnostics et études conjointes (renouvellement du PEFA, profil gouvernance, identification de programmes d'appui, etc.), division du travail entre bailleurs dans les groupes thématiques et sectoriels, etc. La France et les Pays-Bas en tant que premiers bailleurs bilatéraux (en APD totale non en termes d'AB) pourraient jouer un rôle incitatif dans le travail conjoint et la division du travail, en s'appuyant sur la CE et le code de conduite européen. On pense aussi aux réflexions sur l'approche de l'AB qui sont entreprises individuellement par plusieurs bailleurs et qui pourraient être mieux partagées. Enfin, il serait opportun que le CGAB inscrive dans son programme de travail une évaluation périodique de l'AB afin de cerner les résultats et l'impact de l'AB octroyé. Afin de maximiser les apports de ce type d'évaluation, il devrait être programmé de façon à bénéficier des résultats des revues d'impact du CSLP et définir son champ de manière complémentaire à la revue d'évaluation du CSLP et à la revue externe annuelle du CGAB.

L'allègement du dispositif CGAB passera aussi par une décision forte du gouvernement concernant la matrice. Comme noté précédemment, l'ensemble des indicateurs de la matrice sont pris en compte avec la même attention par le gouvernement, et tous les efforts sont faits pour les atteindre or le nombre d'indicateurs de la matrice ne cesse de se multiplier pesant fortement sur la conduite des revues. Une prise de position du gouvernement sur le nombre maximal d'indicateurs à inclure dans la matrice permettrait, au-delà d'un allègement du suivi, de mettre en place une réelle coordination entre les partenaires pour la définition d'actions prioritaires restreintes.

D'une façon similaire aux recommandations pour la France, il s'agirait aussi pour les PTF de tirer meilleur parti de leur appartenance au CGAB : la plateforme du CGAB a permis d'instaurer la coordination entre bailleurs et gouvernement mais il faudrait dépasser le stade de « la coordination pour faire de la coordination » et évoluer vers la recherche de synergies entre bailleurs : cofinancement de projets et programmes (y inclus de l'AB où plusieurs bilatéraux ont des approches très similaires), partenariats silencieux, délégation

pure et simple à d'autres bailleurs pour les discussions sectorielles en fonction des expertises et avantages comparatifs de chacun, etc.

7.3.3. Recommandations pour la Doctrine de l'ABG

Sur base des conclusions obtenues par la mission, l'équipe propose quelques pistes d'amélioration de la doctrine :

- Il faudrait qualifier l'utilisation de l'AB : est-ce juste un outil supplémentaire pour mettre en œuvre l'APD ou est-ce une stratégie visant des objectifs de long terme ? Les pré-requis en terme de gestion et surtout de dialogue ne sont pas les mêmes. Si l'ABG est qualifiée comme une stratégie, il s'agira alors :
 - De réfléchir sur les possibilités d'augmentation progressive de la part de l'ABG dans le volume d'aide pays total (tous instruments et toutes institutions confondus) ;
 - D'accentuer davantage l'importance du dialogue politique dans sa mise en œuvre. Ceci suppose une adaptation partielle des ressources humaines de l'AFD, comme cela a été le cas au Burkina Faso, afin de s'assurer que les agents aient l'expertise nécessaire pour mener des dialogues stratégiques et de politiques.
 - De former les agents en poste gestionnaires de cet ABG sur les particularités de cet instrument et notamment sa vocation à inclure non seulement le dialogue de politique sur la gestion des finances publiques mais aussi les dialogues de politiques et stratégies sectorielles ;
 - De former les agents en poste gestionnaires de l'ABG afin de leur donner un rôle non seulement de gestion mais aussi de formation auprès de leurs collègues afin que l'instrument soit mieux compris et que ses principes en soient appliqués dans la mesure du possible dans toutes les nouvelles interventions.
- La doctrine devrait être accompagnée d'un guide définissant clairement la répartition des rôles entre les institutions au siège, comme sur le terrain dans l'objectif de réduire les doublons et de s'assurer de la durabilité du mécanisme de mise en œuvre. Un mécanisme mis en place de façon informelle est trop dépendant du changement de personnel.
- Une des conditions d'octroi de l'ABG devrait être l'existence non seulement d'un cadre de dialogue général mais aussi de cadres de dialogue dans les secteurs prioritaires et de l'existence d'un dispositif de suivi du CSLP opérationnel. Si cette condition n'est pas entièrement vérifiée, le programme d'ABG devrait proposer d'appuyer (d'une manière concertée avec les efforts éventuels déjà en cours) leur développement ou leur opérationnalisation que ce soit sous forme d'assistance technique, d'appui logistique ou de financement direct. En effet le Burkina Faso a montré qu'en cas de faiblesse de ces dispositifs, le dialogue d'AB peut facilement prendre le pas sur les autres fora.
- Approfondir la réflexion sur les tranches additionnelles, principalement dans les cas comme le Burkina Faso où les tranches fixes sont quasiment toujours assurées. En effet, la tranche fixe est décaissée sur base d'une appréciation globale, condition de décaissement nécessaire à tous les bailleurs. Il en résulte que cette appréciation est quasi-obligatoirement positive du fait de l'appréciation globale. Une tranche additionnelle représentant une part plus importante de l'ABG pourrait corriger ce biais, tant que son poids dans le total ne remette pas en cause la question de la prévisibilité et que les bases de son appréciation soient totalement claires.
- Préciser que le choix des indicateurs (de résultats, de moyens ou de mesures) doit avant tout dépendre de la qualité et de la célérité de production des informations statistiques puis doit prendre en compte le mode de gestion adopté dans les services (les services utilisent-ils les indicateurs à fins de

gestion ou non et ce mode de gestion est-il promu dans le contexte d'une réforme de gestion des finances publiques ?)

- Avec des montants d'ABG accrus, prendre en compte les besoins de financement exprimés dans le CDMT et TOFE prévisionnels afin de moduler la distribution des montants d'ABG entre les trois années d'appui.

ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCES

Le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE)- Direction générale du Trésor et de la Politique économique (DGTPÉ) - 139 rue de Bercy, 75572 Paris cedex 12 - a décidé de mener l'évaluation de la première Aide Budgétaire Globale pluriannuelle au Burkina Faso (2006-2008).

Le marché d'études sera passé selon la procédure adaptée prévue à l'article 28 du code des marchés publics (CMP) révisé, et conformément à son article 40 pour ce qui concerne les modalités de publicité. Ces articles s'appliquent aux marchés de fournitures et de services d'un montant maximal de 90 000 € HT.

Le présent règlement de consultation détermine l'objet et les caractéristiques de l'étude, les conditions de sa réalisation, les critères de sélection des candidats et du titulaire, ainsi que les dispositions administratives du contrat.

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'EVALUATION

La France a alloué en 2006 une première Aide Budgétaire Globale (ABG) pluriannuelle au Burkina Faso pour un montant de 6.5 M€/an. Cette aide couvrait la période 2006-2008 et se décomposait en trois tranches annuelles :

- la tranche 2006 de 6,5 Millions euros, décaissée en un versement unique ;
- la tranche 2007 composée de deux sous-tranches : une tranche fixe de 4 ME et une tranche additionnelle de 2,5 ME ;
- la tranche 2008 structurée de la même manière que celle de 2007.

La mise en œuvre de cette première ABG pluriannuelle traduit la volonté de la France de s'inscrire dans le cadre des engagements de la Déclaration de Paris, notamment l'engagement d'augmenter la part des ABG dans le total de l'aide (déjà affirmée dans les conclusions du CICID de juillet 2004) et d'améliorer sa prévisibilité. Elle visait aussi à engager la France dans la voie de la modernisation de sa coopération, en développant un outil conforme aux principes d'harmonisation et de coordination ainsi que d'alignement et d'appropriation.

Depuis cette première initiative, la France a structuré sa politique en la matière à travers notamment l'adoption de plusieurs documents stratégiques : note sur les aides budgétaires adoptée par le CICID de 2004, note de doctrine endossée par le CA de l'AFD en 2007 sur les ABG, note sur la mise en place d'un indicateur de gestion du risque fiduciaire.

Le budget alloué par le MINEIE aux ABG s'est situé sur la période 2005-2007 autour de 40 millions d'euros par an pour les ABG pays, complétés par des aides régionales en appui à l'intégration économique régionale en zone UEMOA et CEMAC. Seul le Mali a bénéficié lui aussi d'une ABG pluriannuelle sur la période 2006-2008 sous forme de subventions. Par ailleurs, des ABG pluriannuelles globales ont été mises en œuvre sur Contrat de désendettement développement (C2D) au Mozambique, au Ghana et à Madagascar et sous forme de prêts à Maurice et au Ghana. Selon le dernier rapport du

Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD) sur l'examen de l'aide française, ce budget représente moins de 3 % du total de l'APD française programmable²⁸.

2. OBJECTIFS DE L'EVALUATION

L'évaluation, en s'appuyant sur l'exemple du Burkina, a pour but de dresser un bilan de cette première expérience de mise en place d'une ABG pluriannuelle et d'en tirer des leçons pour faire évoluer la doctrine et la pratique françaises.

Elle n'ambitionne pas de réaliser une évaluation d'impact de l'ABG au Burkina Faso. Celle-ci ne pourrait avoir lieu que dans un cadre conjoint avec les autres bailleurs et portant sur l'ensemble des aides budgétaires allouées au Burkina Faso.

3. CHAMP DE L'ETUDE

L'évaluation portera sur deux niveaux :

A) Le contexte général de l'ABG au Burkina Faso :

L'évaluation s'attachera en premier lieu à situer l'ABG française dans le cadre de la pratique de l'ABG au Burkina par les PTF utilisant ce cadre d'acheminement de l'aide. Elle présentera donc le fonctionnement de l'ABG au Burkina, en s'efforçant notamment d'évaluer si les avantages classiquement attribués à l'ABG sont présents dans la pratique de l'ABG au Burkina : état de l'appropriation de l'aide par le pays bénéficiaire, progrès dans l'alignement des donateurs sur la politique et les procédures nationales, modalités de l'harmonisation et de la coordination des bailleurs, amélioration de la prévisibilité des financements. Il s'agira aussi de mesurer de quelle manière la pratique de l'ABG a permis de renforcer le dialogue politique entre le Burkina Faso et les donateurs, la France en particulier, sur la stratégie de développement et la politique macro-économique. Cet aspect revêt une dimension particulière pour la France au regard de son rôle dans le fonctionnement de la zone franc et de l'accord de coopération monétaire avec l'UEMOA. Elle devra aussi apprécier l'évolution des coûts de transaction de cette modalité de l'aide (coûts d'instruction et de gestion). L'évaluation s'attachera également à examiner le rôle de l'ABG dans le programme de renforcement de la gestion des Finances publiques.

Enfin, l'évaluation s'efforcera de mesurer le poids de l'ABG au Burkina Faso :

- quels moyens ont été mobilisés à travers l'ABG au Burkina Faso par les PTF sur la période sous revue ?
- quels ont été leurs résultats en termes de financement des Objectifs de Développement du Millénaire, de mise en œuvre du DSRP, de réforme de gestion des finances publiques atteints par le Burkina ?

B) La pratique française de l'ABG:

L'évaluation devra analyser le fonctionnement pratique de l'ABG française, au regard notamment de la note de doctrine et de la pratique des autres PTF utilisant l'ABG au Burkina Faso, en particulier au niveau (i) des instruments d'appuis français et sa part dans le total de l'APD allouée par la France au Burkina, (ii) des modalités d'instruction et de revue, (iii) de la division du travail entre le poste et la centrale, (iv) de la structure de l'ABG française (partage entre tranche fixe et tranche additionnelle, choix des déclencheurs), (v) de son montant et de ses modalités de décaissement au Burkina. Elle s'efforcera notamment d'évaluer la cohérence et la complémentarité de l'ABG avec les autres instruments de l'aide française, ainsi que ses avantages comparatifs, y compris au regard des ABG annuelles pratiquées en 2004 et 2005.

²⁸ Le DFID consacre 20 % de son APD à l'ABG, soit 588 Millions d'euros en 2008.

4. METHODOLOGIE ET QUESTIONS EVALUATIVES

Les stratégies, les axes et les actions de coopération seront évalués au regard des critères habituellement utilisés dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, reconnus en France et par la communauté internationale: pertinence, cohérence interne et externe, effectivité, efficacité, efficience, viabilité.

Au regard de ces critères, les évaluateurs proposeront une liste de questions évaluatives répondant aux objectifs de l'évaluation dans leur note de démarrage.

L'évaluation comportera une première phase documentaire : analyse des documents stratégiques de la France en matière d'ABG (note de doctrine, indice de risque fiduciaire) notamment à l'aune des documents de référence en matière d'ABG (documents du CAD, Union européenne, DFID, revue du programme d'appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté au Bénin (ADE - novembre 2006), rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, rapports et évaluations du CAD, DCP Burkina Faso, documents de programmation de l'aide française au Burkina, rapports du CGAB/CSLP au Burkina.

L'évaluation comportera ensuite une série d'entretiens à Paris avec les services centraux de la DGTPE, de l'AFD et du MAEE en charge de la coopération au développement dans le domaine économique et financier.

L'évaluation comportera par ailleurs une mission de terrain à Ouagadougou qui sera l'occasion d'une série d'entretiens tant avec des responsables français (Ambassade, SCAC, AFD), des partenaires techniques et financiers actifs dans le domaine de l'ABG (Banque mondiale, UE, BAfD, Pays-Bas, Suède), que des responsables burkinabés.

Méthodes : *Les évaluateurs auront le souci de présenter clairement les méthodes d'investigation et d'analyse utilisées afin de démontrer les procédures suivies pour collecter l'information, s'assurer de sa qualité et de sa validité (triangulation), établir progressivement les étapes entre les observations (données brutes), les constatations (indicateurs élaborés, ratios), les jugements portés (qui font référence à l'expérience des experts) et les conclusions auxquels ils aboutissent. Les évaluateurs fourniront un calendrier reprenant les diverses tâches effectuées (questionnaires, enquêtes, études de cas, etc.). Ces éléments peuvent figurer en annexe.*

5. PRODUITS ATTENDUS

Un rapport provisoire sera établi au plus tard le 15 novembre 2008. Le rapport final, destiné à l'administration française, sera remis dans un délai de un mois suivant la validation du rapport provisoire. Il sera accompagné d'une synthèse d'environ 10 pages maximum, reprenant le constat, les conclusions et les recommandations de l'étude, destinée à un large public. Le rapport reste la propriété de l'administration française et pourra faire l'objet d'une publication dans la collection du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Une séance de restitution des principales conclusions et recommandations de l'évaluation sera organisée à Paris ainsi qu'à Ouagadougou avec la participation du responsable de l'équipe des évaluateurs.

Principe de transparence (charte de l'évaluation)

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

Calendrier	Activités
Juillet 2008	Elaboration des termes de référence Lancement de la présélection des consultants
Septembre 2008	Sélection et signature du contrat des consultants Collecte et analyse documentaire Elaboration de la note de démarrage (questions évaluatives)
Octobre 2008	Entretiens avec les acteurs clés de la partie française Mission sur le terrain
15 Novembre 2008	Remise du rapport provisoire
15 Décembre 2008	Remise du rapport final
Janvier 2009	Atelier de restitution à Ouagadougou

6. QUALIFICATION DES EVALUATEURS ET ESTIMATION DU COUT

L'équipe de consultants comportera au moins un consultant senior (spécialiste de l'évaluation des politiques publiques, spécialiste en matière d'aide au développement et de la coopération française) et pourra s'adjoindre un consultant junior. L'équipe devra disposer d'une expérience avérée dans la gestion des aides budgétaires et/ou leurs évaluations. L'association avec un consultant local expérimenté sera fortement appréciée.

Les coûts de l'étude devront être compris entre 40 000 et 60 000€ HT.

Les consultants sont invités, en prenant connaissance des présents termes de référence, à faire des propositions techniques et financières pour la réalisation de l'évaluation. La sélection s'effectuera sur la base des critères définis dans l'annexe 1.

Documents à présenter pour participer à la soumission

- une lettre de candidature ;
- les références du consultant dans les domaines de l'évaluation, des politiques publiques et de coopération internationale ;
- une proposition technique comprenant :
 - ⇒ un document faisant apparaître la compréhension des présents termes de référence ;
 - ⇒ la méthodologie d'intervention proposée ;
 - ⇒ les CV des experts ;
 - ⇒ le chronogramme de l'évaluation ;
 - ⇒ une offre financière (conformément au modèle de devis en annexe) sur papier à en-tête, datée, signée, accompagnée d'un relevé d'identité bancaire.

Le paiement sera effectué en trois versements :

- 30 % à titre d'acompte un mois après la notification du marché,
- 40 % à la remise du rapport provisoire,
- 30 % à la remise du rapport définitif.

Principe de distanciation (charte de l'évaluation)

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant à l'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

7. LE COMITE DE PILOTAGE

Le comité de pilotage pourra selon les circonstances et autant que de besoin s'adjoindre les compétences de représentants d'autres organismes, en tant que personnes ressources.

Le comité de pilotage définit et valide les termes de référence de l'étude, procède au choix du candidat, assure le suivi de son travail et valide la diffusion finale. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré par l'unité d'évaluation des activités de développement de la Direction générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE).

Il émettra également un avis sur la qualité du travail réalisé par les consultants conformément aux normes du CAD pour une évaluation de qualité (annexe 2).

Le comité de pilotage est constitué de représentants de la DGTPE (Multifin 2, Multifin3, conseillers Afrique), du Ministère des affaires étrangères et européennes (DGCID), de l'Agence française de Développement (AFD), du Centre d'étude et de recherche sur le développement international (CERDI). Il pourra également recourir de manière ponctuelle à toute autre expertise complémentaire, notamment en associant de manière étroite le SCAC et l'AFD sur place.

Principe de responsabilité (extrait de la charte de l'évaluation)

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

ANNEXE 2 : L'AIDE FRANCAISE AU BURKINA FASO

La France est le 3^{ème} bailleur de fonds au Burkina Faso et le premier bilatéral avec un apport de 120M\$ en 2006 sur un total de 871M\$.

En 2005, l'aide bilatérale française a été décaissée à hauteur de 50,18 M€ soit 32 914M F CFA. Les décaissements, en millions d'euros, étaient répartis comme suit:

- Agence Française de Développement : 20,85
- Service de Coopération et d'Action Culturelle : 14,33
- Aide budgétaire : 5,75
- Coopération non gouvernementale : 4,5
- Coopération décentralisée : 3,4
- Coopération militaire : 1,35

1. Les interventions de l'AFD au Burkina Faso

A. Engagements et décaissements

*Engagements / décaissements de l'AFD au Burkina Faso
en millions d'euros*

	2005	2006	2007
Volume d'engagement	29,9	32,9	51,5
Dont Aide Budgétaire	5,5	14,5	2,5
Volume de versement	26,6	47,1	37,8
Dont Aide Budgétaire	5,75	9	6,5

Entre juin 2006 et fin 2007, un tiers des concours AFD sont arrivés à terme et de nouveaux projets ont été à l'origine d'octrois supplémentaires. Ainsi les décaissements ont diminué de près de 20% et les engagements ont augmenté de 49%.

B. Secteurs d'interventions

Au-delà de l'appui budgétaire, l'AFD finance et met en œuvre les interventions françaises dans les trois secteurs de concentration définis dans le Document Cadre de Partenariat (infrastructures, éducation, eau et assainissement) ainsi que dans les secteurs de la santé et du développement. Au sein de chaque secteur, elle utilise une palette variée d'instruments.

Infrastructures

L'AFD participe à la stratégie nationale de développement du secteur de l'énergie. Cette participation se traduit par les interventions suivantes :

- Appui au programme de Développement du secteur de l'énergie (PDSE) : *prêt non souverain* à SONABEL pour l'interconnexion Bobo-

Dioulasso/Ouagadougou de 15,25 M€. Le montant global du projet est de 73M€. L'AFD participe dans ce à un cofinancement de 5 bailleurs.

- Mise en sécurité du barrage de Bagré : *don* de 12M€ à la Direction Générale de l'Inventaire des Ressources Hydrauliques.
- Plan Gouvernemental d'atténuation des Impacts sur l'environnement du projet d'alimentation en eau potable de Ziga (PGAIE – Barrage de Ziga- : *don* de 5,7 M€ à l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (ONEA), maîtrise d'ouvrage de Ziga afin de recaser et indemniser les personnes dont les biens auraient été détruits par la retenue de Ziga.

Par ailleurs, elle accompagne le développement urbain afin que les communes puissent rattraper leurs retards en termes d'infrastructures et de services sociaux de base

- Réhabilitation du marché central ROOD WOKO
- Aménagement des quartiers périphériques, projet de désenclavement des quartiers périphériques de Ouagadougou et accès aux services essentiels: *don* de 15M€ à la *mairie de Ouagadougou*. L'AFD est un des premiers bailleurs à avoir signé des conventions directement avec des communes urbaines dans le cadre de la décentralisation. Le financement doit permettre la réalisation d'une voie primaire de drainage, l'expérimentation par l'ONEA de nouvelles modalités de distribution de l'eau, l'aménagement de certains espaces publics et le renforcement des capacités de la mairie.
- Projets de développement local, équipement des collectivités locales : les interventions devraient être financées sur un *fonds d'équipement des collectivités locales*, idéalement intégré au budget de l'Etat. Ce fonds devrait être la continuité des projets de développement local suivants :
 - Projet d'appui au développement local 2 (PADL) : *don* de 9,6 M€. Le *bénéficiaire* est le *Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques*. Le projet doit permettre l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, la gestion des ressources naturelles et la mise en valeur du potentiel productif.
 - Projet de Développement Local de l'Ouest (PDLO) : 10M€. Le *bénéficiaire* est le *Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques*. Le projet vise à promouvoir la responsabilisation des populations locales pour la mise en œuvre du développement local.

Eau et assainissement :

- Alimentation en eau potable de la ville de Ouagadougou (AEP): *don* de 2M€ à l'ONEA et *prêt* de 18,5M€. Le projet comprend la construction d'un barrage sur le fleuve Nakambé, d'une station de traitement et l'extension des réseaux de distribution.
- Appui au programme d'application de la réforme de la maintenance et des systèmes de gestion des infrastructures d'adduction en eau potable en milieu rural et semi-urbain : *don* de 8,2M€ à la *Direction Générale de l'Alimentation en Eau Potable*. Cette participation soutient le programme test d'application de la réforme (gestion intégrée du service de l'eau, implication du secteur privé, valorisation des compétences).
- Assainissement collectif de la ville de Ouagadougou : *don* de 7M€ à l'ONEA pour la construction d'une station d'épuration et d'un réseau primaire et secondaire de canalisations de collecte des eaux usées.

Projets sociaux

- Education :
 - Appui au plan Décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB – phase I et II) : *aide budgétaire sectorielle versée sur un compte d'affectation spéciale* correspondant à un

don de 10M€ pour la phase I et de 12M€ pour la phase II ainsi que 15 M€ de Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) transféré. Le bénéficiaire est le Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Ce programme sectoriel est accéléré par le partenariat fast-track.

- Projet d'amélioration de l'offre éducative de base (PAOEB): 8M€. Le bénéficiaire est le Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. Ce projet s'inscrit dans le PDDEB et vise l'extension de la couverture scolaire et l'amélioration des infrastructures existantes.
- Appui à la formation professionnelle et aux métiers de l'artisanat : 1,673M€. Le bénéficiaire est le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi. Le projet vise à contribuer à la création d'un système de pilotage de la formation professionnelle, renforcer le dispositif dans le secteur artisanal et dans la filière génie électrique.
- Santé : les interventions dans le secteur regroupe les FSP transférés suite à la réforme de la coopération de 2004.
 - Prévention de la mortalité maternelle et infantile et de la mortalité par le VIH Sida (Premiss BB) : 1,372M€ dont à 0,8 fournis par l'AFD
 - Lutte contre le sida : 3,8M€ dont le bénéficiaire est le Ministère de la santé pour l'accompagnement de la mise en œuvre du cadre stratégique national de lutte contre le VIH/sida.

Développement des zones rurales

L'intervention de l'AFD dans le développement des zones rurales est principalement orientée sur le renforcement des capacités de la filière coton :

- abondement du fonds de lissage par un *prêt souverain très concessionnel contra-cyclique de 15M€ et subvention de 3M€* à l'interprofession cotonnière (approbation en novembre 2007)
- Construction de l'usine d'égrenage pour la SOCOMA : *prêt non souverain de 15,2 M€*
- structuration des producteurs à travers l'UNPCB : 11M€
- Mise en place d'une unité industrielle dans le centre du pays (FASO Coton) : 15M€
- Projet d'appui à la professionnalisation des Organisations des producteurs de coton (PA-POPC) : *don de 4,3M€ au Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques*. Le projet vise à améliorer les capacités de gestion, éclaircir la situation d'endettement des producteurs et favoriser l'augmentation des revenus agricoles.

Par ailleurs, l'AFD finance un Projet d'appui à l'élevage dans l'Ouest du Burkina (PAE): *don de 3M€* au Ministère des Ressources Animales pour renforcer les capacités des organisations professionnelles d'éleveurs et mettre en place une gestion durable des ressources naturelles.

Enfin, elle soutient le microcrédit via l'appui à la mise en œuvre du PADAB soutenu par la coopération danoise.

Autres financements :

Par ailleurs, l'AFD intervient dans le pays via :

- L'appui au programme économique régional de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : *aide budgétaire annuelle de 20M€*
- La mise à disposition d'un fonds d'études et de renforcement des capacités : *don de 1,5M€*

- Les *garanties Ariz* : ces garanties, sous forme de prêts, valent pour des projets de 2 à 12 ans et couvrent 50% du risque économique attaché aux prêts de banques locales.

2. Les interventions soutenues par le SCAC

De son côté, le SCAC intervient dans les trois programmes transversaux définis dans le DCP (promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche, programme gouvernance, diversité culturelle et enseignement du français). Pour financer de telles actions, le SCAC utilise le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP). Il permet de financer par dons les projets en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche. Le financement de ces projets est pluriannuel sur une durée de 3 à 4 ans. L'ambassade conserve la maîtrise d'ouvrage et doit suivre les procédures françaises.

De plus, le SCAC intervient dans le cadre de la santé et du soutien à la société civile via le Fonds Social de Développement (FSD). Le FSD a été créé sous sa 1^{ère} forme en 1994 pour accompagner la dévaluation du franc CFA. Remanié en 1996 puis en 2004, cet instrument, placé sous l'autorité de l'ambassadeur de France, est utilisé pour le financement d'interventions directes de lutte contre la pauvreté et de renforcement des capacités des porteurs de projets de la société civile.

A. Enseignement supérieur et recherche :

- Enseignement supérieur : 3 AT et un volontaire international.
 - Appui à l'université par la mise en œuvre du projet RESEAU : renouvellement du corps enseignant et mise en réseau (1,5Me).
 - Projet Système d'Information Scientifique et Technique (SIST)
 - A cela s'ajoutent les accords universitaires, les bourses (1,3M€)
- Recherche :
 - projet CORUS (projet de recherche conjointe avec le centre national de recherche scientifique et technologique – 350 000€)
 - Affectation de chercheurs français au centre Muraz sur les grandes endémies
 - Coopération via le CIRAD et l'IRAD

B. Gouvernance et Etat de Droit :

- Justice : soutien pluriannuel dans le cadre du plan national de réforme de la justice (PANRJ) via le FSP appui à l'institution judiciaire (1,7M€) :
 - Appui aux juridictions
 - Dissémination du droit
 - Application du droit communautaire et celui de l'OHADA
 - Humanisation des prisons
- Finances publiques :
 - projet d'appui aux réformes économiques et financières : FSP de 1,8M€
 - mise en œuvre du programme de réformes de la gestion budgétaire : aide programme
- Décentralisation :
 - Appui à la décentralisation et à la déconcentration : FSP de 1,5M€
 - Cofinancement des projets conjoints entre les villes jumelées
 - Renforcement des structures centrales du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- Participation au groupe de concertation multi-bailleurs pour la mise en œuvre du programme d'actions prioritaires décentralisation
- Sécurité :
 - Sécurité des citoyens : FSP 1,5M€
 - Formation donnée par le service de coopération technique international de la police (SCTIP)
 - Coopération militaire

C. Diversité culturelle et enseignement du français :

- financement des centres culturels Henri Matisse et George Méliès
- appui au développement culturel : FSP de 1,4 M€
- appui aux bibliothèques de lecture publique (1M€)
- Projets à instruire :
 - appui à la structuration d'une industrie audiovisuelle numérique (formation et production)
 - mise en œuvre du projet « appui au désenclavement numérique » ADEN
- soutien aux associations de professeurs
- soutien aux universités d'été

D. Santé :

- Lutte contre le sida : FSP transférés à l'AFD (2,5M€)
- Appui au réseau ESTHER

E. Fonds social de développement :

L'appui aux organisations non gouvernementale a permis de déboursier : en 2003, 1,5M€, en 2004, 2M€, entre 2005-2008, 1,3M€.

ANNEXE 3 : REPONSES AUX QE

L'évaluation est structurée autour d'une série de huit questions d'évaluation (QE) élaborée sur la base des termes de référence, des attentes des acteurs rencontrés lors des entretiens exploratoires et de la logique d'intervention.

Les questions QE 1, QE 2 et QE 4 traitent de **la pertinence** de l'ABG de la France. QE 1 cherche à vérifier si les conditions pour un ABG (tels que déclinées dans les notes de doctrine) sont réunies au Burkina Faso alors que QE 2 et QE 4 mettent l'accent sur l'évaluation de la pertinence des modalités retenues pour l'ABG et de leur mise en œuvre dans le cadre multi-bailleurs du CGAB-CSLP.

L'efficience de l'ABG est appréciée à deux niveaux : celle des modalités retenues pour l'ABG de la France en particulier (QE 2 et QE 5) et celle qui résulte très largement des modalités de fonctionnement du CGAB (QE 3).

L'efficacité est elle aussi appréhendée à deux niveaux et appréciée à travers 4 questions;

- premièrement l'efficacité est mesurée au niveau du processus de l'ABG en analysant tout d'abord l'efficacité des choix de modalité faits par l'ABG française (QE 2) et ensuite l'efficacité pour la France d'avoir mis en œuvre son ABG à travers le CGAB (QE 4) ;
- deuxièmement l'efficacité des résultats de l'appui budgétaire conjoint est mesurée à la fois au niveau du processus (QE 4) et au niveau des résultats qui permettront de contribuer à l'atteinte de l'objectif global de croissance et de réduction de la pauvreté (QE 6)

Enfin l'évaluation du degré de **mise en œuvre des 3Cs** (coordination, cohérence et complémentarité) est faite sous l'angle des relations de l'ABG française vis-à-vis de l'aide des autres bailleurs et du programme du Gouvernement (QE 7 3Cs 'externe') puis sous l'angle de l'ABG française vis-à-vis de la palette d'aide mise en œuvre par la France au Burkina Faso (QE 8 3Cs 'interne').

Le tableau ci-après résume les critères adressés par les huit questions:

Alignement des QE avec les critères d'évaluation

	Pertinence	Efficacité	Efficience	3Cs
QE 1: Contexte Burkinabè				
QE 2: Choix des modalités de l'ABG				
QE 3 : Inscription dans un cadre multi-bailleurs				
QE 4 : Résultats directs du CGAB: principes de la Déclaration de Paris				
QE 5 : Avantages d'adhérence au CGAB pour la France				
QE 6 : Appréciation des résultats des appuis budgétaires conjoints				
QE 7 : Coordination, cohérence et complémentarité (externe)				
QE 8 : Coordination, cohérence et complémentarité (interne)				

Les tableaux suivants présentes les QE, leur champ, leur raison d'être et faisabilité :

QE1 : Contexte burkinabé de l'Appui Budgétaire Général
QE1 : Le contexte du Burkina Faso justifie-t-il une intervention de la France sous la forme d'un Appui Budgétaire Global ?
<p>Justification et champ de la question : La question cherche à vérifier dans quelle mesure les conditions étaient réunies pour l'octroi d'une aide budgétaire globale non ciblée pluriannuelle financée sur dons en appui à la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et inscrite dans un cadre de coordination multi-bailleurs d'organisation des appuis budgétaires. Afin de répondre à cette question, les critères de jugement proposés sont largement basés sur les conditions générales d'éligibilité aux aides budgétaires globales pluriannuelles appuyant les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) énoncées dans la Note du CICID d'Avril 2005 sur l'ABG et la Doctrine d'Emploi des ABG dans les Etats Etrangers (DGCID, DGTPE, Février 2007). Les conditions d'éligibilité à l'octroi d'ABG pluriannuelles retenus sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une politique macroéconomique saine et soutenable attestée par un programme avec le FMI; ▪ Une SCRП en ligne avec les OMD et disposant d'un dispositif de suivi-évaluation de sa mise en œuvre ; ▪ Des politiques sectorielles crédibles et arbitrages budgétaires en conséquence ▪ Une évaluation positive du système de gestion des finances publiques. <p>Dans la doctrine de 2007, l'analyse de la qualité de l'environnement institutionnel est mentionnée comme un critère supplémentaire pouvant être analysé pour l'octroi d'une ABG.</p>
<p>Raison d'être ou utilité de la question : Les ABG permettent de mettre en pratique les principes d'harmonisation, d'alignement et de prévisibilité de l'aide afin d'accroître son efficacité, principes ultérieurement entérinés dans la Déclaration de Paris; les ABG sont de fait assignées à un rôle de plus en plus important dans l'aide de la France (cf Décisions du CICID du 18 Mai 2005). Au vu des chocs exogènes répétés dans la sous-région, la question de l'adaptabilité et la flexibilité de l'instrument utilisé (par rapport par exemple à l'appui budgétaire de stabilisation) se pose également.</p> <p>Critère : Pertinence</p>
<p>Faisabilité : Idéalement l'équipe d'évaluation devrait accéder aux analyses et aide-mémoires internes de la DGTPE, du MAEE et de l'AFD ayant conduit à l'instruction du dossier d'ABG et pouvoir comparer leurs résultats à ceux d'analyses existantes par ailleurs (revues du FMI, revues annuelles du CSLP etc. voir sources d'information citées ci-dessous).</p>
<p>Sources d'information:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etudes et mémos internes précédant la mission d'instruction de l'ABG ▪ Rapports FMI ▪ Rapports Ministère des Finances ▪ TOFE ▪ CSLP ▪ Stratégies sectorielles dans secteurs prioritaires, notamment éducation, énergie, développement rural, eau et assainissement. ▪ Programme de réforme de gestion des finances publiques (PRGB) et SRFП ▪ Rapports annuels de mise en œuvre du CSLP ▪ Protocole d'accord CGAB-CSLP ▪ Rapport CGAB-CSLP

QE2 : Choix des modalités de l'ABG

QE2 : Les modalités d'appui budgétaire global choisies par la France étaient-elles justifiées ?

Justification et champ de la question : L'ABG pluriannuelle combinant des tranches fixes et des tranches additionnelles et inscrite dans un cadre d'intervention conjoint est une nouvelle expérience pour la France, laquelle avait limitée jusque là ses appuis budgétaires à des appuis annuels de montants fixes et sans participer à un cadre multi-bailleurs. Le cadre multi-bailleurs fixe les objectifs et principes généraux des appuis, leurs modalités de gestion et d'évaluation et les engagements des deux parties. Il s'agira ici de vérifier l'utilité des choix faits par la France dans les limites de ce cadre conjoint ; les préférences de la France peuvent s'exprimer dans le choix du montant de son appui, le choix de la forme que prend cet appui (en l'occurrence tranches fixes et tranches additionnelles) et le choix des conditions de décaissement (critères de décaissement à suivre et évaluer dans le PAF). L'utilité de ces choix peut se mesurer à l'aune des objectifs de la politique de l'aide française et par rapport à des questions d'efficacité (coût d'instruction et de gestion) et d'efficacités (les résultats escomptés et réalisés reflètent-ils les modalités retenues).

Raison d'être ou utilité de la question : L'appréciation de l'opportunité de l'ABG telle que conçue et mise en œuvre au Burkina Faso par la France pourra former un élément d'information important dans la décision de continuer ce type d'appui au Burkina Faso dans les prochaines années.

Critères : pertinence, efficacité, efficacité

Faisabilité : L'appréciation de l'opportunité des choix de modalités de partage des tranches et des critères de décaissement est difficile car elle devrait idéalement reposer sur une analyse comparative avec/sans et est d'autant plus complexe que les effets de l'ABG de la France ne peuvent pas être séparés de ceux de l'APPUI BUDGÉTAIRE CONJOINT en général. Le jugement de cette question est donc limité ici à quelques aspects simples et la réponse à la question ne pourra véritablement qu'être discutée après traitement de l'ensemble des questions d'évaluation.

Sources d'information:

- Document cadre de partenariat
- Doctrine en matière de risque fiduciaire
- Convention de financement de l'ABG et avenants
- Matrices CSLP
- Critères du FCRP du FMI
- PAF
- Revues et évaluation annuelles du CGAB-CSLP
- Aide-mémoires de missions

QE3 : Efficience du processus d'inscription de l'ABG dans un cadre multi-bailleurs
QE3 : Dans quelle mesure l'implication dans le CGAB a-t-elle permis de réduire les délais et les coûts de transaction de l'ABG ?
<p>Justification et champ de la question : La question est centrale car elle permet de vérifier le coût d'application des principes de la Déclaration de Paris pour la France dans le contexte précis de l'ABG. Le champ de l'investigation sera limité aux coûts et économies pour la France de sa participation au CGAB, l'évaluation de l'efficience du fonctionnement du CGAB-CSLP ayant été adressé à la fois par l'évaluation DAC de 2006 et l'étude ECORYS de 2006 et tombant hors du champ des termes de référence de l'évaluation présente. La question QE3 adresse aussi bien les coûts et économies pour le poste que pour le siège. Si possible les coûts de transaction pour le Gouvernement de la relation France-Gouvernement liés au seul financement de l'appui budgétaire et les transferts éventuels de ces coûts entre le Gouvernement et les bailleurs et entre le siège et le poste seront également analysés.</p> <p>La méthode d'investigation sera de faire une comparaison dans la mesure du possible entre les délais et coûts de transaction de l'ABG actuelle avec ceux de l'ABG annuelle et 'en solitaire' octroyée auparavant par la France (la comparaison restera subjective car reposant sur entretiens). Dans la mesure où des données seraient disponibles, une appréciation quantitative du temps relatif passé par les différents agents aux différentes tâches sera entreprise. La mesure de l'efficience ainsi appréciée sera modulée en dernière analyse par l'analyse des résultats du processus du CGAB (traitée en QE4) afin de tenter de voir la mesure dans laquelle la participation de la France au CGAB lui a permis d'atteindre des résultats autres que ceux qu'elle avait jusque là atteints et parallèlement dans quelle mesure ceci a permis au Gouvernement d'atteindre des résultats autres que ceux qu'il avait jusque là atteints.</p>
<p>Raison d'être ou utilité de la question : Il s'agit ici d'évaluer l'efficience du processus de l'ABG. Critère : Efficience</p>
<p>Faisabilité : La mesure de l'efficience est délicate et difficile en l'absence de mesure précise des ressources humaines (et financières) impliquées dans le processus du CGAB et de l'ABG : en l'absence de relevés précis du temps passé par les agents (de la Coopération Française et du Gouvernement) aux tâches liées à l'instruction et la mise en œuvre de l'ABG et du CGAB, l'information devra être basée sur les entretiens et les réponses resteront probablement subjectives et imprécises si la mémoire institutionnelle est incomplète (étant donné que la période couverte est récente ce risque est toutefois relativement faible). Les critères de jugement et les indicateurs proposés cherchent à réduire autant que possible la subjectivité de la réponse à cette question.</p>
<p>Sources d'information:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entretiens ▪ Si disponibles, données sur le temps passé par les agents sur les différentes tâches liées à l'instruction et la mise en œuvre des dossiers d'ABG ▪ Si disponibles, études similaires sur les coûts de transaction réalisées par les autres bailleurs ▪ Dossiers d'instruction de l'ABG ▪ Rapports du CGAB-CSLP

QE4 : Résultats directs du processus du cadre multi-bailleurs CGAB

QE4 : Les acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris ont-ils été consolidés ?

Justification et champ de la question : Cette question cherche à mesurer quels ont été les effets du processus du CGAB sur les facteurs sur lesquels le CGAB a une prise directe (mesure des effets immédiats ou directs selon le niveau 2 de l'arbre des causalités de la Doctrine) : renforcement du dialogue de politique économique, appropriation de l'aide par le Burkina Faso, alignement, harmonisation, renforcement des capacités, etc. En d'autres mots il s'agira de vérifier l'évolution de l'efficacité du processus depuis ses dernières évaluations (en 2006 dans le cadre du DAC/OCDE et en 2006 pour le Ministère des Finances et du Budget).

Raison d'être ou utilité de la question : Malgré le fait que la présente évaluation n'est pas une évaluation de l'AB conjoint, il est opportun de vérifier s'il y a eu ou non des progrès réalisés dans l'efficacité du processus du CGAB depuis 2005 afin de placer éventuellement les gains de la France dans cette perspective (voir QE 5 ci-après).

Critère : Efficacité

Faisabilité : Il était prévu qu'une évaluation indépendante du CGAB-CSLP soit réalisée en 2007 (une actualisation de l'étude Ecorys du CGAB pour le Ministère des Finances de 2006) ; si celle-ci a été réalisée, ses résultats serviront à répondre à la QE4. Dans le cas contraire, l'appréciation des effets immédiats s'appuiera sur la description des mécanismes de mise en œuvre du CGAB-CSLP réalisée au premier stade de l'évaluation et exploitera les données issues des enquêtes 2006 et 2008 de Suivi de la Déclaration de Paris au Burkina Faso, le volet burkinabé de la Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004 (OECD/DAC mai 2006), les résultats de l'enquête sur l'appui budgétaire réalisées dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique et les résultats de l'analyse Ecorys (2006). Les informations sélectionnées seront actualisées lors de la mission de terrain et dans le cadre de l'analyse des documents de suivi du CGAB, du CSLP, du PRGB et de la SRFP.

Sources d'information:

- Rapport DAC/OCDE
- Rapport Ecorys/Université de Ouagadougou : Le fonctionnement du CGAB-CSLP en 2005, Rapport de la mission d'évaluation indépendante pour le Ministère des Finances et du Budget du Burkina-Faso agissant au nom du CGAB-CSLP, avril 2006.
- Revues CSLP
- Rapports de revues sectorielles (en particulier éducation de base, énergie, eau et assainissement et développement rural)
- Entrevues
- Revues annuelles du CSLP
- Rapports annuels et évaluations du CGAB-CSLP
- Enquêtes sur l'appui budgétaire réalisées dans le cadre du PSA

QE5 : Avantages d'adhérence au CGAB-CSLP pour la France
QE5 : Quels sont les apports de cette consolidation des acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris pour la France ?
Justification et champ de la question : Par rapport à la question précédente, cette question est uniquement limitée aux avantages et éventuellement inconvénients pour la France d'agir dans le cadre du CGAB dans les domaines d'action visés par la Déclaration de Paris.
Raison d'être ou utilité de la question : La question permet de voir la mesure dans laquelle le cadre CGAB a pu faciliter ou au contraire contraindre la mise en œuvre de l'ABG de la France. Elle permet aussi d'aborder indirectement la question de savoir si la France a perdu sa singularité en s'insérant dans un cadre conjoint, ou si au contraire, elle a pu infléchir ce cadre conjoint (ou les pratiques des bailleurs y participant) en faisant valoir auprès des autres bailleurs et du Gouvernement les avantages de son approche et des modalités de fonctionnement de son ABG.
Critère : pertinence, efficacité, efficience
Faisabilité : La question est difficile car elle repose en large partie sur les perceptions des agents.
Sources d'information: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevues ▪ Notes de réunions ▪ Documents de politique économique (FCRP du FMI en particulier) ▪ Rapports CGAB ▪ Document cadre pays ▪ Enquêtes sur l'appui budgétaire réalisées dans le cadre du PSA

QE6 : Appréciation des résultats des appuis budgétaires conjoints
QE6 : L'appui budgétaire conjoint a-t-il atteint les résultats escomptés ?
Justification et champ de la question : Cette question quitte le domaine des effets immédiats du CGAB pour investiguer les résultats auxquels le CGAB a pu contribuer (ou effets indirects, niveau 3 de l'arbre des causalités de la Doctrine). La vérification de la réalisation des résultats escomptés des appuis budgétaires est difficile au vu de l'ensemble des facteurs influençant les effets observés dont la plupart ne sont pas sous le contrôle des bailleurs de fonds. Ainsi l'évaluation ne peut isoler les effets des appuis fournis dans le cadre du CGAB sur l'objectif principal de croissance et la réduction de la pauvreté (ni a fortiori les effets de l'ABG de la France). L'évaluation peut seulement vérifier si les facteurs sur lesquels le CGAB a voulu indirectement agir à un niveau intermédiaire (et dont on pense qu'ils peuvent avoir un effet positif sur la croissance et la réduction de la pauvreté) évoluent dans le sens voulu. La question ne mesurera donc pas la contribution des appuis financiers à la croissance, la réduction de la pauvreté ou la démocratie ; cette appréciation de l'impact sort du mandat de cette évaluation. Elle se cantonnera à vérifier si les apports de financement ont permis (i) d'augmenter le niveau de financement disponible pour la mise en œuvre du CSLP et si cette augmentation a pu être traduite par une amélioration des services sociaux et (ii) s'ils ont permis de renforcer les institutions pilotant la formulation et la mise en œuvre des politiques.
Raison d'être ou utilité de la question : La question est centrale pour vérifier l'efficacité des appuis budgétaires même si la mesure ne peut en être que très imparfaite.
Critère : efficacité
Faisabilité : Les données sont disponibles et ne présentent donc pas de contrainte.
Sources d'information: <ul style="list-style-type: none"> ▪ TOFE ▪ Balance des paiements ▪ Rapports UEMOA ▪ Rapports du CGAB-CSLP, PAF, PRGB et SRFP ▪ Revues annuelles du CSLP ▪ Lois de règlement, présentation du budget et Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ▪ PEFA 2007

QE7 : 3Cs : Coordination, cohérence et complémentarité (externe)
QE7 : Dans quelle mesure l'ABG mise en œuvre dans le cadre du CGAB a-t-il permis d'améliorer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions de l'aide française au Burkina Faso avec les aides des autres bailleurs et le programme du Gouvernement ?
Justification et champ de la question : La participation au CGAB-CSLP suppose un partenariat et une coordination avec le Gouvernement Burkinabè et les autres bailleurs de fond participant au CGAB-CSLP ainsi qu'une harmonisation des modalités de fonctionnement de l'ABG avec les procédures locales ; ces différents aspects peuvent conduire à une meilleure complémentarité des actions des différents bailleurs et du Gouvernement dans la mesure où une meilleure coordination permet aux différents bailleurs de créer des synergies dans leurs interventions non seulement au niveau des interventions de renforcement des institutions de pilotage de l'action publique (et en particulier de réforme de la gestion des finances publiques) mais aussi au niveau des différents secteurs. Le champ de QE7 ne couvre pas les 3Cs pour toutes les interventions françaises mais vise plutôt à vérifier si l'ABG a pu avoir une influence positive sur les 3Cs.
Raison d'être ou utilité de la question : La question permet de vérifier si l'appartenance au CGAB a eu des effets directs sur les 3Cs en matière de renforcement des finances publiques et des effets indirects sur les 3Cs au-delà de l'AB.
Critère : coordination, cohérence, complémentarité
Faisabilité : Les entretiens et les analyses de données de l'aide effectuées dans le cadre de la description du dispositif et de la mise en œuvre de l'ABG devraient permettre de vérifier la mesure dans laquelle l'ABG a permis de favoriser la coordination des bailleurs et la cohérence et complémentarité des interventions des bailleurs même en dehors du cadre de l'ABG.
Sources d'information: <ul style="list-style-type: none">▪ Entretiens▪ Structures CGAB

QE8 : 3Cs : Coordination, cohérence et complémentarité (interne)
QE8 : Dans quelle mesure l'ABG est coordonnée, cohérente et complémentaire avec les autres instruments et politiques de coopération française au Burkina Faso ?
Justification et champ de la question : Au-delà de la coordination avec les autres bailleurs de fonds actifs au Burkina Faso et de la cohérence et de la complémentarité des actions de la France avec celles du Gouvernement et des autres bailleurs (traités en QE7), il s'agit de vérifier dans quelle mesure l'aide française est elle même coordonnée entre les différents acteurs de l'aide française (DGPE, MAE, AFD) et dans quelle mesure l'ABG est complémentaire et cohérente avec les différents instruments et modalités d'aide utilisés par la France au Burkina Faso. Il ne s'agit pas ici de vérifier la cohérence et complémentarité de toutes les aides données par la France au Burkina, ce qui serait un exercice en soi, mais seulement de voir la complémentarité et la cohérence de l'ABG vis-à-vis des autres aides données par la France ; celles-ci seront mesurées si possible aux niveaux de la programmation, de l'instruction, de la mise en œuvre et du suivi/évaluation.
Raison d'être ou utilité de la question : Cette question, combinée à celle de l'efficacité de l'ABG per se (QE5) permet de vérifier dans quelle mesure l'ABG a permis de mieux tirer parti des différentes potentialités de l'aide française (palette d'instruments d'aide, de modalités, d'intervenants etc.) afin de répondre à ses objectifs et aux besoins burkinabè. Elle permettra donc également de vérifier si la coordination, complémentarité et cohérence des actions ont pu contribuer à la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de l'aide française au Burkina Faso.
Critère : coordination, cohérence, complémentarité
Faisabilité : La question est complexe et requiert une connaissance du cadre institutionnel et des modalités d'aide plus approfondie que ne le permet la présente évaluation. Les réponses reposeront en grande partie sur l'exploitation des informations obtenues sur le dispositif de coopération franco-burkinabé et de l'exploitation de documents.
Sources d'information: <ul style="list-style-type: none">▪ Document cadre pays▪ Entrevues▪ Enquêtes sur l'appui budgétaire réalisées dans le cadre du PSA

Source d'information	QE1	Le contexte du Burkina Faso justifie-t-il une intervention de la France sous la forme d'un Appui Budgétaire Global ?
		<p>L'évolution encourageante des agrégats macro-économiques montre une certaine résilience de l'économie face aux chocs extérieurs mais la performance macro-économique et budgétaire reste fortement tributaire du secteur cotonnier et des aides extérieures. Les recettes mobilisables par les régies financières restent loin des niveaux requis pour mettre en œuvre la politique de développement du Gouvernement. La question de la soutenabilité de la dette extérieure dans la mesure où elle est liée étroitement à la performance des exportations, reste par ailleurs posée et appelle à une politique très prudente d'endettement.</p> <p>Les conditions d'octroi d'une ABG sont toutes réunies au Burkina Faso. Le CSLP existe même si le développement de politiques sectorielles reste limité aux secteurs prioritaires. Le dispositif de suivi-évaluation du CSLP n'a pas fonctionné correctement et a été de facto supplanté par celui du CGAB-CSLP ; un réalignement des deux systèmes est actuellement en cours. Un fort besoin de financement existe et ne peut être comblé que par les fonds mobilisables auprès des PTF. Enfin, une dynamique de réforme des finances publiques existe, appuyée par une stratégie autour de laquelle l'ensemble des PTF s'aligne.</p> <p>Le cadre institutionnel, avec le CGAB-CSLP réunissant le gouvernement et l'ensemble des PTF fournissant des AB dans un cadre conjoint, est également propice à l'octroi d'AB.</p>
	CJ 1.1	La politique macro-économique du Burkina Faso a permis d'instaurer un cadre stable favorisant une croissance économique soutenue
<p>IMF 2004, 2005, 2006, 2007, 2008</p> <p>OECD, 2002</p> <p>UEMOA 2006, 2008</p>		<p>Le Burkina Faso entretient des relations stables et régulières avec le Fonds Monétaire International (FMI) depuis 1991. Un programme « Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et de la Croissance 2003-2006 » (FRPC) avait été signé en 2003 (pour SDR 30,1 millions entièrement tiré) et renouvelé en avril 2007 pour une période de 3 ans (pour un montant de SDR 15,05 millions dont 4 millions tirés à mi-juin 2008). Les conclusions globalement positives des différentes missions du FMI ont permis de maintenir le programme du Burkina « on-track » même si l'ensemble des critères de performance structurelle et des repères quantitatifs des programmes n'ont pas systématiquement atteint leurs cibles aux moments opportuns²⁹.</p>

²⁹ A titre d'illustration, la dernière mission du FMI de Juin 2008 a ainsi demandé une dérogation pour la non satisfaction de certains critères de performance et le remplacement d'autres critères ('Requests for Waiver of Non observance of Performance Criterion, and Deletion of Performance Criteria') :

- sur les 4 mesures structurelles à prendre dans le domaine des impôts, une seule mesure a été atteinte, une mesure a du être éliminée et remplacée (pour mieux correspondre avec le nouveau programme de mise en œuvre des réformes), une mesure a été repoussée (même raison), une mesure n'a pas été encore atteinte ;
- sur les 2 mesures d'administration des impôts, une n'a été atteinte qu'en substance (pas dans les faits) et l'échéance de l'autre est repoussée à 2009 ;
- en matière d'administration des douanes, la mesure a été repoussée ;
- dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la gouvernance, une mesure a été repoussée et une mesure a été satisfaite et
- la dernière mesure concernant le secteur du coton est prévue comme satisfaite.

INSD, 2008a

Afin de respecter ses engagements envers le FMI et envers l'UEMOA (respect des critères de convergence) le Gouvernement Burkinabè contrôle étroitement le niveau du déficit budgétaire et le taux d'expansion monétaire qui garantissent le maintien d'un cadre macroéconomique et financier stable. Hormis cette stratégie de stabilisation, les années 1990 sont aussi caractérisées par la mise en œuvre d'un vaste programme de mesures de réformes structurelles : libéralisation des prix et du commerce, réforme de la filière coton, refonte du droit des affaires, plan de bonne gouvernance, privatisations, réforme du système bancaire, libéralisation des télécoms, politique de décentralisation, etc. et d'un programme d'assainissement des finances publiques. La politique monétaire est menée plus largement par la BCEAO au niveau régional résultant en une inflation très maîtrisée (voir I 1.1.3).

La dévaluation de 1994 couplée avec une année de bonne pluviométrie et dans le contexte de libéralisation et de stabilisation précitée avait permis à l'économie de trouver un élan de croissance qui a été maintenu depuis lors. La performance macro-économique et financière du pays est globalement positive depuis plus d'une décennie et est remarquablement plus élevée en moyenne que dans les autres pays de la sous-région comme le montre le tableau 1 suivant :

Tableau 1 : Croissance du PIB réel (en pourcentage de variation annuelle)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Burkina Faso	1,6	6,8	4,6	8,0	4,6	7,1	5,5	4,0	4,5
UEMOA	-0,2	3,9	1,4	3,2	2,9	4,2	2,9	3,2	4,4

Source : Rapports semestriels UEMOA Juin 2006 et 2008

La croissance est restée soutenue malgré des chocs extérieurs importants (voir I 1.1.6) démontrant ainsi la stabilité du cadre de gestion macro-économique et financière ; les politiques menées dans la décennie 2000 permettent de consolider ce cadre de gestion en mettant en œuvre une politique de croissance et de réduction de la pauvreté axée sur 4 grands axes stratégiques (voir CJ 1.2).

Les différents éléments de la performance macro-économique et budgétaire sont discutés ci-dessous sur la base des données fournies dans le tableau 2 ci-dessous.

Sur l'ensemble des 10 mesures structurelles, 2 ont donc été satisfaites, 2 sont prévues comme étant satisfaites et une a été satisfaite en substance tandis que les cinq mesures restantes ont vu leur échéance être repoussée. Ceci pose quelques questions soit sur le choix des critères soit la capacité à sanctionner réellement le pays par l'application de critères.

Des dérogations pour la non satisfaction de certains critères de performance furent aussi données pour une autre des 3 revues du FRPC 2007-2010 et pour cinq des six revues du programme précédent (2003-2006) qui bénéficia également d'un allongement de la durée du programme et de plusieurs augmentations des droits de tirage.

Tableau 2 : Principaux agrégats macro-économiques et budgétaires du Burkina Faso, 2000 à 2008.

Burkina Faso	ANNEE									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
PIB et prix	en pourcentage (variation annuelle)									
PIB réel, taux de croissance	1,6	6,8	4,6	8,0	4,6	7,1	5,5	4,0	4,5	
Taux d'inflation annuel (glissement des indices moyens en %)	-0,3	4,9	2,3	2,0	-0,4	6,4	2,4	-0,2	n.d.	
Commerce extérieur et balance des paiements	en pourcentage du PIB									
Importations FOB	20,1	18,0	17,0	15,9	18,7	18,9	18,6	18,0	16,9	
Exportations FOB	8,0	7,9	7,6	7,4	9,5	8,6	10,2	9,1	9,1	
Balance courante	-12,4	-10,3	-9,2	-8,5	-10,6	-11,7	-9,6	-8,3	-7,0	
Balance courante hors dons	-15,2	-13,5	-11,9	-12,7	-13,6	-15,0	-12,6	-12,6	-11,0	
Taux de couverture: Exports/Imports en%	39,7	43,9	44,7	46,8	50,9	45,7	54,7	50,6	54,3	
Agrégats budgétaires	en pourcentage du PIB									
Recettes totales hors dons	12,0	11,0	11,5	12,0	13,0	12,8	13,0	13,6	13,5	
Dépenses totales	23,0	22,4	20,1	19,3	21,9	22,9	24,7	25,7	25,1	
Dépense courantes	10,5	10,5	11,3	10,4	11,0	11,6	12,7	13,9	13,1	
Solde global hors dons	-11,2	-7,7	-8,5	-8,2	-8,6	-9,7	-11,2	-12,2	-12,0	
Solde global	-3,3	-3,6	-4,6	-2,9	-4,2	-5,1	-5,6	-5,7	-5,4	
Solde global base caisse	-3,3	-3,6	-4,6	-2,9	-4,2	-5,1	-5,6	-5,7	-5,4	
Dettes extérieures										
Encours de la dette extérieure en % du PIB	53,8	54,0	43,1	38,3	38,7	40,9	20,0	19,9	18,4	
Service de la dette extérieure en % des Exportations	24,2	20,8	33,6	17,4	13,3	12,7	10,6	6,5	5,5	
Service de la dette ext. en % des Recettes totales hors dons	18,7	17,4	26,2	12,6	11,3	9,9	9,4	5,0	4,6	

Note: Données 2007 sont des estimations et données 2008 des prévisions

Sources: UEMOA Rapports semestriels Juin 2008 et Juin 2006.

I 1.1.1 Evolution des soldes extérieurs

UEMOA 2006,
2008
BCEAO 2007
INSD 2008a
OCDE 2002

Le Burkina a adopté le Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA en 2000 ; ceci couplé à la politique de libéralisation des échanges poursuivi depuis les années 1990 a permis un essor des échanges régionaux et une amélioration relative de la performance extérieure qui, si elle n'a pas pu combler les déficits structurels de la balance commerciale et de la balance des paiements, a néanmoins permis l'amélioration sensible du déficit courant (hors dons) passé de 15% du PIB en 2000 à moins de 11% prévu pour 2008. Le redressement important des exportations, dû principalement à l'expansion en volume des exportations de coton après la réforme de la filière, et le tassement des importations ont sensiblement amélioré la balance commerciale (passée d'un déficit de 12% du PIB en 2000 à 7,7% en 2008) ; la forte croissance des appuis budgétaires sous forme de dons en début des années 2000 a aussi contribué à l'amélioration du solde courant (y inclus transferts courants sans contrepartie), les dons étant passés de 22,9 milliards de FCFA en 2000 à 71,6 milliards de FCFA en 2003, pour ralentir entre 47 et 57 milliards de FCFA sur 2004-2006. Le niveau estimé des dons programme en 2007 est de 95,6 milliards de FCFA, soit le niveau le plus

élevé jamais atteint.

Tableau 3 : Evolution de la balance commerciale 2000 à 2008.

En % du PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importations FOB	20,12	18,04	19,96	15,91	18,74	18,88	18,62	18,03	16,85
Exportations FOB	7,99	7,91	7,59	7,44	9,53	8,63	10,19	9,12	9,15
Balance commerciale	-12,13	-10,13	-9,37	-8,47	-9,21	-10,25	-8,43	-8,90	-7,71

Les soldes extérieurs restent néanmoins fragiles par le manque de diversification des exportations (coton 60-65%, produits de l'élevage 14-15%, beurre de karité 4-5%, or 3-4%) et la variabilité des prix des matières premières exportées (coton : autour de 60-65% des recettes d'exportation) et importées (produits pétroliers : 22-24% et produits alimentaires 7-8% de la valeur des importations) dont les cours fluctuent au niveau international.

I 1.1.2 Evolution du solde budgétaire et de ses composantes

TOFE 2000 à 2008

Le déficit budgétaire se situe entre 3% et 6% du PIB/an sur la décennie. Bien que supérieur à la norme UEMOA (qui ambitionne un surplus budgétaire) le solde reste maîtrisé par la maîtrise des dépenses. Les recettes propres de l'Etat ainsi que les dépenses totales (exécutées) ont doublé en valeur entre 2000 et 2007 mais les dépenses courantes ont augmenté à un taux plus rapide (elles ont été multipliées par 2,3 sur la période de 8 ans) tirées par les transferts courants dont la valeur a plus que triplée entre 2000 et 2007³⁰. Les salaires ainsi que les dépenses de fonctionnement ont été multipliés respectivement par un facteur de 2,1 et 2,4 entre 2000 et 2007. Ce sont donc avant tout les dépenses d'investissement qui forment le coussin d'absorption des variations de recettes et donc pour maintenir l'équilibre budgétaire. Sur la période les dépenses d'investissement ont néanmoins réussi à maintenir une croissance soutenue (sauf en 2002 et 2003) résultant en un niveau 1,7 fois plus élevé de dépenses en 2007 qu'en 2000. L'effort des autorités en financement sur recettes propres des investissements est remarquable : de 47,5 milliards de FCFA en 2000 ces investissements sont passés à 175,7 milliards de FCFA (soit une multiplication par 3,7) facilité très largement (ou même impulsé) par les remises de dette (PPTE et MDRI).

I 1.1.3 Evolution du taux d'inflation

INSD 2008a

L'inflation a été globalement contenue depuis la dévaluation de 1994 aidant ainsi à préserver les gains de compétitivité acquis ; globalement l'évolution des prix à la consommation (indice harmonisé des prix à la consommation) est en dents de scie dans un couloir de variation somme toute très étroit avec une légère tendance à la hausse depuis le début des années 2000 (voir tableau 1 ci-dessus).

L'évolution pour 2008 pourrait être à la hausse par la poussée des prix des produits de consommation (+7,2% au 1er trimestre 2008 comparé à -2,2% au 1er trimestre 2007) entraînée par la flambée des prix des produits alimentaires (de 2,4% en glissement trimestriel et 14,7% en glissement annuel) début 2008.

³⁰ La mission n'a pas de détails sur le type de dépenses contenues dans ces transferts à part le fait que ces transferts sont considérés comme prioritaires car ils incluent des salaires.

	<i>I 1.1.4</i>	<i>Taux de croissance économique</i>																								
UEMOA juin 2006 et 2008 INSD 2008b		<p>La performance macro-économique du Burkina Faso a été constamment positive depuis la dévaluation du FCFA en 1994. Elle reste fortement tributaire de la performance du secteur agricole (26-29% du PIB, voir tableau 4 et 88% de la population active aux dernières données disponibles du recensement de 1996) notamment avec une forte dépendance envers le coton. La part du secteur manufacturier reste relativement faible (13-14% du PIB) et repose encore largement sur l'égrenage du coton et la transformation agroalimentaire. La croissance du PIB (voir tableau 1) est surtout tirée par le développement du secteur tertiaire.</p> <p style="text-align: center;">Tableau 4 : Composition du PIB au prix de marché (en %)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Agriculture, élevage, pêche</td> <td>29,7</td> <td>28,2</td> <td>26,6</td> </tr> <tr> <td>secteur secondaire</td> <td>21,9</td> <td>21,9</td> <td>22,5</td> </tr> <tr> <td>dont manufacturière</td> <td>14,1</td> <td>13,3</td> <td>13,7</td> </tr> <tr> <td>secteur tertiaire</td> <td>48,4</td> <td>49,8</td> <td>50,9</td> </tr> <tr> <td>dont services non marchands</td> <td>17,5</td> <td>17,3</td> <td>17,1</td> </tr> </tbody> </table> <p>La nécessité pour le Burkina de consolider et même d'accélérer encore les processus de croissance et de réduction de la pauvreté vient d'être mise en exergue par les résultats très récents³¹ du dernier recensement de population : le taux d'accroissement moyen de la population est de 3,1% entre 1996 et 2006 contre un taux auparavant estimé à environ 2,4% (les taux ayant été de 2,7% entre 1975 et 1985 et de 2,4% entre 1985 et 1996). Ce reversement de tendance montrant un fort accroissement de la population remet en question l'ensemble des acquis estimés en matière sociale et de pauvreté (les indicateurs sociaux étant pour la plupart basés sur un dénominateur de pression démographique beaucoup plus faible qu'avéré maintenant par les résultats du recensement). L'ampleur du phénomène, que ce soit en matière d'évolution du niveau de revenus réels par habitant ou en matière de taux d'accès aux services sociaux de base, sera sans doute analysée dans les mois à venir.</p>		2005	2006	2007	Agriculture, élevage, pêche	29,7	28,2	26,6	secteur secondaire	21,9	21,9	22,5	dont manufacturière	14,1	13,3	13,7	secteur tertiaire	48,4	49,8	50,9	dont services non marchands	17,5	17,3	17,1
	2005	2006	2007																							
Agriculture, élevage, pêche	29,7	28,2	26,6																							
secteur secondaire	21,9	21,9	22,5																							
dont manufacturière	14,1	13,3	13,7																							
secteur tertiaire	48,4	49,8	50,9																							
dont services non marchands	17,5	17,3	17,1																							
	<i>I 1.1.5</i>	<i>Soutenabilité de la dette</i>																								
IMF Art IV review, June 2008 Entrevues		<p>Le Burkina Faso fait partie de la première vague de pays ayant pu bénéficier de l'initiative PPTE (point de décision septembre 1997 et point d'achèvement juillet 2000 pour US\$229 millions) puis PPTE renforcée (point de décision juillet 2000 pour US\$ 324,15 millions, point d'achèvement avril 2002) et MDRI (initiative d'allègement de la dette multilatérale pour SDR 62 millions). Ces différentes initiatives ont contribué à réduire fortement l'encours de la dette extérieure passé de 53,8% du PIB en 2000 à 43,1% en 2002 et stabilisé depuis 2006 à moins de 20% du PIB (18,4% prévu en 2008). Les ratios exprimant la capacité à faire face aux paiements des intérêts et remboursement du principal restent par contre largement tributaires de la performance extérieure et donc du secteur cotonnier affecté par des facteurs externes (effets climatiques et cours mondial du coton) qui peuvent faire fluctuer fortement les recettes d'exportation. On aura ainsi vu la position d'endettement extérieur du Burkina se dégrader suite à la chute de la production cotonnière et des cours du coton au 1^{er} semestre 2007 et passer (temporairement) dans la catégorie des pays à haut risque selon le CPIA de la BM.</p>																								

³¹ Ces résultats ont été rendus disponibles mi-novembre 2008 pendant la visite de la mission.

		Globalement et nonobstant la fragilité du ratio service de la dette/exportations, la soutenabilité de la dette extérieure reste, selon la dernière analyse du FMI et de la BM, assurée à condition que la politique fiscale de réduction du déficit budgétaire soit soutenue (voir CJ 6.1).
	<i>I 1.1.6</i>	<i>Importance des chocs exogènes et réactivité de l'économie Burkinabè</i>
		<p>L'économie du Burkina est peu diversifiée et reste profondément agricole (le secteur primaire représente de 26 à 30% du PIB) et donc sujette aux aléas climatiques, notamment la sécheresse. La place du commerce (les services non marchands contribuant 17% au PIB) est importante et largement influencée par le commerce sous-régional sur lequel la crise de la Côte d'Ivoire a eu un effet négatif. Comme vu ci-dessus (I 1.1.1) la performance extérieure du Burkina reste fragile du fait de sa dépendance envers quelques produits dont les cours mondiaux sont particulièrement volatiles : le coton (1er produit d'exportation), le pétrole (1er produit d'importation) et les produits alimentaires (le Burkina couvre depuis plusieurs années ses besoins céréaliers mais reste un importateur important de produits alimentaires).</p> <p>Malgré ces différents éléments de fragilisation de l'économie, celle-ci semble capable d'une forte résilience aux phénomènes extérieurs puisque les taux de croissance sont restés stables et positifs (voir I 1.1.4). L'analyse des raisons de cette résilience tombe en dehors de cette étude mais on peut citer comme facteurs explicatifs éventuels : le cadre macro-économique et financier stable, la réactivité des autorités à certains chocs (en témoignent en 2008 les décisions prises dans le domaine de l'imposition pour faire face à la flambée des prix alimentaires ou encore la création du fonds de lissage pour le coton – fortement initiée par l'AFD) et éventuellement l'importance du secteur informel dont les activités absorbent les effets des chocs sans nécessairement refléter ce phénomène au niveau statistique.</p>
	CJ 1.2	Une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté existe
UEMOA 2007 HDR 2006,2007/20 08 CSLP 2004 et revues annuelles		Malgré sa bonne performance macro-économique depuis presque deux décennies, le Burkina reste parmi les pays les plus pauvres du monde : en 2006 le PIB par habitant dépassait à peine US\$ 430 ³² et 40,8% de la population vivait en-dessous du seuil de pauvreté. L'indice de développement humain du PNUD réalisé sur 177 pays plaçait le Burkina au 174 ^{ème} rang mondial pour 2004 et au 176 ^{ème} rang mondial en 2005 dépassant donc seulement le Sierra Leone au 177 ^{ème} rang. L'ampleur du phénomène de pauvreté ne semble avoir été que très légèrement infléchi par la mise en œuvre du CSLP : même si des progrès sont notables, il est peu réaliste de voir le Burkina Faso atteindre les OMD en éducation et en santé pour 2015.
	<i>I 1.2.1</i>	<i>CSLP</i>
CSLP 2004- 2006		Le gouvernement a adopté en 2000 le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Le CSLP a été révisé en 2003 et un Programme d'Action Prioritaire (PAP) triennal glissant 2004-2006 a été élaboré pour faciliter sa mise en œuvre (voir I 1.2.4). L'objectif du gouvernement est de réduire le niveau de pauvreté de ses populations, leur

³² Calcul du consultant effectué sur la base des données du PIB officielles de 2006, les chiffres de population du recensement de 2006 (juste publiés) et le taux de change au 03/01/2007 contre le US\$.

		<p>vulnérabilité face aux crises de toutes natures et l'inégalité entre les différentes régions et groupes socio-économiques. En termes quantitatifs le Gouvernement vise : (i) un taux de croissance du PIB par habitant et par an d'au moins 4% (équivalent à un taux de croissance annuelle moyen de 7% basé sur les données démographiques estimées avant recensement mais de 7,6% avec les nouvelles données démographiques), (ii) une réduction de l'incidence de la pauvreté à moins de 35% à l'horizon 2015 (elle était de 46,4% en 2003 et est estimée à 42,6% en 2007³³) et (iii) l'accroissement de l'espérance de vie à au moins 60 ans d'ici 2015 (43 ans en 2002³⁴).</p> <p>Le CSLP a pour finalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - D'accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ; - De garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ; - D'élargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ; - De promouvoir la bonne gouvernance. <p>Le cadre de référence de la politique gouvernementale est complété par le programme quinquennal "Le progrès continu pour une société d'espérance" qui vise la stimulation de la croissance économique par la construction d'infrastructures, la création d'un cadre favorable aux investissements privés et le maintien d'un cadre macro-économique sain.</p>
	I 1.2.2	OMD
<p>CSLP 2004-2006</p> <p>Revue CSLP 2008 (indicateurs du PAP 2007)</p>		<p>La situation des OMD est particulièrement critique dans les domaines de l'éducation et de la santé. Les résultats pour les principaux OMD sont les suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim <ul style="list-style-type: none"> - Incidence de la pauvreté : 44,5% en 1994 - 46,4% en 2003. Estimations à 42,6% en 2007. - Santé/malnutrition : <ul style="list-style-type: none"> - proportion de la population en dessous du niveau minimal d'apport calorique 31% en 1990 - 24% en 1999 - la proportion d'enfants présentant une insuffisance pondérale : 27% en 1990 - 30% en 1998 - 42,2% en 2003 et 31,7% en 2007. 2. Assurer une éducation primaire pour tous <ul style="list-style-type: none"> - Taux brut de scolarisation : 30% en 1990 - 52,3% en 2004 ; La scolarisation universelle en 2015 apparaît irréalisable. - Taux d'alphabétisation des adultes (15-24 ans) : 18,4% en 1998 - 32% en 2003 et 28,3% en 2007. 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

³³ Estimation sur la base d'un modèle de prévision macro-économique /module pauvreté dont les hypothèses de croissance de population n'ont pas encore été remises à jour après les résultats du recensement.

³⁴ Source : Banque Mondiale, 2004 Country Brief.

		<ul style="list-style-type: none"> - Ratio filles /garçons dans l'enseignement primaire : 0,62 en 1990 - 0,76 en 2003. - Ratio filles / garçons dans l'enseignement secondaire : 0,52 en 1990 - 0,81 en 2003. <p>La parité entre les deux sexes d'ici 2005 parait non réalisable.</p> <p>4. Réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de cinq ans</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de mortalité infantile : 105,3‰ en 1998 - 83‰ (en 2001) <p>Réalisation peu probable de l'OMD en 2015.</p> <p>5. Réduire de trois quarts à la mortalité maternelle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de mortalité maternelle : 566 décès pour 100. 000 naissances vivantes en 1993 - 484 décès en 1998 - Prévalence contraceptive : 17% en milieu urbain et 1,5% en milieu rural en 1993 - respectivement 28% environ et 5% en 2003. <p>6. Combattre le VIH /SIDA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux de prévalence du VIH : 6,5% en 2001 - 1,9% en 2003 <p>7. Assurer un environnement durable</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accès à l'eau potable : 41% des ménages en 1994 - 42% en 1998 ; en 2006, 62% des ménages en zone rurale et 75% des ménages en zone urbaine. <p>Il est à noter que les revues du CSLP annuelles ne font pas le point sur l'atteinte des OMD et qu'il faudra sans doute attendre le nouveau CSLP 2010-15 pour avoir une remise à jour de ces données sur la base notamment des résultats du recensement 2006.</p>
	I 1.2.3	<i>Dispositif de suivi-évaluation</i>
<p>CSLP 2004-2006</p> <p>Revue annuelle CSLP</p> <p>MEF 2008 (Principes directeurs etc. et textes révisés)</p> <p>CGAB 2008 (relatif au projet de décret)</p> <p>Entrevues</p>		<p>Le dispositif de suivi-évaluation du CSLP était initialement conçu pour répondre à cinq préoccupations : (i) la production d'informations statistiques de qualité ; (ii) le fonctionnement régulier du dispositif institutionnel ; (iii) la production régulière des rapports annuels d'évaluation ; (iv) le meilleur ciblage des indicateurs de mesure ; (v) et la prise en compte de la dimension régionale.</p> <p>(i) Les informations statistiques au Burkina Faso semblent être d'une qualité remarquable ; financées principalement par le budget national (et soutenues ponctuellement par quelques PTF), les enquêtes régulières de l'INSD permettent la production régulière et à temps voulu de statistiques nationales de qualité. De plus les statistiques sectorielles dans les secteurs prioritaires de l'éducation et de la santé sont également jugées très satisfaisantes par l'INSD et sont produites très rapidement (résultats provisoires en avril de l'année suivant l'année de collecte et résultats définitifs dans l'annuaire publié en juin). Enfin, les données de finances publiques ne semblent pas non plus présenter de problèmes de disponibilité et fiabilité (voir PEFA CJ 1.4).</p> <p>(ii) Le dispositif institutionnel a eu du mal à répondre aux attentes. Il comprend un comité ministériel d'orientation et de suivi ; des commissions sectorielles et thématiques (six à l'origine, maintenant 9); et des structures décentralisées au niveau régional. Les CST (réunies deux fois par an) qui devaient suivre la mise en œuvre du CSLP au niveau sectoriel (et veiller à la cohérence des politiques sectorielles avec le CSLP) ont cantonné leurs travaux aux bilans de mise en œuvre des différents programmes et projets contenus dans le PAP. Le dispositif régional a été très lent à se mettre en place et n'était pas encore totalement fonctionnel pour le bilan 2007.</p> <p>(iii) Les revues du CSLP se sont tenues chaque année. Pour la première fois en 2008 les revues CSLP et CGAB-</p>

		<p>CSLP ont pu être faites le même jour, en Avril 2008.</p> <p>(iv) Les indicateurs de mesure contenus dans le PAP font l'objet d'une révision annuelle pour une adaptation des cibles selon les atteintes de l'année passée et les OMD.</p> <p>(v) Pour la première fois le bilan 2007 a intégré la dimension régionale.</p> <p>Le dispositif a donc eu des résultats particulièrement positifs sur au moins deux aspects (la production des informations statistiques et la production régulière des rapports annuels de revue du CSLP) mais pour le reste le bilan est mitigé. La faible fonctionnalité du dispositif de suivi-évaluation du CSLP a été expliquée en partie par la faible appropriation du processus par les différents acteurs et par la multitude des cadres de concertation et de dialogue. Ce dernier point est important car il semblerait que le processus de suivi-évaluation ait répondu beaucoup plus à un besoin des PTF (et particulièrement ceux octroyant des AB soumis à des obligations de redevabilité et de résultats) qu'à un besoin des autorités. Ainsi les revues faites dans le cadre du CGAB pour les décaissements des AB ont eu tendance à prendre plus d'importance que les revues CSLP et de fait à focaliser les attentions sur les mesures et indicateurs de la matrice CGAB plutôt que sur le PAP. Il semblerait que le CGAB ait donc rempli le vide laissé par la faiblesse du dispositif de Suivi & Evaluation (S&E) du CSLP mais en même temps, en remplissant ce vide le CGAB a d'une part excédé son rôle et d'autre part pu empêcher le dispositif de fonctionner pleinement.</p> <p>Pour adresser ces faiblesses et pallier en même temps à l'absence de liens entre le CSLP et le budget, les autorités ont organisé une réflexion impliquant les diverses parties prenantes qui a débouché sur le besoin d'aligner le processus CGAB-CSLP sur le processus CSLP et de faire des cadres de dialogue sectoriel la base de l'appropriation en adoptant une logique de fonctionnement du bas vers le haut (résultats de l'atelier de Kaya, fin Décembre 2006). Ces réflexions sont traduites dans un projet de décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement du dispositif institutionnel de suivi-évaluation du CSLP actuellement en cours de finalisation.</p>
	I 1.2.4	<i>Programme d'Action Prioritaire (calendrier de mise en œuvre et coût des actions)</i>
PAPs 2004-2007, 2007-2009		<p>Le PAP, programme triennal glissant, a été développé pour faciliter la mise en œuvre du CSLP en mettant en exergue les actions prioritaires à entreprendre pour atteindre les OMD en 2015. Malgré cette ambition, le PAP a été au départ un document peu opérationnel dans le sens où la budgétisation du PAP ne correspondait pas initialement à celle du cadrage macro-économique résultant en des besoins de financement peu réalistes (ainsi le premier PAP 2004-2007 dégageait un coût total des programmes à mettre en œuvre de 1,4 milliards de FCFA dont 931 milliards de FCFA étaient acquis mais dont 462 milliards restaient à être trouvés). De plus les liens entre les programmes proposés dans le PAP et ceux pris en compte dans le budget n'étaient pas clairs. Graduellement le PAP a mieux pris en compte les données du cadrage budgétaire ainsi que les indicateurs utilisés dans le cadre du CGAB-CSLP. Ainsi les indicateurs du PAP et la matrice des mesures et actions sont remis à jour tous les ans après les revues annuelles du CGAB et les revues du CSLP.</p> <p>Contrairement à la logique et au dispositif CSLP initialement prévu, ce sont maintenant les résultats du CGAB qui sont attendus pour élaborer le PAP et non le contraire. Une fois que tous les bailleurs de fonds fournissant des AB ont exprimé leurs attentes en matière de mesures de politique et d'indicateurs de moyens ou de résultat (qui ont été retenus comme critères de décaissement de l'AB), le PAP intègre ces mesures et indicateurs de façon à former un PAP cohérent avec la matrice CAGB.</p>

	<i>I 1.2.5</i>	<i>Politiques et stratégies sectorielles dans les secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté</i>																											
		Les secteurs ne disposent pas tous de politiques et de stratégies sectorielles. Les secteurs les plus avancés sont l'éducation, la santé, l'eau et assainissement et le développement rural (mais ce dernier n'a pas de plan d'opérationnalisation agréé par tous les acteurs).																											
	CJ 1.3	Les ressources financières identifiées sont insuffisantes pour permettre la mise en œuvre du CSLP.																											
TOFE, CDMT 2007-2009		<p>Le Burkina dispose depuis la fin des années 1990 d'un CDMT lui permettant de faire le lien entre les objectifs de politique et la budgétisation des actions requises pour la mettre en œuvre. Le PAP (qui accompagne le CSLP depuis 2004) fournit une programmation des actions et mesures ainsi que des coûts en investissement des programmes prévus sur la base de trois ans (programme glissant). Les liens entre le PAP et le CDMT ont été tissés et renforcés graduellement mais le PAP semble rester un document s'accommodant mal des plafonds budgétaires imposés par le cadrage macro-économique.</p> <p>Le CDMT est toujours préparé en prenant en compte des apports extérieurs qui ne sont pas encore entièrement sécurisés. Pour la période 2006-2008, le TOFE dégagait ainsi un besoin de financement 'supplémentaire' (financements non identifiés) de FCFA 11,7 milliards en 2006, de FCFA 34 milliards en 2007 et de FCAF 56,6 milliards en 2008 ; comme le montre le tableau ci-dessous, les apports de l'ABG de la France étaient très facilement absorbés dans le CDMT existant puisqu'ils venaient combler un besoin de financement déjà identifié.</p> <p style="text-align: center;">Tableau 5 : Extraits du CDMT 2006-2008</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="3" style="background-color: #0056b3; color: white;">En milliards de FCFA</th> </tr> <tr> <th style="background-color: #d9e1f2;">2005</th> <th style="background-color: #d9e1f2;">2006</th> <th style="background-color: #d9e1f2;">2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Besoin de financement</td> <td>29,7</td> <td>28,2</td> <td>26,6</td> </tr> <tr> <td>Appuis complémentaires estimés</td> <td>21,9</td> <td>21,9</td> <td>22,5</td> </tr> <tr> <td>TOFE gap</td> <td>14,1</td> <td>13,3</td> <td>13,7</td> </tr> <tr> <td>Apports de la France</td> <td>48,4</td> <td>49,8</td> <td>50,9</td> </tr> <tr> <td>France en % du gap</td> <td>17,5</td> <td>17,3</td> <td>17,1</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><i>Source : CDMT 2007-2009, TOFE.</i></p>		En milliards de FCFA			2005	2006	2007	Besoin de financement	29,7	28,2	26,6	Appuis complémentaires estimés	21,9	21,9	22,5	TOFE gap	14,1	13,3	13,7	Apports de la France	48,4	49,8	50,9	France en % du gap	17,5	17,3	17,1
	En milliards de FCFA																												
	2005	2006	2007																										
Besoin de financement	29,7	28,2	26,6																										
Appuis complémentaires estimés	21,9	21,9	22,5																										
TOFE gap	14,1	13,3	13,7																										
Apports de la France	48,4	49,8	50,9																										
France en % du gap	17,5	17,3	17,1																										
	<i>I 1.3.1</i>	<i>Programme d'Action Prioritaire (coût des actions et financement prévu)</i>																											
		En termes de réalisations il y a toujours un écart entre le PAP programmé et ce qui peut être fait car le PAP ne semble pas prendre entièrement en compte les prévisions du cadrage macro-économique pour le niveau des dépenses (voir CJ 1.2 ci-dessus). Ainsi pour l'année 2006 par exemple, le PAP avait prévu une programmation pour FCFA 516 milliards alors que seuls FCAF 441 milliards furent mobilisés ; sur cette mobilisation seuls FCFA 363 milliards furent alors effectivement réalisés (taux d'exécution de 82% par rapport à la disponibilité de fonds mais seulement de 70% par rapport à la programmation initiale).																											
	<i>I 1.3.2</i>	<i>TOFE</i>																											
		Le CDMT (tableau 5) et le budget montrent que les autorités programment toujours leurs budgets avec un déficit budgétaire (le budget est d'ailleurs voté en déséquilibre à l'AN puisque les AB ne sont pas inclus dans la Loi de																											

		<p>Finance Initiale). Les besoins de financement liés à la mise en œuvre du CSLP sont bien supérieurs aux ressources mobilisables par le Burkina Faso et les PTF (voir I 1.2.4 et I 1.3.1) ; les données du tableau 6 illustrent la dépendance du Burkina Faso envers le financement des PTF pour le financement du budget.</p> <p style="text-align: center;">Tableau 6 : Extraits du TOFE : dépendances du Burkina Faso de l'aide extérieure 2000 - 2007</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Poids de l'aide dans les dépenses totales</td> <td>49,0%</td> <td>57,7%</td> <td>49,4%</td> <td>43,8%</td> <td>45,5%</td> <td>42,4%</td> <td>44,4%</td> <td>38,9%</td> </tr> <tr> <td>Poids de l'aide hors PPTe dans les dépenses totales</td> <td>47,8%</td> <td>51,9%</td> <td>45,1%</td> <td>39,3%</td> <td>41,2%</td> <td>36,7%</td> <td>42,3%</td> <td>38,9%</td> </tr> <tr> <td>Poids du financement extérieur des investissements</td> <td>78,8%</td> <td>73,6%</td> <td>62,3%</td> <td>56,0%</td> <td>52,1%</td> <td>55,4%</td> <td>56,5%</td> <td>54,2%</td> </tr> <tr> <td>Poids de l'aide totale (y.c. PPTe) dans le PIB</td> <td>11,3%</td> <td>12,8%</td> <td>10,7%</td> <td>9,7%</td> <td>9,9%</td> <td>9,4%</td> <td>10,8%</td> <td>10,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><i>Source : Calculs basés sur les TOFE de 2000 à 2007 (SP-SPPF).</i></p>		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Poids de l'aide dans les dépenses totales	49,0%	57,7%	49,4%	43,8%	45,5%	42,4%	44,4%	38,9%	Poids de l'aide hors PPTe dans les dépenses totales	47,8%	51,9%	45,1%	39,3%	41,2%	36,7%	42,3%	38,9%	Poids du financement extérieur des investissements	78,8%	73,6%	62,3%	56,0%	52,1%	55,4%	56,5%	54,2%	Poids de l'aide totale (y.c. PPTe) dans le PIB	11,3%	12,8%	10,7%	9,7%	9,9%	9,4%	10,8%	10,0%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007																																							
Poids de l'aide dans les dépenses totales	49,0%	57,7%	49,4%	43,8%	45,5%	42,4%	44,4%	38,9%																																							
Poids de l'aide hors PPTe dans les dépenses totales	47,8%	51,9%	45,1%	39,3%	41,2%	36,7%	42,3%	38,9%																																							
Poids du financement extérieur des investissements	78,8%	73,6%	62,3%	56,0%	52,1%	55,4%	56,5%	54,2%																																							
Poids de l'aide totale (y.c. PPTe) dans le PIB	11,3%	12,8%	10,7%	9,7%	9,9%	9,4%	10,8%	10,0%																																							
	I 1.3.3	Taux d'exécution budgétaire																																													
		Aucune information n'a été mise à disposition pour analyser les taux d'exécution budgétaire par secteur.																																													
	I 1.3.4	Taux de pression fiscale																																													
UEMOA et TOFE, diverses années		<p>La pression fiscale reste faible, à 12,6% en 2008 (prévu) contre la cible UEMOA de 17%.</p> <p style="text-align: center;">Tableau 7 : Taux de pression fiscale 2000 à 2008</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="10">Recettes totales hors dons, en % du PIB nominal</th> </tr> <tr> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Burkina Faso</td> <td>12,0</td> <td>11,0</td> <td>11,5</td> <td>12,0</td> <td>13,0</td> <td>12,8</td> <td>13,0</td> <td>13,6</td> <td>13,5</td> </tr> <tr> <td>UEMOA</td> <td>15,4</td> <td>15,6</td> <td>16,3</td> <td>16,3</td> <td>16,6</td> <td>16,5</td> <td>17,0</td> <td>18,8</td> <td>18,1</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><i>Source : UEMOA 2006 et 2008.</i></p> <p>Les perspectives d'amélioration significative du taux semblent également faibles : structurellement l'évolution du taux dépend du tissu économique qui n'évolue que lentement et dans lequel le secteur informel tient une place présumée importante ; conjoncturellement il dépend de l'activité économique et de la stratégie de recouvrement des recettes qui pousse vers une meilleure couverture et une meilleure collecte (notamment par le biais de la revue de dérogations) mais qui semble relativement ambitieuse dans ses attentes. Quoi qu'il en soit le taux de pression fiscale moyen sur la dernière décennie ne peut assurer à lui seul le financement de la politique de développement du gouvernement dans le moyen terme.</p>		Recettes totales hors dons, en % du PIB nominal										2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Burkina Faso	12,0	11,0	11,5	12,0	13,0	12,8	13,0	13,6	13,5	UEMOA	15,4	15,6	16,3	16,3	16,6	16,5	17,0	18,8	18,1					
	Recettes totales hors dons, en % du PIB nominal																																														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008																																						
Burkina Faso	12,0	11,0	11,5	12,0	13,0	12,8	13,0	13,6	13,5																																						
UEMOA	15,4	15,6	16,3	16,3	16,6	16,5	17,0	18,8	18,1																																						
	I 1.3.5	Taux de réalisation des recettes (intérieures et extérieures)																																													
UEMOA 2006 et 2008 TOFE 2000 à 2007 Entrevues INSD Tableau de bord		<p>De 2000 à 2007, les recettes budgétaires ont enregistré une forte croissance (en valeur nominale), de l'ordre de 20% par an en moyenne ; impulsé initialement par l'élargissement de l'assiette, l'amélioration de l'efficacité de la collecte des taxes (importations et revenus) et l'introduction de la TVA (en 1993), les efforts sont poursuivis avec la réorganisation des régions et la remise en question des dérogations et autres exceptions. On peut noter que le taux de réalisation des recettes par rapport au niveau prévu dans la loi de finances est systématiquement bas par rapport au niveau prévu. Les projections de recettes donnent des estimations optimistes, basées sur une prolongation de la tendance plutôt que sur l'analyse des fondamentaux et de la capacité des régions à mobiliser leurs efforts.</p>																																													

économique 1 ^{er} trimestre 2008		En début d'année 2008 le Gouvernement a suspendu la perception du droit de douanes et de la TVA sur les produits de grande consommation dans le cadre de la lutte contre la vie chère. A priori cette mesure n'avait pas eu d'incidence financière sur les recettes collectées à fin mars 2008 (recettes propres réalisées à 19,7% contre 19,2% au 31 mars 2007) qui montraient même une augmentation sensible en termes absolus (plus 6,7% par rapport au 1 ^{er} trimestre 2007). Par contre les dons prévus n'ont atteint à fin mars que la moitié de leur niveau de 2007 expliqué par des prévisions de mobilisations des PTF plus faibles qu'à la même époque en 2007 (prévisions de FCFA 182,7 milliards en 2008 contre FCFA 247,5 milliards de francs CFA en 2007).
	<i>I 1.3.6</i>	<i>Evolution de l'endettement intérieur et des impayés</i>
Evaluation 1989-1998 UEMOA 2006 UEMOA 2008 Entrevues		<p>L'endettement intérieur représentait un important problème au début des années 1990 mais a depuis été résorbé, en particulier grâce aux Aides à l'Ajustement structurel (AAS) de la France, laquelle a fourni 490 millions de Francs en six subventions entre 1991 (signature du programme FMI) et 1998, principalement destinées au remboursement des arriérés intérieurs et des dépenses prioritaires. Depuis 2000, le Burkina ne montre plus aucune variation (réduction ou accumulation) des arriérés de paiement intérieurs ou extérieurs ; les paiements d'intérêt et de capital correspondent à la dépense la plus prioritaire (les autres sont les salaires, les besoins de fonctionnement primaire et les transferts aux entreprises publiques d'état (EPE).</p> <p>La DGTCP adopte chaque année un plan annuel de trésorerie qui tient compte des possibilités de ressources y inclus la prévisibilité des AB (au même titre que la prévisibilité des recettes des douanes ou impôts). En période de creux (besoin de trésorerie non satisfait par les recettes y inclus les AB), les autorités recourent à l'émission de bons du Trésor pour assurer la couverture des dépenses incompressibles. Les bons du trésor sont émis à très court terme (un à trois mois) et ne représentent donc pas un risque pour l'endettement intérieur.</p>
	<i>I 1.3.7</i>	<i>Evolution de la situation de l'endettement extérieur</i>
Entrevues		En ce qui concerne la dette extérieure, les ratios se sont récemment détériorés et la position est moins confortable que par le passé (voir aussi I 1.1.5). En 2007 la forte baisse de la production cotonnière a entraîné une forte baisse des rentrées de devises et le ratio d'endettement extérieur s'est fortement dégradé.
	CJ 1.4	Le système de gestion des finances publiques est fiable, transparent et efficace
	<i>I 1.4.1</i>	<i>Indicateurs PEFA (jugement d'ensemble)</i>
		Le jugement d'ensemble du PEFA (réalisé en 2007) est moyen ; considérant que tout score égal ou au-dessous de 'C' dénote une faiblesse majeure du système de gestion des finances publiques, un bon tiers (35%) des indicateurs PEFA (10 sur 28, excluant les pratiques des bailleurs de fonds) sont concernés. Les scores les plus pauvres se trouvent concentrés dans les domaines de : la crédibilité du budget ; la prévisibilité et du contrôle de l'exécution budgétaire ; et la comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers.
	<i>I 1.4.2</i>	<i>Indicateurs PEFA retenus en particulier par la France dans son analyse du risque fiduciaire</i>
		Les scores obtenus dans le PEFA 2007 pour les indicateurs retenus par la France pour le calcul de l'indice de risque fiduciaire sont les suivants :

		<ul style="list-style-type: none"> - Crédibilité du budget (PI 2, PI4 et PI 7): les scores de C, A et B+ sont relativement bons en moyenne même si on note que les prévisions de recettes globales restent très optimistes et l'exécution budgétaire varie fortement par rapport à la répartition initiale des crédits entre les ministères - Efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses (PI18, PI 19 et PI20) : les trois indicateurs atteignent la note B+ et sont donc très satisfaisants; - Fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers (PI22, 24 et 25); un C et deux B+ démontrent un bon respect des délais impartis pour la redevabilité. - Qualité des vérifications et des contrôles externes (PI26, PI27 et PI28) : l'image est plus contrastée avec un score D+, un B+ et un C+ dénotant un relativement bon fonctionnement des contrôles effectués par le pouvoir législatif mais une faiblesse de la vérification externe liée notamment à la création relativement récente de la Cour des Comptes et à l'apurement des comptes en attente depuis plusieurs années.
	CJ 1.5	Le Burkina est éligible à des aides sous forme de dons.
	I 1.5.1	Indicateurs des doctrines/ guides d'utilisation des dons
		<p>Les sources de financement potentielles de l'ABG-RP sont au nombre de trois :</p> <ul style="list-style-type: none"> - don sur le programme budgétaire « aide économique et financière au développement » du MINEIE et mis en œuvre par l'AFD, ce qui est le cas au Burkina Faso - prêts souverains concessionnels, bonifiés par les crédits des programmes budgétaires « aide économique et financière au développement » et « prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers » du MINEIE. Cette source de financement, présentée comme telle dans la doctrine n'a été mise en œuvre dans aucun pays et sa pertinence fait encore l'objet de discussion interne. - dans certains cas, le C2D. Cette approche a été utilisée dans des pays comme le Ghana ou le Mozambique où les liens historiques sont ténus mais où la France veut quand même avoir un dialogue politique. Dans le cadre du PPTE, le C2D permet le refinancement sur dons de l'intégralité des échéances de la dette bilatérale APD. Ce mécanisme ne s'applique donc pas aux pays de la zone franc dont les PMA ont bénéficié de l'annulation totale des encours d'APD avec la dévaluation du FCFA en 1994 (remises de dette dites Dakar II). <p>Considérant la position très fragile de l'endettement extérieur du Burkina Faso et le fait que les prêts souverains concessionnels n'ont pas encore été 'testés', il paraît justifié que le pays bénéficie d'AB sous forme de dons ; ne connaissant pas les termes sur lesquels les prêts souverains peuvent être consentis, il est même possible que cette option ne soit pas ouverte au Burkina Faso (qui doit toujours prendre l'option la moins coûteuse donc la plus concessionnelle possible, voir I 1.5.3 ci-dessous).</p>
	I 1.5.2	Résultats des études entreprises dans le cadre du PPTE.
		Indicateur non renseigné par manque de temps.
	I 1.5.3	Evolution de la situation de l'endettement extérieur (recours aux prêts à taux bonifié et soutenabilité des aides des banques multilatérales)

		<p>Comme vu ci-dessus, le ratio d'endettement extérieur s'est fortement dégradé temporairement en 2007. Ainsi le programme d'AB de la BAD négocié à cette époque a pris la forme d'une 1^{ère} tranche annuelle accordée sous forme de don tandis que la 2^{ème} tranche a pris la forme d'un prêt. Par contre le dernier programme d'appui de la Banque Mondiale est un prêt car il a été négocié en fin d'année quand la situation était redevenue plus normale avec de meilleures perspectives de solvabilité ; c'est également le cas pour l'AFD qui a octroyé un prêt souverain au Burkina pour le financement du fonds de lissage coton à la même époque.</p> <p>Ces exemples récents montrent que la situation de l'endettement extérieur reste suffisamment préoccupante pour être suivie de très près par les autorités qui ne peuvent engager de nouveaux prêts, même fortement concessionnels comme ceux de la BAD (remboursable sur 40 ans avec différé de 10 ans des amortissements à un taux bonifié de 1%), qu'en cas de besoin ultime et si aucun don ou prêt à conditions plus avantageuses est disponible.</p>
	CJ 1.6	Le cadre institutionnel est favorable à l'ABG
		<p>Le cadre institutionnel permettant de faciliter la mise en œuvre de l'AB au BF existe en matière d'organisation des AB (ce qui était le sens du présent critère de jugement) : le Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP) a été mis sur pied en 2005. Il possède un secrétariat technique (ST) composé de représentants du gouvernement et de deux PTF et il est animé par le Secrétariat Permanent pour le Suivi des Politiques et Programmes Financiers (SP-SPPF). L'existence de ce cadre facilite l'organisation des AB.</p> <p>Par contre, il faut mentionner qu'en ce qui concerne le contexte institutionnel plus général de l'administration burkinabè, la séparation du ministère des finances de celui de l'économie a longtemps constitué une contrainte à l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre de l'AB. Les deux portefeuilles étaient initialement sous le même ministère puis se sont scindés en deux en 2004 pour fusionner à nouveau en 2008.</p>
	<i>I 1.6.1</i>	<i>Existence d'un dialogue de politique économique</i>
QE 4 Entrevues		<p>Voir également CJ 4.1.</p> <p>Le CGAB semble longtemps avoir été l'unique forum de dialogue de politique économique au Burkina Faso entre les PTF faisant de l'AB et le gouvernement. De fait ce dialogue était très orienté sur les domaines de politique économique dans lesquels les PTF avaient retenus des critères de décaissement de leur AB ; ainsi le dialogue concernait surtout les discussions d'aspects plutôt techniques que stratégiques. Plus récemment un deuxième forum de dialogue a été instauré entre les autorités burkinabè au plus haut niveau (Premier Ministre) et les PTF (ambassadeurs et chefs d'agence). Ce forum permet au Premier Ministre (PM) et aux PTF d'aborder des questions de politique économique et de stratégie, d'aborder d'autres thèmes que ceux auxquels sont liés les AB et d'étendre le dialogue aux autres PTF (non signataires du protocole CGAB et non observateurs du CGAB).</p>
	<i>I 1.6.2</i>	<i>Existence d'un dialogue entre bailleurs de fonds</i>
Entrevues QE4, QE 7 et QE 8		<p>Voir également QE4, QE 7 et QE 8.</p> <p>Le dialogue entre bailleurs ne semble pas formellement développé au Burkina où le dialogue 'organisé' prend place</p>

		<p>surtout (et peut-être exclusivement) entre le gouvernement et les bailleurs (voir ci-dessus I 1.6.1 et EQ 7 et 8). Contrairement à d'autres pays à densité relativement forte de bailleurs, peu de mécanismes et circuits formels d'organisation et de dialogue entre bailleurs semblent exister au Burkina Faso³⁵. Dans d'autres pays on a pu voir la cristallisation des relations entre bailleurs dans des fora à plusieurs niveaux : les réunions formelles du DAG (Donor Assistance Group souvent limités au niveau des Ambassadeurs et chefs d'agence) appuyés par un réseau formel de groupes de travail plus techniques (comme en Ethiopie par exemple) et/ou soutenus par des réunions ad hoc pour répondre à des besoins ponctuels. Le dialogue entre bailleurs existe mais semble donc surtout rester informel et le dialogue existe surtout entre bailleurs et Gouvernement.</p> <p>En matière d'AB le dialogue formel semble se faire uniquement au niveau des réunions du CGAB, forum de discussion entre le gouvernement et les bailleurs.</p>
	<i>I 1.6.3</i>	<i>Evidence d'application des principes de la Déclaration de Paris.</i>
QE 4		<p>L'ensemble des indicateurs de la QE4 adressent cette question. Les observations générales pouvant être faites en matière d'AB sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'évidence permet de confirmer que la coordination entre bailleurs et gouvernement est extrêmement poussée au BF. - l'alignement des procédures est total (AB est octroyée dans sa forme pure) - une forte harmonisation a été atteinte concernant le calendrier des missions de suivi de mise en œuvre de l'AB adopté par les différents partenaires ; - l'harmonisation des conditions de décaissement de tranches n'a été dans une large mesure obtenue que par défaut puisque la matrice est une liste des conditions utilisées individuellement par chaque bailleur plutôt qu'une liste de conditions communes ; - au-delà des sensibilités de chacun, les conditions de décaissement sont choisies par chaque bailleur pour être complémentaires au choix des autres bailleurs. - peu d'évidence a pu être identifiée en matière de travaux conjoints du gouvernement et des bailleurs (que ce soit en matière de réflexion sur les approches à l'AB, sur les préparations et instructions de programme, les missions conjoints etc.).

³⁵ Si ces mécanismes existent, ils ne sont pas connus des personnes interviewées. Le PNUD n'a pas été visité puisque l'objet de l'étude n'était pas de faire un inventaire des mécanismes de dialogue existants au Burkina.

Source d'information	QE2	Les modalités d'appui budgétaire global choisies par la France étaient-elles justifiées ?
		<p>A part la justification de prévisibilité des appuis avec la triennalité, les raisons véritables des choix de la France en matière des modalités de son ABG n'apparaissent que dans les entretiens avec la DGTPE. Au Burkina Faso le choix des critères de décaissement est fortement lié à deux secteurs d'intervention importante de la France, les finances publiques et l'éducation, mais hormis cela, les choix de montants et de partage de tranches n'ont pas vraiment trouvé de justification claire. La pertinence de ces choix faits reste donc toute relative. Par contre le choix d'utilisation de tranches fixes accompagnées de tranches additionnelles, qui permet de coupler prévisibilité des décaissements avec la tranche fixe, et suivi des objectif avec la tranche additionnelle a prouvé être à la fois efficient et efficace dans le contexte Burkinabè où la matrice d'indicateurs CGAB (incluant les critères de décaissement pour les tranches additionnelles) a supplanté la matrice de suivi du CSLP dans le dialogue avec les autorités.</p> <p>Dans l'ensemble, on peut observer que les modalités spécifiques retenues par chaque bailleur pour leur AB sont sans doute beaucoup moins importantes que le contenu d'ensemble de la matrice CGAB-CSLP. Le choix des critères de décaissement prime sur les autres choix (montant de l'AB, partage des montants entre années et partage des montants entre tranches fixes et additionnelles) en matière de leurs effets : les niveaux de dialogue et discussion avec les autorités, les efforts faits par le gouvernement pour satisfaire les critères de la matrice et les avancées des réformes se cristallisent autour de cette matrice et non pas autour des questions relatives aux autres modalités des AB.</p> <p>Enfin, la mission a pu noter que plusieurs bailleurs, impliqués à différents stades de préparation de leurs nouveaux programmes, poursuivent une réflexion sur les modalités à adopter dans leurs futurs AB : rallongement de la périodicité au-delà des 3 ans, utilisation d'indicateurs de résultats ou de moyens et introduction éventuelle de tranches variables de performance, revues à moyen terme (2 ou 3 ans) pour une meilleure prise en compte des résultats de la mise en œuvre des politiques, etc. Il est donc apparu que la France n'est pas le seul bailleur, de loin, à questionner les modalités de son AB.</p>
	CJ 2.1	Le montant et la durée de l'ABG correspondent aux nouvelles orientations de l'aide française.
	I 2.1.1	<i>Evolution des montants par rapport aux ABG précédentes (annuelles)</i>
Ecorys 2006 MAE 1999 Données de l'AFD		Les montants des AB annuels (montants de décaissement prévus par les conventions de financement et montants actuellement décaissés) sont montrés dans la table ci-dessous (en millions d'euros). On peut noter qu'avant le SBC-AB de 2003, il n'y avait pas eu d'AB depuis 1996.

		Montants d'AB		Total / an décaissé		
		Année	Nom de l'AB		Prévu	Décaissé
		2003	SBC 2003	3,00	3,00	
		2004	SBC 2003 2ème tranche	2,50	2,50	5,25
		2004	SBC 2004 1ère tranche	2,75	2,75	
		2005	SBC 2004 2ème tranche	2,75	2,75	5,75
		2005	SBC 2005 1ère tranche	3,00	3,00	
		2006	SBC 2005 2ème tranche	2,50	2,50	9,00
		2006	ABG 2005-2008	6,50	6,50	
		2007	ABG 2005-2008	6,50	6,50	6,50
		2008	ABG 2005-2008	6,50	8,00	8,00

Sur la période on peut déceler un accroissement des volumes d'AB décaissés depuis l'ABG triennal 2005-2008. En termes d'engagements, les montants annuels des SBC-AB étaient de l'ordre de € 5,5 millions et sont maintenant de € 6,5 millions soit une augmentation de 18% par rapport aux montants précédemment alloués.

Par rapport à la période d'ajustement ces montants sont néanmoins relativement faibles : entre 1991 et 1996, la France avait accordé 6 subventions d'ajustement structurel pour un montant total de 540 millions de francs (équivalent à € 82,2 millions) au Burkina Faso dont la mise en œuvre avait en fait été étalée sur la période 1991 à 1998 représentant donc une AB d'un peu plus de € 10 millions par an. Cette aide plaçait la France en premier bailleur pour l'AB de 1991 à 1995 (et juste derrière la CE en 1996). Actuellement les montants d'ABG octroyés par la France sont comparables à ceux de 'petits' bailleurs bilatéraux comme la Suède, la Suisse ou le Danemark ; les Pays-Bas sont de loin le plus grand des bailleurs bilatéraux en matière d'AB (équivalent à la BAfD) alors que la Banque Mondiale et la CE dominent la scène avec des montants d'AB considérables (à eux deux ils représentent de 60% à plus de 80% des AB annuels).

	I 2.1.2	<i>Evolution des montants par rapport au volume total de l'aide française et par rapport à l'évolution de la part de l'Appui budgétaire conjoint</i>
MAE 1999 Note de démarrage		<p>Pour la période 1991-1997, les subventions d'AS représentaient en moyenne annuelle autour de 15% de l'aide totale de la France (incluant les interventions du Ministère de la Coopération, de l'AFD, les instituts de recherche et les écolages).</p> <p>En 2005, l'AB représente € 5,75 millions sur une APD totale de la France au Burkina Faso de € 50, 18 millions, soit juste en dessous de 10%. Les calculs pour 2006 et 2008 n'ont pu être faits en l'absence de données pour l'APD.</p>
	I 2.1.3	<i>Comparaison de la durée de programmation de l'ABG par rapport à la programmation de l'aide totale française</i>
DCP CIP 2008-2010 Activités au BF (AFD) - Sept 2008		<p>La durée de programmation de l'ABG est de trois ans (2006-2008) comparée à la programmation sur 5 ans de l'aide française telle qu'annoncée dans le Document Cadre de Partenariat couvrant 2006-2010 et à la programmation de 3 ans du Cadrage des Interventions Pays de l'AFD. Néanmoins les horizons et les deux groupes de documents de programmation (ABG d'un côté et DCP et CIP de l'autre) ne sont absolument pas comparables. Le document ABG est une convention de financement et donc un document de travail permettant de déterminer les montants d'appui et les conditions de son décaissement. Le DCP est 'un guide de l'action de la coopération française au Burkina Faso</p>

		<p><i>pour les cinq prochaines années' mais son annexe 3 qui inclut les montants de l'aide prévue sur la période et sa répartition, n'est pas diffusée ne donnant donc aucune indication (même approximative) des montants d'APD de la France au Burkina Faso. Enfin le CIP donne beaucoup plus de renseignements précis sur le type d'actions prévues dans les différents secteurs et leurs modes de financement, mais ne donne pas non plus une image globale de l'aide globale que le Burkina Faso peut escompter recevoir via l'AFD sur la période de 3 ans à venir ni de la durée prévue de chaque intervention.</i></p> <p>Il aurait fallu, pour pouvoir renseigner cet indicateur, consulter chaque convention de financement issue par l'AFD et le SCAC afin de vérifier sur base individuelle les durées prévues d'intervention puis réaliser une moyenne. Ceci tombe hors du champ d'investigation de la présente étude. Les données disponibles montreraient que les durées de programmation de l'AFD sont un peu plus longues que celles du SCAC (les opérations de l'AFD étant programmées sur 1 à 6 ans avec une moyenne de 4 ans alors que celles du SCAC sont programmées sur 3 à 4 ans).</p>
	I 2.1.4	<i>Comparaison de la durée de programmation de l'ABG par rapport à la programmation budgétaire Burkinabè (en n, n+1, n+2)</i>
CDMT 2005, 2006 et 2007 Entrevues		<p>La durée de programmation de l'ABG est la même que celle des autorités burkinabè en ce qui concerne le budget (3 ans). Par contre les deux cycles ne sont pas comparables :</p> <p>(i) les autorités ont un cycle tri-annuel glissant et ont donc toujours une vue sur trois ans contrairement à la France qui a un ABG programmé sur 3 ans mais dont la programmation coïncide avec le démarrage de l'appui limitant ainsi la prévisibilité au mieux à deux ans ;</p> <p>(ii) le cycle de programmation budgétaire se fait en trois temps :</p> <ol style="list-style-type: none"> dès décembre année n la préparation du CDMT de (n+2) à (n+4) est démarrée avec le cadrage macro-économique permettant de fixer les enveloppes sectorielles. Ainsi le CDMT 2006-2008 (y inclus les enveloppes sectorielles) couvrant la période de l'ABG était disponible dès Juin 2005. Cette prévisibilité est à comparer à la prévisibilité des ABG démarrant en décembre 2006 pour financement en 2006, 2007 et 2008. l'élaboration du budget annuel (n+1) démarre dès avril de l'année n avec la revue des réalisations de l'année précédente (n-1) : au mois de mai le cadrage des dépenses et les allocations sectorielles sont arrêtées. Entre mai et septembre les budgets sont préparés et les arbitrages se font avec le Ministère des finances. En septembre le budget est soumis à l'Assemblée Nationale le budget est discuté a l'Assemblée Nationale au courant d'octobre-novembre et voté en décembre de façon à ce que les crédits soient en place au 1^{er} janvier. Pour les nouveaux programmes d'ABG, tels que celui de la France pour 2006-2008 ou celui que la France va potentiellement instruire pour prendre le relais de son ABG 2006-2008, une décision des montants d'ABG au mois de d'octobre (devenant effectif en décembre) est donc trop tardive pour pouvoir être encore considéré pour le budget de (n+1) déjà clos (et presque voté). <p>Dans l'ensemble, même si la prévisibilité de l'ABG est bien meilleure qu'avant (quand les AB étaient annuels) puisque les montants des années (n+1) et (n+2) sont annoncées en fin d'année n, les progrès réalisés par les autorités pour améliorer leur cycle de programmation budgétaire sont tels que la France devra faire un énorme</p>

		effort pour pouvoir totalement harmoniser son aide sur le cycle burkinabè.
	I 2.1.5	<i>Dates des engagements et des décaissements par rapport au cycle budgétaire national et par rapport aux engagements pris dans le CGAB</i>
Dossiers d'instruction de l'ABG Entrevues CJ 3.1		<p>Selon la Doctrine des ABG, l'ABG-RP peut être annuelle ou pluriannuelle. Dans le cas d'une ABG-RP pluriannuelle, des tranches annuelles successives sont annoncées lors de l'engagement de l'ABG sur une durée de 3 à 5 ans et :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les montants des versements de l'année N doivent être annoncés avant les grands arbitrages de budget de l'Etat (avant fin premier semestre N-1), - La décision de versement du montant de l'année N doit être fondée sur l'appréciation de N-1 - Les versements doivent être effectués au premier trimestre de l'année N. <p>Le cycle de préparation de l'ABG a été très rapide puisque l'aide-mémoire de la mission d'instruction d'octobre 2006 est suivi de la signature de la convention de financement fin décembre 2006 et du versement (réception des fonds) de la 1^{ère} tranche annuelle quelques jours plus tard (26/12/2006). Suite à cette 1^{ère} tranche, les décaissements des deux tranches fixes suivantes ont eu lieu dès la levée des conditions suspensives en mai 2007 et mai 2008, soit dans un délai d'un mois après la revue CGAB conformément aux engagements pris dans le cadre du CGAB (voir aussi I 3.2.3). En ce qui concerne les tranches fixes, la première a manqué de satisfaire deux des trois conditions de décaissement de la doctrine (annonce au cours du 1^{er} semestre N-1 et versement au cours du 1^{er} semestre N).</p> <p>Le versement des tranches additionnelles a été fait suite à la signature des avenants à la convention de financement soit en juillet 2007 et juillet 2008 respectivement, ratant donc de peu la date butoir de fin de 1^{er} semestre donnée par la doctrine.</p> <p>Le plan de trésorerie de l'état intègre la prévisibilité des versements d'AB au même titre que les autres recettes et compte recevoir les AB au cours du 1^{er} semestre de l'année. Les périodes de plus forte tension de trésorerie sont en juin et toutes les fins de trimestre (paiement des obligations de dette extérieure) ; les versements de l'ABG tombent donc juste en dehors des périodes de tension de trésorerie où ils seraient les plus à même de soulager l'état. L'alignement aux besoins de trésorerie de l'état pourrait donc être meilleur.</p> <p>En terme de prévisibilité des décaissements, l'engagement pris en signant le protocole CGAB a permis une meilleure transparence des critères de décaissement.</p>
	CJ 2.2	Le partage des montants entre les tranches fixes et les tranches additionnelles reflète leurs avantages respectifs.
		<p>Les avantages respectifs des tranches additionnelles relatifs aux tranches fixes paraissent a priori être que les premières, parce qu'elles sont liées à quelques critères spécifiques de décaissement, permettent d'attirer l'attention des autorités sur quelques points de sensibilité plus particulière pour le bailleur. Ainsi au Burkina Faso les PTF s'accordent entre eux pour choisir des critères de décaissement complémentaires afin d'élargir le nombre de thématiques ou de points sur lesquels on demande aux autorités de porter une attention plus particulière.</p> <p>Le choix particulier des critères retenus par la France pour son ABG correspond ainsi au désir de lier les critères retenus à deux secteurs d'importance pour l'aide française : la réforme de la gestion des finances publiques et le secteur de l'éducation de base.</p>

		Le choix de la distribution des montants alloués aux tranches additionnelles vis-à-vis des tranches fixes (répartition 2/3 fixe et 1/3 additionnelle) ne semble pas avoir fait l'objet de profondes réflexions.
	I 2.2.1	<i>Thématiques abordées dans les revues de tranche fixe (y compris mécanismes de prise en compte des chocs exogènes)</i>
<p>Revue CGAB- CSLP 2006, 2007, 2008</p> <p>MAFI, MAE et AFD, 2006 et 2007</p> <p>EQ 4</p>		<p>Les revues CGAB-CSLP issues de la session annuelle d'examen de la matrice de performance (tenue en Avril chaque année) montrent que les revues couvrent toutes les thématiques incluses dans la matrice CGAB, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la stabilité du cadre macroéconomique (sur la base des appréciations du FMI) ; - l'efficacité dans la gestion des finances publiques (sur la base de la session bilan de la SRFP) et en particulier les indicateurs de résultat finances publiques /santé, éducation de base. Gouvernance locale ; renforcement de la gestion des finances publiques ; et lutte contre la corruption. - les progrès enregistrés dans la mise en œuvre du CSLP (sur la base de la revue annuelle) et notamment dans les domaines suivants : climat des affaires, éducation de base, santé, eau potable et assainissement, développement et cadre de vie. <p>En addition à ces revues auxquelles participent le SCAC et l'AFD, les missions du siège (une mission en octobre 2006 pour la préparation de l'ABG et une autre en avril 2007 pour la revue des tranches) abordent également des thématiques d'ordre plus macro-économique (selon les indications données dans les aide-mémoires de ces missions) telles que : l'évolution des principaux agrégats (croissance PIB et chocs exogènes, inflation, budget et soldes extérieurs), situation du secteur bancaire, résultats de la revue du CGAB-CSLP, réforme de la gestion des finances publiques, ou performance de la filière coton. La revue de la situation budgétaire semble prendre une place prédominante dans la revue de la mission du siège.</p>
	I 2.2.2	<i>Thématiques abordées dans les revues de tranches additionnelles (y compris mécanismes de prise en compte des chocs exogènes)</i>
<p>Revue CGAB- CSLP 2006, 2007, 2008</p> <p>MAFI, MAE et AFD, 2006 et 2007</p> <p>PTF du CGAB 2008</p> <p>EQ 4</p>		<p>Les revues de tranches liées à des indicateurs sont normalement faites lors de la session d'avril de revue CGAB-CSLP et les thèmes sont donc les mêmes que ceux mentionnés ci-dessus (I 2.2.1). On peut noter que le contenu des rapports de revue CGAB-CSLP couvre bien toutes les thématiques contenues dans la matrice CGAB afin de donner le progrès des mesures et les réalisations des critères retenus dans cette matrice mais le contenu reste essentiellement descriptif. Par contre les aide-mémoires produits par les PTF par rapport à la revue CGAB-CSLP permettent de dégager les thématiques auxquelles les PTF sont plus particulièrement sensibles. Ainsi en 2008 étaient mis en exergue des points concernant le processus de S&E du CSLP, la lutte contre la corruption, les allocations de ressources en plus des thématiques plus traditionnelles du CSLP (accès aux services sociaux de base, développement rural et sécurité alimentaire, secteur privé, infrastructures, gouvernance et décentralisation, promotion et protection sociale et genre).</p> <p>Les messages de l'aide mémoire conjoint font bien ressortir que les CST ne jouent pas vraiment leur rôle d'analyse permettant un véritable dialogue sectoriel dans les secteurs où il n'y a pas encore de mécanisme de revues sectorielles (et donc excepté les secteurs de l'éducation de base et de la santé). Les thématiques abordées restent principalement une discussion technique des résultats des indicateurs.</p> <p>Au niveau de la France, on peut noter que la mission française du siège (avril 2007) ne semble pas avoir focalisé</p>

		son attention sur les critères des tranches additionnelles : ceux-ci sont juste mentionnés comme ayant été satisfaits, sans même donner les valeurs réalisées pour les critères retenus.														
	I 2.2.3	<i>Critères de décaissement des tranches additionnelles par rapport à ceux des tranches fixes (basés sur FCRP du FMI, CSLP, PRGB et SRFP)</i>														
Ecorys 2006, 2007 Gerster Consulting 2008		<p>Par rapport aux autres PTF, la France a retenu une approche hybride ayant lié sa tranche fixe aux trois conditions partagées par tous les PTF permettant ainsi l'harmonisation et sa tranche additionnelle à 6 indicateurs du CGAB-CSLP. Dans le groupe des PTF, le Danemark et les Pays-Bas octroient des AB sur la seule base des conditions générales, les autres PTF liant partie de leur AB à un nombre (parfois élevé) de critères spécifiques.</p> <p>La France a adopté, comme la plupart des autres PTF (tous excepté la CE), le système de tranches à montants fixes. Ceci permet d'éviter des complexités d'évaluation peu justifiées pour des montants de décaissement relativement modestes ; le mécanisme d'évaluation de la France est relativement flexible puisqu'il permet à deux indicateurs (sur six) de rater leur cible sans compromettre le décaissement de la deuxième tranche et au-delà l'appréciation objective des progrès est discutée pour permettre le cas échéant la prise de mesures correctrices permettant le décaissement ultérieur.</p> <p>Le choix des indicateurs de la tranche additionnelle permet de lier l'ABG à deux domaines de forte implication de la coopération française à savoir les finances publiques et l'éducation primaire. Au-delà de ce lien, le choix a porté sur des indicateurs de moyens plutôt que des indicateurs de résultat afin de permettre, à échéance annuelle, d'apprécier les progrès réalisés dans la direction de l'atteinte des cibles et objectifs finaux. On considère que les indicateurs de résultat peuvent être mieux appréciés sur une base tri-annuelle, à la fin de chaque cycle d'appui budgétaire.</p> <p>Enfin, le choix de faire de l'appui en deux tranches annuelles (hormis la première année pour laquelle seule une tranche a été utilisée eu égard à la signature de l'accord en fin d'année budgétaire) est justifié par le fait qu'il permet pour la première tranche annuelle une bonne prévisibilité de décaissement et donc de disponibilité des fonds, alors que la deuxième tranche annuelle permet un regard sur les progrès vers l'atteinte des objectifs fixés.</p>														
	I 2.2.4	<i>Progrès accomplis dans l'atteinte des cibles des indicateurs retenus pour les tranches additionnelles</i>														
Reuves CGAB-CSLP 2006, 2007, 2008		<p>Les critères de décaissement des tranches additionnelles de la France portent sur la gestion des finances publiques (3/6) et sur le secteur de l'éducation (3/6). Le progrès dans l'atteinte des cibles pour chacun des critères retenus par la France est donné ci-dessous :</p> <table border="1" data-bbox="763 1220 1787 1404"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Critères Déclencheurs Tranche additionnelle</th> <th colspan="2">TA 2007</th> <th colspan="2">TA 2008</th> </tr> <tr> <th>Cible³⁶</th> <th>Réalisation</th> <th>Cible³⁷</th> <th>Réalisation</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Allocation budgétaire à l'éducation de base sur ressources propres dans le projet de loi de finances</td> <td>14,6%</td> <td>15%</td> <td>14,70%</td> <td>14,70%</td> </tr> </tbody> </table>	Critères Déclencheurs Tranche additionnelle	TA 2007		TA 2008		Cible ³⁶	Réalisation	Cible ³⁷	Réalisation	Allocation budgétaire à l'éducation de base sur ressources propres dans le projet de loi de finances	14,6%	15%	14,70%	14,70%
Critères Déclencheurs Tranche additionnelle	TA 2007			TA 2008												
	Cible ³⁶	Réalisation	Cible ³⁷	Réalisation												
Allocation budgétaire à l'éducation de base sur ressources propres dans le projet de loi de finances	14,6%	15%	14,70%	14,70%												

		<table border="1"> <tbody> <tr> <td>Taux d'exécution du budget (phase liquidation) pour l'éducation de base</td> <td>≥ 90%</td> <td>94.6%</td> <td>≥ 90%</td> <td>94,60%</td> </tr> <tr> <td>Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire en 2005 et 2006</td> <td>34.1%</td> <td>36,83%</td> <td>34.97%</td> <td>36.4%</td> </tr> <tr> <td>Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire 2007/2008</td> <td></td> <td></td> <td>40.1%</td> <td>41.1%</td> </tr> <tr> <td>Taux de réalisation des recettes fiscales par rapport à l'objectif du programme FRPC</td> <td>≥ 90%</td> <td>90,8%</td> <td>≥ 90%</td> <td>100.26%</td> </tr> <tr> <td>Délais de présentation des comptes de gestion et des lois de règlement</td> <td>Respect</td> <td>En cours</td> <td>Respect</td> <td>Respect</td> </tr> <tr> <td>Adoption et transmission à l'assemblée nationale du projet de code général des impôts</td> <td></td> <td></td> <td>Respect</td> <td>Respect</td> </tr> </tbody> </table>	Taux d'exécution du budget (phase liquidation) pour l'éducation de base	≥ 90%	94.6%	≥ 90%	94,60%	Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire en 2005 et 2006	34.1%	36,83%	34.97%	36.4%	Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire 2007/2008			40.1%	41.1%	Taux de réalisation des recettes fiscales par rapport à l'objectif du programme FRPC	≥ 90%	90,8%	≥ 90%	100.26%	Délais de présentation des comptes de gestion et des lois de règlement	Respect	En cours	Respect	Respect	Adoption et transmission à l'assemblée nationale du projet de code général des impôts			Respect	Respect
Taux d'exécution du budget (phase liquidation) pour l'éducation de base	≥ 90%	94.6%	≥ 90%	94,60%																												
Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire en 2005 et 2006	34.1%	36,83%	34.97%	36.4%																												
Taux d'achèvement de l'éducation primaire pour l'année scolaire 2007/2008			40.1%	41.1%																												
Taux de réalisation des recettes fiscales par rapport à l'objectif du programme FRPC	≥ 90%	90,8%	≥ 90%	100.26%																												
Délais de présentation des comptes de gestion et des lois de règlement	Respect	En cours	Respect	Respect																												
Adoption et transmission à l'assemblée nationale du projet de code général des impôts			Respect	Respect																												
	<i>I 2.2.5</i>	<i>Qualité du dialogue politique dans les secteurs retenus pour les tranches additionnelles</i>																														
Reuves CSLP Entrevues		<p>Les deux secteurs concernés par la tranche additionnelle sont la gestion des finances publiques et l'éducation primaire.</p> <p>En ce qui concerne les finances publiques, le dialogue politique a été intense depuis plusieurs années et a abouti à l'adoption par le Gouvernement en février 2007 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) et de son Plan d'actions sectoriel triennal 2007-2009. Une approche programme sectorielle est en cours d'élaboration pour permettre un meilleur alignement et harmonisation des appuis à la mise en œuvre de la SRFP. Les canaux de dialogue au niveau des finances publiques se situent donc à la fois au niveau du suivi de la SRFP que du CGAB-CSLP. Une CST est également en place pour ce thème.</p> <p>Dans le secteur de l'éducation de base, l'AFD est actif avec un appui sectoriel (de € 10 millions) à travers le Compte d'Affectation Spéciale opéré pour plusieurs bailleurs (Canada, Danemark, Pays-Bas, Suède, UNICEF) et par deux aides sous forme de projet. Le secteur a un Plan Décennal de Développement de l'Education de Base, une stratégie, un budget- programme et un CDMT. Dans ce contexte, le principal forum de discussion avec les PTF est la revue semestrielle ; les points de discussions sont ceux liés au CAST plutôt que ceux liés au CGAB dont le secteur ne perçoit pas vraiment les bénéfices car le financement sur ressources propres de l'état ne semble pas avoir vraiment évolué. Il ne semble donc pas y avoir de dialogue spécifique lié à la tranche additionnelle.</p>																														
	<i>I 2.2.6</i>	<i>Perception des coûts de gestion (instruction, suivi, évaluation) des tranches additionnelles par rapport à ceux des tranches fixes et par rapport aux montants engagés.</i>																														
Entrevues QE 3 (I 3.3.1)		<p>A priori il est difficile de dégager les coûts liés à la seule tranche additionnelle puisque celle-ci est suivie et évaluée en même temps que la tranche fixe et découle non seulement du suivi CGAB-CSLP mais aussi des processus de suivi de la SRFP d'une part et du secteur de l'éducation de base d'autres part, les deux secteurs recevant à la fois des appuis 'sectoriels' et des appuis projets et étant donc suivis étroitement par la France. A priori, les coûts de</p>																														

		<p>transaction de la tranche additionnelle peuvent donc être considérés comme nuls.</p> <p>Ceci reste vrai pour n'importe quelle distribution des montants entre tranche fixe et tranche additionnelle tant que les indicateurs retenus font partie de la matrice CSLP et CGAB-CSLP.</p>
	I 2.2.7	<p><i>Périodicité et niveau de discussion avec le gouvernement et les bailleurs : indicateurs de moyens ou de résultats, indicateurs annuels ou de moyen terme</i></p>
Entrevues		<p>Pour la France, l'ABG a permis une évolution marquée dans son choix de critères de décaissement et dans le dialogue qui accompagne l'ABG. Les AB annuels précédents (SBC 2003, 2004 et 2005) utilisaient des clauses suspensives relatives à quelques indicateurs de moyens (6 en 2003, 5 en 2004 et 3 en 2005) qui permettaient de souligner l'importance de quelques mesures-clé attendues en matière de mise en œuvre de la réforme des finances publiques (PRGB). Avec la pluri-annualité et l'inscription au protocole CGAB, et sans doute facilité par la dynamisation du processus de réforme en matière de gestion des finances publiques avec l'élaboration de la SRFP, l'ABG de la France est passée d'une approche en termes de mesures/indicateurs de moyens à une approche reposant sur des indicateurs de résultat.</p> <p>Cette approche, qui s'identifie mieux à l'approche des bilatéraux et de la CE n'a pas affecté le niveau de dialogue avec le gouvernement qui au contraire se situe maintenant à plusieurs niveaux, chacun ayant une spécificité propre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au plus haut niveau, le dialogue est de politique et n'est pas basé sur des indicateurs mais sur des thèmes qui soulèvent la préoccupation des PTF. - au niveau du CSLP, deux forums existent : <ul style="list-style-type: none"> - la revue annuelle pour laquelle on ne peut parler autant de dialogue que d'une exposition de vues des uns et des autres (le gouvernement à travers la revue annuelle et les PTF à travers la production de leur aide-mémoire) - les CST où la discussion tend à être plutôt technique, basée sur les réalisations du PAP qui contient surtout une longue liste d'indicateurs d'input et de moyens sur 3 ans en glissement annuel ainsi que quelques indicateurs de résultat pour le suivi de la situation de pauvreté et de l'accès aux services sociaux de base (indicateurs de résultat et d'impact) - au niveau du CGAB la matrice compte à la fois des mesures de politique, des indicateurs de moyens et des indicateurs de résultats. Les avis semblent partagés sur la portée des discussions dans ce cadre : technique ou politique ? Pour les secteurs de la santé et de l'éducation, les revues sectorielles fournissent le cadre des discussions techniques et du dialogue politique. Pour les autres secteurs la situation est moins claire. - Au niveau de la SRFP enfin, les préoccupations des bailleurs sont maintenant intégrées dans la SRFP et son plan d'action triennal dont le suivi permet des discussions à la fois techniques et de politique.

	CJ 2.3	Les conditions de décaissement retenues correspondent aux préoccupations de la France telles que présentes dans la Doctrine du risque fiduciaire et dans son document de cadre de partenariat.
	I 2.3.1	Conditions de décaissement et indicateurs retenus pour le calcul de l'indice de risque fiduciaire
		<p>La Doctrine de l'ABG s'accompagne d'une doctrine du risque fiduciaire qui devrait être appliquée à l'ensemble des pays bénéficiant d'ABG. Elle consiste notamment en le calcul d'un indice de risque fiduciaire, l'IRF, qui permet d'avoir une vue rapide et synthétique sur la question. L'IRF est calculé à partir de 12 indicateurs du PEFA couvrant les dimensions de crédibilité du budget, l'efficacité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses, la fiabilité des procédures comptables et des rapports financiers et la qualité des vérifications et des contrôles externes. En réalité cette doctrine n'est pas connue des acteurs sur le terrain et l'IRF n'a donc jamais encore été calculée pour le Burkina Faso.</p> <p>Les critères de décaissement retenus pour l'ABG sont partiellement cohérents avec les domaines retenus pour l'IRF : le principe de crédibilité du budget peut être retrouvé dans 2 indicateurs (allocation budgétaire sectorielle prise ensemble avec le taux d'exécution des dépenses sectorielles) alors que la présentation de comptes peut tomber, si interprété largement, dans le domaine de la qualité des vérifications externes. Par contre ni le critère de taux de pression fiscale ni celui relatif au projet général des impôts ne semblent liés a priori aux domaines pertinents pour l'IRF. Ceci n'est d'ailleurs pas surprenant puisque la doctrine postdate l'ABG.</p>
	I 2.3.2	Suivi périodique du risque fiduciaire
		Selon la doctrine du risque fiduciaire, le suivi annuel de l'évolution du risque fiduciaire (notamment entre deux PEFAs) devrait être fait au moyen d'une fiche pays d'évaluation et de suivi du risque fiduciaire (FERF). Pour les mêmes raisons que ci-dessus, le FERG n'a pas encore été utilisé. Au lieu de cela le risque fiduciaire est apprécié par l'AFD dans le contexte de l'AB et de ses opérations de prêt selon sa méthodologie propre.
	I 2.3.3	Complémentarité des indicateurs retenus avec les autres secteurs d'intervention
Annexe 2 (Activités de la France au Burkina Faso)		<p>Les indicateurs retenus sont totalement cohérents et complémentaires avec les interventions de la France dans le domaine de la gestion des finances publiques et dans le domaine de l'éducation de base. La France a soutenu la mise en œuvre du PRGB par un projet d'appui aux réformes économiques et financières (FSP de 1,8M€) et prépare actuellement une aide programme à la SRFP.</p> <p>En éducation, la France appuie le plan Décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB – phase I et II) par une aide budgétaire sectorielle versée sur un compte d'affectation spéciale (10M€ pour la phase I et 12M€ pour la phase II) ainsi que 15 M€ de FSP transféré. La France a également un Projet d'amélioration de l'offre éducative de base (PAOEB) de 8M€ qui vise l'extension de la couverture scolaire et l'amélioration des infrastructures existantes.</p>
	I 2.3.4	Conditions de décaissement et indicateurs présents dans la matrice PAF avant 2006
		En fait la matrice CGAB-CSLP n'a été élaborée qu'en fin 2005 pour 2006 ; les indicateurs et mesures retenues reflétaient donc les préoccupations de l'ensemble des PTF. Néanmoins, on peut dire que les 4 indicateurs de résultat retenus par la France avaient aussi été retenus dans le programme de la CE.

	<i>I 2.3.5</i>	<i>Méthodes de calcul des indicateurs retenus</i>
Entrevues Matrices CGAB		La méthode de calcul des indicateurs est actuellement explicitée lors de chaque publication de matrice. Ceci n'avait pas été le cas au début en 2006 où la France s'est trouvée en porte à faux par rapport à d'autres PTF sur l'interprétation à donner au résultat obtenu en matière de pression fiscale, les uns calculant le ratio sur les chiffres de la loi de finances (cible de l'indicateur non atteinte), et la France utilisant les chiffres du TOFE du programme agréé avec le FMI (cible atteinte).
	<i>I 2.3.6</i>	<i>Réalisme des indicateurs, de leurs cibles et de leur périodicité d'appréciation</i>
		Les indicateurs de la matrice et leurs cibles sont proposés et revus annuellement par les autorités sur la base des indicateurs déjà présents dans la matrice, les atteintes de résultats obtenus lors de l'année, les progrès faits dans la mise en œuvre des mesures de politique et finalement des discussions avec les PTF. Les indicateurs de résultat retenus par la France pour son ABG sont basés sur des statistiques aisément disponibles car issues des systèmes de collecte de routine. Les indicateurs sont de nature à être appréciés sur base annuelle.

Source d'information	QE 3	Dans quelle mesure l'implication dans le CGAB a-t-elle permis de réduire les délais et les coûts de transaction de l'ABG ?
		<p>L'implication dans le CGAB n'a pas permis à la France de réduire les délais et les coûts de transaction de l'ABG du fait de la phase d'apprentissage du CGAB et de son implication en tant que chef de file.</p> <p>La mise en œuvre de l'ABG dans le cadre du CGAB n'a pas rencontré de difficulté particulière en matière de gestion (adaptation des ressources humaines et des procédures) malgré une absence de répartition des rôles claire et formalisée. L'organisation informelle sur le terrain a permis une gestion efficace permettant de répondre aux engagements pris dans le CGAB même si des efforts en termes de prévisibilité (l'instruction se fait la même année que le 1^{er} décaissement) et d'alignement sur le cycle budgétaire du partenaire doivent encore être faits.</p> <p>Néanmoins, le dispositif institutionnel (multiplicité des acteurs, absence de répartition claire des rôles sur le terrain) a engendré une faible efficacité de la gestion (nombreux doublons et nécessaire coordination entre le SCAC et l'AFD) alors que la participation au CGAB, justifiée par la nécessité d'appartenir au quasi seul cadre de concertation global gouvernement / PTF, est en soi très lourde.</p>
	CJ 3.1	Les rôles, responsabilités et liens institutionnels entre les différents acteurs de l'aide française (au siège et en poste) sont bien définis en ce qui concerne chaque étape du processus de l'ABG.
	I 3.1.1	Existence d'un schéma organisationnel et de procédures claires.
<p>Entretiens</p> <p>Fiche de profil de poste SCAC et AFD</p> <p>Convention de financement CBF 3020 01 U</p>		<p>Instruction de l'ABG : L'instruction de l'ABG est organisée autour d'un dispositif clair. Elle est menée par une mission tripartite venant du siège composée de la DGTP (représentée par le conseiller financier, en charge de l'analyse macro-économique) du MAEE (en charge de l'analyse de la gouvernance financière) et de l'AFD (en charge de l'analyse sectorielle).</p> <p>Gestion de l'ABG : La gestion de l'ABG n'est pas formalisée. En effet, la mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso n'a pas été accompagnée de la définition d'un schéma organisationnel ou de procédures claires pour établir les rôles, responsabilité et liens institutionnels entre les différents acteurs de l'aide française, que ce soit au siège ou sur le terrain. Le guide de procédures devant accompagner la note de doctrine n'a pas été rédigée, contrairement à ce qui était prévu. La convention de financement précise que le contrôle du respect de la conditionnalité des points d'application est conjoint entre l'ambassade et le directeur de l'agence. S'il est clair pour les agents interrogés que l'AFD est en charge du suivi de l'ABG (rédaction des conventions, levée des conditions suspensives après avis de l'ambassadeur), le positionnement du MAEE, et donc du SCAC n'est pas clarifié, et la frontière entre suivi et participation aux échanges avec le partenaire et les autres PTF n'est pas définie.</p> <p>Les lettres de mission des agents de terrain AFD et SCAC ne précisent pas clairement leurs responsabilités et les liens à entretenir avec les autres institutions en charge de l'APD française. Ce manque de précision est d'autant plus visible au regard de la participation aux instances de dialogue (CGAB-CSLP, groupes de travail SRFP). En effet, les fiches de poste de l'attaché de coopération économique et financier et du volontaire suivi macro-économique, aides budgétaires et développement humain stipulent toutes les deux que les agents participeront aux instances de</p>

		<p>dialogue aide budgétaire et finances publiques. Dans les faits cela se traduit par la présence des institutions aux tables de discussions posant la question de l'efficacité et de la division des tâches.</p> <p>Par ailleurs, ce manque de précision initiale est accentué par le manque de directives, de la part du siège, ou de leur hiérarchie, auprès des agents directement concernés. Ceux-ci ne reçoivent aucune consigne claire quant aux tâches à assumer.</p> <p>Ainsi l'organisation sur le terrain résulte des initiatives et de la bonne volonté de tous les acteurs impliqués et reste largement informelle. L'AFD se charge principalement du suivi des indicateurs sectoriels (éducation, eau et santé) et le SCAC des indicateurs finances publiques. Les mesures ayant trait à la décentralisation sont traitées conjointement. Les deux institutions travaillent ensemble pour présenter une position coordonnée de la France sur différentes thématiques, notamment en menant des réunions techniques conjointes de travail mais les doublons restent inévitables.</p> <p>A cette organisation locale s'ajoutent les missions tripartites de suivi visant à vérifier si les déclencheurs de décaissement ont été atteints et à poursuivre le dialogue de politique macro-économique. La répartition des compétences au sein de la mission est claire, mais mis à part le dialogue de politique, spécifique au fait que le Burkina fait parti de la Zone Franc et la coordination avec le siège, les missions ne sont pas nécessaires pour le suivi, comme l'illustre le suivi mis en place en 2008, sans mission du siège.</p> <p>Cette situation est notée par l'administration burkinabè et les autres PTF sans que cela ne pose des problèmes d'organisation : bien que l'on ne sache pas qui fait quoi, la présence du SCAC et de l'AFD aux réunions permet de transmettre les informations aux deux institutions en parallèle et les différents interlocuteurs perçoivent une voix française concertée et coordonnée. La participation des missions du siège aux revues ne semblent pas poser problèmes.</p> <p>L'organisation entre les sièges et le terrain est beaucoup plus claire : chaque institution réfère directement à son siège à moins d'une demande expresse du conseiller financier, considéré comme le responsable en dernière instance.</p>
	I 3.1.2	<i>Degré d'adaptation de l'organisation et des besoins en ressources humaines et financières aux capacités institutionnelles et au volume de l'ABG.</i>
Entretiens		<p>Avant toute chose, il est important de préciser que l'adaptation des institutions aux nouvelles modalités d'aide ne s'évalue qu'en fonction des requis du CGAB et non en fonction du volume de l'ABG. La charge de travail et l'expertise nécessaire dépendent de l'implication dans le processus CGAB et des modalités choisies pour mettre en œuvre l'ABG.</p> <p>Le MAEE et l'AFD ont su adapter leurs ressources humaines aux modifications impliquées par la mise en œuvre de l'ABG. Dans les deux cas, la mise en œuvre d'une ABG et la participation au secrétariat technique du CGAB ont impliqué la création d'un nouveau poste, partiellement dédié au suivi du dossier (de 30 à 50% du temps à l'AFD, plus de 50% de temps au SCAC) dotant ainsi le siège et le terrain de l'expertise nécessaire. Le terrain a aussi été capable de s'adapter à la charge de travail supplémentaire induite par la responsabilité de chef de file en 2007, grâce à l'utilisation d'une expertise nationale complémentaire durant la totalité du mandat.</p>

		<p>Toutefois, le degré d'adaptation de l'organisation interne est variable selon les institutions. L'agence AFD a pu mettre en place une coordination multisectorielle dans le cadre des discussions autour de la matrice du CGAB-CSLP (échanges en interne systématiques autour des nouvelles matrices). Cependant, il existe quelques limites dans le dispositif : la personne en charge du suivi de l'ABG ne dispose pas du mandat nécessaire pour le suivi du dialogue sur la réforme des finances publiques ni sur la cotation du risque fiduciaire.</p> <p>Du côté du SCAC, l'attaché est beaucoup plus autonome dans son travail et l'organisation du service ne lui assure pas des échanges avec les autres attachés. La démarche propre à l'ABG d'une approche multisectorielle n'est que peu développée au sein du SCAC, l'attaché ne reçoit pas de suivi particulier de la part de sa hiérarchie sur ces questions. Enfin, la localisation du SCAC au sein de l'Ambassade ne facilite pas toujours le travail à réaliser (difficulté d'organisation de réunions, d'emploi d'une expertise locale pour une durée déterminée etc.)</p>
	<i>I 3.1.3</i>	<i>Degré d'adaptation des circuits administratifs aux capacités institutionnelles et au volume de l'ABG.</i>
Entretiens		Aucun problème administratif n'a été relevé lors des entretiens. En ce qui concerne le SCAC cela s'explique principalement par le fait qu'il n'a pas de contraintes de réalisations, seulement de participation au dialogue gouvernement / PTF. En ce qui concerne l'AFD, cela s'explique par le fait que le dispositif interne de mise en œuvre de l'ABG est plus léger que les dispositifs classiques (les décisions de décaissement remontent vite au niveau du conseil d'administration).
	CJ 3.2	Le chronogramme d'interventions de la France a été suivi.
	<i>I 3.2.1</i>	<i>Dates de préparation de l'instruction</i>
Tableaux de suivi SAS / ABG (AFD) Convention de financement CBF 3020 01 U et avenants		<p>La mission d'instruction du 1^{er} ABG triennal a été menée en octobre 2006 et a abouti à la signature d'une convention entre l'AFD et la République du Burkina Faso le 22 décembre 2006 immédiatement suivie du versement de la 1^{ère} tranche (levée des conditions suspensives le 22, encaissement ACCT le 26). L'équipe d'évaluation n'ayant pas connaissance d'un chronogramme d'instruction initialement prévu, elle n'est pas en mesure d'affirmer si celui-ci a été suivi ou non.</p> <p>On pourra toutefois noter que si l'ABG pluriannuelle s'inscrit dans un objectif de prévisibilité, alors l'objectif n'a pas été atteint pour la première année d'exécution. Cette situation va se reproduire s'il est décidé d'octroyer une seconde ABG pour la période 2009-2011, aucune mission d'instruction n'ayant encore été menée au mois de novembre 2008.</p>
	<i>I 3.2.2</i>	<i>Dates de signatures des conventions de financement et des avenants</i>
Convention de financement CBF 3020 01 U et avenants		<p>En ce qui concerne la signature de la première convention, signée en décembre 2006 et immédiatement suivie de décaissement, elle n'a pu rencontrer l'objectif de prévisibilité défini dans la doctrine d'ABG (annonce avant la fin du premier semestre de l'année n-1). Conformément à la doctrine et aux engagements du CGAB, la prévisibilité s'est améliorée pour les deuxièmes et troisièmes tranches fixes.</p> <p>La convention de financement ne précise pas à quel moment doivent être rédigés et signés les avenants concernant la tranche additionnelle. Le 1^{er} avenant a été signé au mois de juillet 2007, le second en juillet 2008, soit trois mois après les revues de performance du CGAB, juste après la date butoir défini dans la doctrine et dans le protocole</p>

		<p>CGAB. Comme prévu dans la convention, les deux avenants définissent les critères de décaissement propre à la tranche additionnelle de l'ABG.</p> <p>On peut donc en conclure que la France ne suit que partiellement la doctrine et les engagements pris dans le cadre du CGAB concernant la prévisibilité.</p>
	<i>I 3.2.3</i>	<i>Dates des engagements et des décaissements par rapport au cycle budgétaire national</i>
<p>Convention de financement CBF 3020 01 U</p> <p>Avenant à la convention n°1 CBF 3029 01</p> <p>Avenant à la convention n°2 CBF 1172 01 A</p> <p>Grille des donateurs</p> <p>Evaluation indépendante du CGAB</p>		<p>Voir I 2.1.5</p> <p>Les versements des tranches fixes 2007 et 2008 ont eu lieu dans les deux cas au mois de mai, conformément aux engagements pris dans le cadre du CGAB (programmer les versements en fonction des besoins budgétaires du gouvernement, en particulier au cours du 1^{er} semestre de chaque année). Toutefois, la récente grille des donateurs précise qu'il est préférable d'assurer les décaissements dès le premier trimestre.</p> <p>En ce qui concerne les tranches additionnelles, les engagements et décaissements n'ont eu lieu qu'au mois de juillet, soit au tout début du second semestre et ne répondent donc pas pleinement aux engagements pris dans le CGAB. Contrairement à l'expérience du SBC-AB de 2005 où les fonds n'ont été décaissés qu'en novembre 2006 du fait de l'indicateur relatif à la Cour des Comptes (<i>Le Gouvernement a transmis à l'Assemblée Nationale et au Conseil Constitutionnel le projet de loi consacrant la Cour des Comptes comme juridiction supérieure de l'ordre financier</i>), la levée des conditions suspensives pour le décaissement des tranches additionnelles n'a connu aucun retard.</p> <p>Enfin, la France, comme les autres membres du CGAB s'engage en année N pour un décaissement en année N ce qui affecte la prévisibilité à court terme.</p>
	<i>I 3.2.4</i>	<i>Dates des missions de suivi (siège et poste)</i>
Tableaux de suivi SAS / ABG (AFD) Entretiens		Contrairement à ce qui été prévu initialement, seule une mission de suivi du siège a été menée en avril 2007, parallèlement à la session de performance du CGAB. Le décaissement de la seconde tranche additionnelle a pu être décidé sur base de la revue de performance du CGAB et du suivi continu mené par l'agence AFD et le SCAC.
	CJ 3.3	La mise en œuvre de l'ABG au sein du CGAB a permis d'amoinrir les coûts de transaction : coûts d'instruction, de suivi, d'évaluation, de gestion, organisationnels (réunions, présidence,...), coûts annexes (financement de la cellule CGAB-CSLP, études, audits, etc.)
	<i>I 3.3.1</i>	<i>Nombre d'agents de la Coopération Française impliqués dans le dispositif</i>
Entretiens		<p>Au sein du MAEE, seul l'attaché est directement impliqué dans le dispositif de l'ABG et passe la majorité de son temps sur les questions de l'ABG et des finances publiques. Son référent au siège est impliqué épisodiquement ou indirectement du fait de sa participation aux missions tripartites et de son suivi des questions de finances publiques.</p> <p>Au sein de l'AFD, deux agents du siège sont impliqués : un économiste pour le suivi de l'ABG et un participant aux missions tripartites. Sur le terrain, deux agents sont directement impliqués, le directeur d'agence et le VI macro-économie et secteurs sociaux, à hauteur de 30% de son temps de travail. A ces deux agents il s'agit de rajouter les contributions épisodiques des experts sectoriels notamment lors des discussions autour de la matrice du CGAB.</p>

		Enfin, au MINEIE, deux agents sont impliqués : le conseiller financier un agent au sein du bureau Multifin 2; ce qui donne un total de sept agents directement impliqués dans le processus, dont un à quasi-temps plein et deux à quasi mi-temps.
	<i>I 3.3.2</i>	<i>Nombre d'agents du Gouvernement impliqués dans le dispositif</i>
		Au sein du gouvernement, le dispositif de mise en œuvre et de suivi de l'ABG est organisé autour du SP PPF, secrétariat disposant d'une vingtaine d'agents.
	<i>I 3.3.3</i>	<i>Nombre de réunions CGAB et annexes (groupes de travail, etc.)</i>
Bilan d'activité du CGAB Entretiens		<p>Le CGAB se regroupe au minimum trois fois par an :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une réunion de mi-parcours en septembre / octobre afin de dresser un premier bilan et établir les démarches à suivre pour accélérer l'atteinte des résultats prévus - une réunion préparatoire à la session de performance au mois de février - une réunion de performance au mois d'avril. <p>Toutes ces réunions sont précédées de groupes de travail techniques.</p> <p>A cela s'ajoutent les sessions thématiques : PEFA, préparation de l'évaluation indépendante du CGAB, préparation et diffusion des résultats de l'audit des flux financiers de l'aide budgétaire et de l'audit des marchés publics, participation aux travaux internationaux (PSA), rédaction de la grille d'évaluation des donateurs ainsi que les séances d'analyse du TOFE et les débriefings ouverts des études propres à chaque bailleur.</p>
	<i>I 3.3.4</i>	<i>Estimation du travail supplémentaire/ des économies de temps engendré par l'appartenance au dispositif CGAB</i>
Entretiens		<p>D'une façon générale, le travail supplémentaire induit par la participation active au CGAB est de l'équivalent, d'un temps plein (somme du temps passé par tous les agents impliqués dans le dispositif). Au niveau français, l'appartenance au dispositif coûte l'équivalent d'un temps plein et demi.</p> <p>Il n'est pas possible de définir les économies de temps engendrées. La coordination des bailleurs et du gouvernement s'inscrit principalement dans ce cadre : la participation au processus suggère donc de nouvelles tâches pour chacun des acteurs. Par ailleurs, après 3 ans d'existence, le CGAB n'a pas encore mis en place une division du travail entre les membres ne permettant pas, pour l'instant, d'économies de temps.</p> <p>L'évolution des coûts de transaction devra donc être analysée en termes d'apport du CGAB (effets immédiats et résultats) et non en termes de temps passé ou perdu du fait de la participation au processus.</p>
	<i>I 3.3.5</i>	<i>Estimation du travail supplémentaire/ des économies de temps engendré du fait de la présidence tournante du CGAB</i>
Entretiens		Comme nous l'avons dit précédemment, le CGAB n'a pas encore mis en place de division du travail, exception faite du rôle de chef de file qui a toujours un mandat de 6 mois. Le bailleur devant agir en temps que chef de file doit également faire partie du ST 6 mois avant sa prise de fonctions, le chef de file requérant ainsi un engagement d'un an auprès du CGAB. Le chef de file doit assumer les mêmes fonctions que les autres bailleurs, plus celle de l'interface entre les bailleurs et le gouvernement. D'après nos entretiens, cette fonction nécessiterait l'équivalent de 300h de travail supplémentaire sur la totalité du mandat de chef de file, épaulé d'un secrétariat permanent.

		Pour la France, le travail supplémentaire engendré par la présidence tournante s'est traduit par une très forte implication des agents en charge du dossier et le recrutement d'une personne chargée du secrétariat le temps du mandat.
	<i>I 3.3.6</i>	<i>Nombre de visites de la mission financière (siège)</i>
		Le nombre de visites de la mission financière sur la période 2006/2008 s'est limité à deux : une mission d'instruction en octobre 2006 et une mission de suivi en avril 2007, la seconde mission de suivi ayant finalement été menée par l'AFD en se basant sur les conclusions de la session de performance d'avril 2008. Le poids de la participation au processus CGAB est donc majoritairement porté par le terrain.
	<i>I 3.3.7</i>	<i>Nombre de revues bilatérales et nombres de revues conjointes</i>
		Exception faite de l'évaluation indépendante du CGAB et du PEFA, seule la BAD et la BM ont menée une revue conjointe (mission d'instruction). Le CGAB n'est encore qu'un lieu de partage de l'information, chaque bailleur poursuivant ses démarches propres de manière bilatérale. La participation au CGAB n'a donc pas induit de baisse du nombre de revues.

Source d'information	QE 4	Les acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris ont-ils été consolidés ?
		<p>Les acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris ont été consolidés dans le cadre du CGAB. En effet, bien que le protocole CGAB ait été signé avant la DdP, il comporte la plupart de ses principes: partenariat, appropriation, alignement, harmonisation, coordination et engagements mutuels. Les PTF du CGAB se sont attelés à les mettre en œuvre scrupuleusement et trois années de mise en œuvre du CGAB ont permis de consolider au premier plan les aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Approfondissement du dialogue politique sur les thématiques principalement de réformes des finances publiques, de gouvernance et lutte contre la corruption. - Leadership national sur les orientations stratégiques (CSLP, Stratégie de reforme des finances publiques) - Importante coordination des bailleurs de fonds avec concertations et échanges d'informations, harmonisation des calendriers de missions, début d'harmonisation des mécanismes de déboursement avec un cadre commun à travers la matrice de décaissement et de performance et quelques travaux conjoints (Etude PEFA, Evaluations conjointes). - Prévisibilité et alignement des pratiques d'AB (procédures et calendrier budgétaire). - Mise en place d'un mécanisme de responsabilité mutuelle à travers les évaluations conjointes indépendantes et la grille d'évaluation des donateurs <p>Des marges d'améliorations importantes existent tout de même. L'alignement du CGAB sur le CSLP reste imparfait en raison d'une faible appropriation par le gouvernement des processus de suivi - évaluation du CSLP et d'une faible dynamique de dialogue à ce niveau. Le CGAB n'a pas pu avoir d'effet de levier sur les pratiques au niveau des secteurs et des politiques sectorielles. L'impact indirect sur les allocations en faveur des secteurs sociaux est limité. Le cadre commun de conditionnalités que représente la matrice n'est pas encore optimal du fait de sa taille qui réduit son caractère stratégique. On note des effets encore balbutiants de la coordination pour ce qui concerne les travaux menés conjointement (identifications communes de programmes d'AB, réflexions sur les conceptions de programmes d'AB, missions avec TdR conjoints). Enfin la prévisibilité à court terme représente toujours un défi malgré de réels progrès.</p>
	CJ 4.1	Le Burkina Faso et les bailleurs participant au CGAB ont approfondi leur dialogue de politique économique.
	I 4.1.1	<i>Nombre de réunions</i>
<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006,</p> <p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007,</p>		<p>Le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CGAB-CSLP) a été conçu en 2004 et signé en janvier 2005. Le fonctionnement du CGAB est défini dans le Document CGAB et le règlement intérieur adopté en mai 2005. La présidence du CGAB est assurée par le Ministre de l'Economie et des Finances³⁸. Un secrétariat technique a été mis en place pour la mise en œuvre et le suivi des activités. Il est constitué de représentants du gouvernement et de deux représentants des PTF parmi lesquels le Chef de file CGAB-CSLP pour un mandat de six mois renouvelable³⁹. Ce secrétariat technique est coordonné par le SP-PPF. Pour l'année 2008, le budget présenté par le secrétariat Technique du CGAB est financé à hauteur de 91% par le gouvernement et seulement 9% par les PTF. Le fonctionnement du CGAB-CSLP fait l'objet chaque année d'une évaluation conjointe indépendante. La toute dernière a été réalisée en Octobre 2008.</p>

<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008</p> <p>Entretiens</p>		<p>Le CGAB fonctionne sur la base de trois sessions clé. La première session qui se déroule généralement au premier trimestre (janvier ou février) permet l'adoption du projet de bilan d'activité de l'année écoulée, l'adoption du programme d'activité de l'année en cours et un état du suivi de la mise en œuvre des recommandations des sessions passées. Un programme d'activité est arrêté en début d'année conjointement entre le Gouvernement et les PTF. Il est mis en œuvre conjointement et fait l'objet de revues à mi-parcours et d'une évaluation annuelle⁴⁰. La session de mi-parcours (septembre-octobre) dresse le bilan et les actions à conduire pour accélérer la mise en œuvre du programme d'activités. La session annuelle d'évaluation des performances prévue pour se tenir généralement en avril ou mai après les travaux de la revue annuelle du CSLP, a pour but d'examiner (i) l'état de mise en œuvre de la matrice de critères de performances et de décaissements du CGAB-CSLP de l'année en cours, (ii) le projet de la matrice de critères de performance et de décaissement triennale actualisée, (iii) l'état de mise en œuvre des recommandations des sessions antérieures. La matrice de décaissement et de performances triennale glissante est élaborée et mise à jour annuellement. Elle comporte les principaux critères utilisés par les PTF pour les décaissements de leurs appuis budgétaires.</p> <p>Le Gouvernement burkinabé et les bailleurs de fonds participant au CGAB ont pu approfondir leur dialogue sur les politiques et le dialogue politique relatif aux questions de gouvernance. Les Rapports successifs d'évaluation du fonctionnement du CGAB (2005, 2006, 2007) montrent que les réunions statutaires ont dans l'ensemble été respectées chaque année depuis 2005. Si on ajoute à ces rencontres les sessions techniques de préparation des réunions statutaires, on arrive en moyenne à six réunions annuelles obligatoires des instances du CGAB. Le dialogue politique a connu un nouvel élan avec la mise en place d'un dialogue de haut niveau avec le premier ministre sur les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption. Toutefois, cet approfondissement du dialogue a eu comme effet secondaire de faire de l'ombrage au cadre de dialogue CSLP. Dans l'évaluation indépendante conjointe CGAB 2008, les PTF non CGAB indiquaient que « les PTF ABG ont tendance à monopoliser le dialogue CSLP avec le gouvernement ».</p> <p>Le dialogue politique qui s'est approfondi dans le cadre du CGAB-CSLP n'a pas connu encore une bonne implication de la société civile et des autres acteurs comme le parlement.</p> <p>La dynamique du dialogue au niveau CGAB a donc eu des répercussions directes dans la dynamique de concertation au niveau des domaines des Finances publiques et de la gouvernance. Néanmoins, elle ne s'est pas répercutée dans les domaines et secteurs en dehors du CGAB. Les secteurs ont gardé leur dynamique propre de concertation indépendamment du CGAB. L'évaluation indépendante CGAB montrait d'ailleurs, une faible appropriation du CGAB par les sectoriels.</p>
	I 4.1.2	<i>Nombre de thématiques traitées</i>
<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, 2007, 2008</p> <p>Entretiens</p>		<p>Les thématiques traitées dans le cadre du CGAB ont couvert les quatre axes stratégiques du CSLP dans la mesure où la matrice CGAB est structurée autour de mesures et d'indicateurs relatifs à ces quatre axes. Ces thématiques concernent donc autant les aspects macro-économiques et des finances publiques, les aspects sectoriels, les questions de croissance et de réduction de la pauvreté, et enfin les questions de gouvernance et de corruption. Certaines thématiques sont montées en force ces dernières années comme la gouvernance et la lutte contre la corruption.</p>

	<i>I 4.1.3</i>	<i>Perception de la qualité du dialogue</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, 2007, 2008 Entretiens CGAB – Bilan d'activités 2007, Version Finale janvier 2008		Il ressort des entretiens et de la revue des résultats des différentes évaluations conjointes que la qualité du dialogue au sein du CGAB s'est améliorée sur les aspects suivants : dialogue politique de haut niveau sur la gouvernance, la lutte contre la corruption et les finances publiques (SRFP). Toutefois le dialogue sur les politiques sectorielles dans le cadre du CSLP n'a pas encore atteint un niveau satisfaisant. L'absence d'un cadre de dialogue performant autour du dispositif de suivi du CSLP a fait que le dialogue politique s'est reporté dans le cadre du processus CGAB et à un haut niveau avec le premier ministre. Cela a contribué à alourdir le processus CGAB et a focalisé les débats sur la matrice de mesure des performances et non pas sur la mise en œuvre du CSLP dans son ensemble. Ceci ressort des conclusions de l'évaluation conjointe indépendante qui indique que le dialogue dans le cadre du CGAB « était souvent ressenti comme très descriptif et technique autour des indicateurs et mesures de la matrice ».
	<i>CJ 4.2</i>	<i>Le dialogue de politique a été suivi d'actions concrètes.</i>
	<i>I .4.2.1</i>	<i>Révisions du CSLP</i>
Aide – Mémoire conjoint des PTF 8ème revue CSLP, 3ème session performance du CGAB, avril 2008 Appréciation conjointe du CGAB-CSLP, Mai 2006 Evaluation du CAD OCDE sur le soutien budgétaire général, 2006		Le CSLP du Burkina Faso a été adopté en 2000, revu pour la 1 ^{ère} fois en 2004. Sa révision est donc antérieure à la signature du CGAB intervenue seulement en 2005. Toutefois, les partenaires participant au groupe conjoint des PTF du SB-CSLP auquel a succédé le CGAB ont été partie prenante du processus de révision du CSLP en 2004. Le dialogue politique conduit dans le cadre de la révision du CSLP en 2004 a eu comme effet l'élaboration d'un programme d'actions prioritaires (PAP), outil d'opérationnalisation du CSLP qui constitue une avancée comparativement à 2000. Les appréciations annuelles conjointes des PTF sur la mise en œuvre du CSLP ont permis d'instaurer et de maintenir un dialogue continu sur sa mise en œuvre, sur les politiques sectorielles correspondantes ainsi que sur la gestion des Finances Publiques. Au total le Burkina Faso a organisé huit revues annuelles du CSLP sans interruption, qui sont devenues de ce fait un cadre reconnu au plan national pour la revue des politiques du gouvernement même si des faiblesses existent dans le dispositif actuel de suivi. Chaque année la revue du CSLP ainsi que la revue annuelle du CGAB conduit les autorités à remettre à jour le contenu de la matrice du PAP. Par rapport à cet exercice il est à déplorer que ce soit la matrice CGAB qui conduise les autorités à adapter le PAP plutôt que le contraire. Il eut été préférable que le dialogue de politique conduise éventuellement les autorités à modifier les indicateurs et mesures du PAP, les cibles des indicateurs, ou les priorités du PAP plutôt que de voir ces changements imposés comme un résultat des conditions de décaissement de l'ABG.
	<i>I .4.2.2</i>	<i>Modification du contenu du PAF</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, 2007, 2008 Entretiens		Un des résultats du dialogue politique des PTF du CGAB est la construction d'une matrice commune qui assure une transparence des mesures et critères de déboursments des PTF. L'harmonisation des indicateurs et mesures de décaissement reste à approfondir à travers une réduction significative du nombre de critères. L'évaluation conjointe indépendante du CGAB-CSLP a montré une instabilité du contenu de la matrice CGAB dont la taille et le contenu ont considérablement changé d'année en année depuis 2005 atteignant même 100 critères d'appréciation en 2007. Le contenu de la matrice a évolué également en démontrant une certaine « incohérence » entre les mesures de la matrice CGAB et la matrice PAP du CSLP. La matrice CGAB apparaît prédominée sur la matrice PAP-CSLP.

	<i>I .4.2.3</i>	<i>Modifications ou affinement des matrices sectorielles</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, 2007, 2008 Entretiens		Il ne semble pas y avoir un impact significatif du dialogue politique sur les matrices sectorielles. On aurait pu s'attendre par contre en retour à des influences fortes des mécanismes sectoriels de revues et de choix des indicateurs sur la matrice CGAB. Un début d'implication des ministères sectoriels à travers notamment les CST du CSLP a été instauré dans le cadre de l'élaboration de la matrice CGAB et ce depuis l'expérience de 2007.
	<i>I .4.2.4</i>	<i>CDMT</i>
Rapport d'activité CGAB 2007, Version de Janvier 2008.		Les PTF du CGAB dans le cadre de leur dialogue avec le Gouvernement du Burkina Faso, ont pu mettre sur la table la question des CDMT. Leur élaboration fait partie des programmes de la SRFP. Le MEF dispose maintenant d'un CDMT (CDMT des finances publiques 2008-2010) élaboré en 2007. Plusieurs ateliers CDMT ont également été organisés en 2007 dans le cadre des discussions du Groupe CGAB avec le MEF. Par ailleurs la mise en œuvre des CDMT faisait partie des mesures discutées dans la matrice de décaissement et des performances du CGAB.
	<i>I .4.2.5</i>	<i>Infléchissement des politiques et stratégies dans les secteurs prioritaires (y.c. gestion des finances publiques)</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007, Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008 Evaluation conjointe d CAD/OCDE sur le soutien budgétaire général, 2006 Entretiens		<p>Le dialogue dans le cadre du CGAB a permis d'infléchir de manière claire la stratégie du gouvernement dans le domaine des finances publiques à travers la mise en œuvre du PRGB et l'adoption récente d'une stratégie plus ambitieuse de renforcement des finances publiques (SRFP).</p> <p>Cependant, l'infléchissement des politiques sectorielles résultant d'un dialogue dans le cadre du CGAB n'est pas clairement établi. Cette conclusion est partagée par l'évaluation indépendante du CGAB de 2008 qui indique que « l'analyse de l'évolution des résultats de 2005 à 2007 ne permet pas une appréciation tranchée de la performance du gouvernement » du fait des nombreux changements notés dans le contenu de la matrice. En outre les revues sectorielles propres à ces secteurs semblent être les sources d'influences principales des politiques et stratégies sectorielles et ne sont pas reflétées à part entière dans le dialogue CGAB.</p> <p>On peut déceler toute fois une tendance plutôt positive du fait des constats suivants :</p> <p>D'une part, les critères de performances sectoriels discutés dans le cadre du CGAB ont permis de créer une demande de résultats et d'attirer l'attention sur les priorités à accorder aux secteurs de lutte contre la pauvreté dans les allocations budgétaires. L'évaluation de l'ABG en 2005 avait aussi montré que les ressources ABG n'influencent pas directement les allocations sectorielles mais créent l'espace budgétaire suffisant pour permettre une réallocation des ressources, notamment PPTE, vers les secteurs sociaux et de lutte contre la pauvreté. Ce n'est que dans l'éducation qu'une amélioration nette est notée en termes d'allocations des ressources budgétaires propres (hors PPTE). On peut noter aussi une attention accrue dans le cadre du CGAB-CSLP vers les dépenses pro - poor (santé de base par exemple) telles que cela ressort de l'Aide mémoire conjoint des PTF CGAB de 2007. La mise en place d'une nomenclature fonctionnelle et de suivi de dépenses pro-pauvres au sein de la Direction Générale du budget constitue en partie une réponse du MEF aux préoccupations exprimées par les PTF sur cette question. Enfin, la référence aux revues de dépenses publiques dans les secteurs a été également appuyé par les demandes des PTF faisant des appuis budgétaires. Le Danemark a par exemple initié un volet recherche comme composante de son appui macro-économique qui a traité de la traçabilité des dépenses publiques dans le secteur</p>

		<p>éducation (Expenditure Tracking survey).</p> <p>D'autre part, les échanges de la mission avec les sectoriels (Education, Eau et Assainissement) ont montré aussi des craintes persistantes des sectoriels quant à la mise à disposition des ressources du budget national au profit des priorités sectorielles. Certains ministres sectoriels ont donc souligné le besoin de maintien de critères d'allocations budgétaires sectorielles au niveau du CGAB pour permettre d'assurer une allocation effective des ressources de l'Etat vers les secteurs prioritaires.</p>
	CJ 4.3	Le Gouvernement s'est approprié la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (y inclus le CSLP, les stratégies sectorielles dans les secteurs prioritaires, le PRGB et la SRFP).
	I 4.3.1	<i>Indice de mise en œuvre du CSLP</i>
Aide – Mémoire conjoint des PTF 8ème revue CSLP, 3ème session performance du CGAB, av08 Appréciation conjointe du CGAB-CSLP,06		Les PTF du Groupe CGAB ont toujours formulé une appréciation globalement positive sur la mise en œuvre du CSLP pendant les revues annuelles successives du CSLP tenues depuis l'an 2000. Ceci démontre un indice de mise en œuvre relativement satisfaisant du CSLP dans ses différentes composantes sectorielles et transversales (gouvernance et finances publiques)
	I 4.3.2	<i>Taux de réalisation des indicateurs du PAF</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, 2007, 2008 Entretiens		<p>L'évaluation indépendante du CGAB CSLP a fait une revue de la réalisation des indicateurs et critères du PAF qui indique que près de 60% des mesures et indicateurs ont été atteints en 2005, 58% en 2006, 64% en 2007. Toutefois comme déjà indiqué dans I .4.2.5 cela ne permet pas de conclure de manière tranchée sur l'amélioration des performances du gouvernement.</p> <p>On peut noter une forte appropriation au niveau de la stratégie de renforcement des finances publiques à travers la mise en œuvre du PRGB et l'adoption récente d'une stratégie plus ambitieuse avec la stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP).</p> <p>Par contre au niveau sectoriel, l'appropriation existe dans les secteurs avancés comme l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Mais cette appropriation n'est pas directement liée au processus CGAB mais plutôt aux dynamiques portées par les acteurs actifs dans le secteur (PTF, Gouvernement).</p>
	I 4.3.3	<i>Indices de mise en œuvre des politiques sectorielles (en particulier éducation de base, énergie, eau et assainissement et développement rural)</i>
Entretiens		Les secteurs ne disposent pas tous de revues sectorielles bien établies. Les secteurs les plus avancés sont essentiellement les secteurs éducation et santé. Le secteur eau et assainissement vient d'instaurer un mécanisme de revue sectorielle. Le secteur développement rural dispose d'une stratégie (Stratégie de développement rural) mais sans un plan d'opérationnalisation agréé par tous les acteurs. L'appréciation des progrès de la mise en œuvre des mesures du CGAB dans les différents secteurs reste partielle et ne donne qu'une revue des progrès du point de

		vue des mesures et indicateurs CGAB et CSLP. Cette revue ne porte pas sur l'ensemble de progrès dans le secteur comme cela est fait dans le cadre des revues sectorielles.
	<i>I 4.3.4</i>	<i>Indices de mise en œuvre du PRGB et de la SRF</i>
Aide mémoires des PTF Evaluation du CAD/OCDE sur le soutien budgétaire conjoint, 2006		La mise en œuvre du PRGB a fait l'objet d'un suivi continu des PTF dans le cadre des revues du CGAB. Les avancées dans les finances publiques restent une composante essentielle du dispositif CGAB. Le gouvernement depuis l'adoption du PRGB en 2002 a entrepris des revues et évaluations périodiques. Les appréciations conjointes formulées par les PTF sont plutôt positives sur l'état de mise en œuvre du PRGB, auquel a succédé la SRF (Stratégie de renforcement des finances publiques), qui se veut un cadre fédérateur d'approfondissement et une approche sectorielle dans l'amélioration de la gestion des finances publiques.
	<i>CJ 4.4</i>	<i>Les bailleurs ont aligné leurs pratiques de mise en œuvre des appuis budgétaires sur les procédures nationales.</i>
	<i>I 4.4.1</i>	<i>Suivi des procédures budgétaires nationales (programmation, exécution, contrôles internes et audits)</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007, Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008 Entretiens		L'appui budgétaire général dans son principe et dans sa pratique s'aligne sur les procédures nationales de programmation, d'exécution, de contrôles internes et d'audit. Dans le cadre du CGAB, ce principe est respecté dans la pratique. On note toutefois que l'ABG et la dynamique au sein du CGAB n'ont pas entraîné de manière tangible un changement substantiel en matière d'approche programme dans les secteurs. Dans les secteurs les plus avancés comme la santé et l'éducation, l'ABG n'est pas encore privilégié comme instrument de financement et il n'existe pas encore d'ABS impliquant plusieurs PTF. Dans l'éducation, une ABS est pratiquée par la CE. La dynamique CGAB n'a pas apparemment d'effets d'entraînements sur un plus grand alignement des procédures des bailleurs sur les procédures nationales au sein des secteurs. Toutefois on peut noter des tendances positives avec la mise en place du fonds de soutien à l'éducation de base - CAST financés par huit bailleurs. Une évolution semble possible à court terme sur cette question dans la mesure où dans le cadre du CGAB il est prévu de préparer un Cadre général d'organisation des appuis budgétaires sectoriels. Prévue en 2007, ce cadre n'a pas encore pu être préparé.
	<i>I 4.4.2</i>	<i>Alignement sur le calendrier budgétaire (prévisibilité des engagements et des décaissements)</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006, Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007, Rapports d'évaluation indépendante		Le protocole CGAB-CSLP met l'accent sur la prévisibilité des appuis budgétaires en recommandant l'adoption d'accords bilatéraux pluriannuels, et en incitant à un décaissement des appuis dans le premier semestre de chaque année. L'évaluation indépendante a fait une analyse approfondie de l'alignement du CGAB-CSLP sur le cycle budgétaire de l'Etat. Il ressort que la prévisibilité à moyen terme s'est nettement améliorée avec 6 (2/3) des 9 donateurs qui disposent de conventions de trois ans ou plus. Le problème majeur à ce niveau concerne le renouvellement tardif des conventions (généralement la dernière année), qui réduit la prévisibilité. La prévisibilité infra-annuelle connaît des améliorations limitées et représente toujours l'une des faiblesses du système de décaissement en vigueur dans le CGAB. Les données de l'évaluation indépendante montraient que encore près de 8 PTF décaissaient tout ou partie de leurs appuis au 3 ^{ème} et dernier trimestre. La CE étant le seul PTF qui arrive à décaisser au 1 ^{er} et 2 ^{ème} trimestre et la France, Pays Bas et Allemagne seulement une partie au 2 ^{ème} trimestre. Les données montrent également que seulement 42% de la programmation initiale avait été décaissée au 2 ^{ème}

<p>CGAB 2008</p> <p>Entretiens</p>		<p>trimestre. Plus de 50% des décaissements interviennent principalement au 3^{ème} trimestre. Cela fait plus de 90% de décaissement au 3^{ème} trimestre contre 75% en 2005. Cette faiblesse qualifiée de « structurelle » dans l'évaluation conjointe 2008 s'explique par le fait que les PTF s'engagent en année n pour un décaissement en année n (et non pas n+1) sur la base de la performance en année n-1.</p> <p>Programmation à moyen terme des Accords d'appuis budgétaires du CGAB</p> <table border="1" data-bbox="772 331 1783 1061"> <thead> <tr> <th>Partenaire</th> <th>Convention</th> <th>Durée</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ALLEMAGNE</td> <td>Contrat de financement KFW</td> <td>2006-2007 : le nouveau programme sera négocié en mai 2008 pour la période 2008-2010</td> </tr> <tr> <td>BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT</td> <td>3^{ème} Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRPIII)</td> <td>2006-2008</td> </tr> <tr> <td>BANQUE MONDIALE</td> <td>CASRP VII</td> <td>2007-2009</td> </tr> <tr> <td>COMMISSION EUROPEENNE</td> <td>Appui Budgétaire à la Réduction de la Pauvreté</td> <td>2005-2008 Nouveau programme ABRP pour 5 ou 6 ans</td> </tr> <tr> <td>DANEMARK</td> <td>Programme d'Appui Macroéconomique</td> <td>Programme d'Appui Macroéconomique 2008-2012</td> </tr> <tr> <td>FRANCE</td> <td>Appui Budgétaire Global Pluriannuel</td> <td>2007-2008 Nouvelle ABG triennale à négocier en 2008</td> </tr> <tr> <td>PAYS-BAS</td> <td>Accord bilatéral Pays-Bas - Burkina Faso 2005-2008</td> <td>Nouveau programme en préparation</td> </tr> <tr> <td>SUISSE</td> <td>Accord bilatéral 2006-2008</td> <td>Décision doit être prise sur nouveau protocole 2009-2011</td> </tr> <tr> <td>SUEDE</td> <td>Accord bilatéral 2007-2008</td> <td>Nouveau protocole 2009-2012</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Source : Bilan activité CGAB 2007, Version finale janvier 2008, compléments de la mission.</i></p>	Partenaire	Convention	Durée	ALLEMAGNE	Contrat de financement KFW	2006-2007 : le nouveau programme sera négocié en mai 2008 pour la période 2008-2010	BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT	3 ^{ème} Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRPIII)	2006-2008	BANQUE MONDIALE	CASRP VII	2007-2009	COMMISSION EUROPEENNE	Appui Budgétaire à la Réduction de la Pauvreté	2005-2008 Nouveau programme ABRP pour 5 ou 6 ans	DANEMARK	Programme d'Appui Macroéconomique	Programme d'Appui Macroéconomique 2008-2012	FRANCE	Appui Budgétaire Global Pluriannuel	2007-2008 Nouvelle ABG triennale à négocier en 2008	PAYS-BAS	Accord bilatéral Pays-Bas - Burkina Faso 2005-2008	Nouveau programme en préparation	SUISSE	Accord bilatéral 2006-2008	Décision doit être prise sur nouveau protocole 2009-2011	SUEDE	Accord bilatéral 2007-2008	Nouveau protocole 2009-2012
Partenaire	Convention	Durée																														
ALLEMAGNE	Contrat de financement KFW	2006-2007 : le nouveau programme sera négocié en mai 2008 pour la période 2008-2010																														
BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT	3 ^{ème} Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRPIII)	2006-2008																														
BANQUE MONDIALE	CASRP VII	2007-2009																														
COMMISSION EUROPEENNE	Appui Budgétaire à la Réduction de la Pauvreté	2005-2008 Nouveau programme ABRP pour 5 ou 6 ans																														
DANEMARK	Programme d'Appui Macroéconomique	Programme d'Appui Macroéconomique 2008-2012																														
FRANCE	Appui Budgétaire Global Pluriannuel	2007-2008 Nouvelle ABG triennale à négocier en 2008																														
PAYS-BAS	Accord bilatéral Pays-Bas - Burkina Faso 2005-2008	Nouveau programme en préparation																														
SUISSE	Accord bilatéral 2006-2008	Décision doit être prise sur nouveau protocole 2009-2011																														
SUEDE	Accord bilatéral 2007-2008	Nouveau protocole 2009-2012																														
	CJ 4.5	Les bailleurs de fonds ont harmonisé leurs conditions de décaissement (focus sur le niveau d'harmonisation de l'ABG française).																														
	I 4.5.1	Evolution du nombre de conditions communes à plusieurs bailleurs (conditions générales et indicateurs de performance)																														
<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006,</p> <p>Rapports</p>		<p>Les PTF se sont harmonisés seulement partiellement au niveau de leurs conditions de décaissement. Une matrice commune de performance est élaborée sur trois ans et mise à jour annuellement dans le cadre d'un processus transparent impliquant PTF et Gouvernement. Les décisions de décaissement sont cependant prises individuellement par chaque PTF sur la base d'appréciations générales et de critères spécifiques.</p>																														

d'évaluation indépendante CGAB 2007,
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008
Entretiens
Rapport d'activité CGAB 2007

D'une manière générale, les PTF disposent dans leur majorité d'une tranche fixe calée sur les résultats de la mission du FMI et d'une deuxième tranche fixe pour certains (notamment les bilatéraux) et variable pour la CE. La Banque Mondiale et la BAD utilisent en générale une tranche fixe avec des conditionnalités combinant mesures et réformes. Les bilatéraux et la CE font usage d'une combinaison de mesures/réformes et d'indicateurs de résultats. L'ensemble des critères de décaissement des PTF sont contenus dans la matrice de décaissement et de performance du CGAB.

Pour ce qui concerne les critères spécifiques, l'évaluation conjointe indépendante du CGAB-CSLP a montré une instabilité du contenu de la matrice CGAB dont la taille s'est accrue d'année en année depuis 2005 atteignant même 100 critères d'appréciation en 2007 contre 89 en 2005. Si le nombre de critères d'appréciation générale n'a pas varié (quatre), le nombre de mesures et d'indicateurs s'est accru. L'harmonisation a donc été limitée sur ce point même si l'adoption d'une matrice commune de critères de performances est déjà en soi une avancée remarquable. On note toutefois qu'il n'y a pas une dynamique de réflexion sur une approche commune en matière de critères de décaissement (notamment choix des critères de la tranche variable). Les PTF travaillant chacun de son côté sur la question.

Modalités de décaissements utilisées par les PTF du CGAB durant l'année 2007

Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe macro-économique tranche fixe liée à la mise en œuvre du CSLP ; L'accent est mis sur quelques critères de la matrice CGAB-CSLP
BAD	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe dont le décaissement est lié à des actions et mesures préalables, incluse dans la matrice CGAB-CSLP.
Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe dont le décaissement est lié à des actions et mesures préalables, incluse dans la matrice CGAB-CSLP.
CE	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe macro-économique tranche variable liée à des indicateurs sur la mise en œuvre (i) des programmes de l'éducation et de la santé du CSLP et (ii) de la SRFP, inclus aussi dans la matrice CGAB-CSLP.
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe macro-économique tranche fixe liée à la mise en œuvre du CSLP
France	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe liée à la stabilité économique et la mise en œuvre du CSLP et de la SRFP ; tranche fixe (appelée additionnelle) basée sur six indicateurs spécifiques de la matrice CGAB-CSLP.
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe macro-économique tranche fixe liée à la mise en œuvre du CSLP ; L'accent est mis sur quelques critères de la matrice CGAB-CSLP ;
Suède	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe liée à la politique macro-économique et la mise en œuvre du CSLP tranche fixe liée à l'adoption de la SRFP et sa mise en œuvre
Suisse	<ul style="list-style-type: none"> tranche fixe macro-économique tranche fixe liée à la mise en œuvre du CSLP ; L'accent est mis sur quelques critères de la matrice CGAB-CSLP.

Source : reconstitution à partir du tableau de décaissement des PTF (2007) et informations collectées pendant entretiens

	<i>I 4.5.2</i>	<i>Evolution du nombre d'indicateurs spécifiques par bailleur</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008		Il apparaît compte tenu de l'élargissement de la taille de la matrice d'année en année que la tendance a plutôt été vers un accroissement des mesures et indicateurs spécifiques au niveau des bailleurs de fonds. Les résultats de la grille d'évaluation 2007 des donateurs montre qu'un seul bailleur de fonds a diminué le nombre de ses critères et près de 6 bailleurs ont maintenu sinon accru le nombre de leurs critères.
	<i>I 4.5.3</i>	<i>Evolution de la nature des indicateurs (moyens / résultats)</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008		L'évaluation conjointe indépendante du CGAB-CSLP 2008 indique que le nombre de mesures et d'indicateurs ont évolué dans des proportions relativement similaires. On notait en 2008 un nombre de 47 indicateurs et 35 mesures. Les indicateurs se réfèrent aux indicateurs de résultats suivant les quatre axes du CSLP. Les mesures pour la plupart se réfèrent à des actions à mettre en œuvre par le gouvernement et qui sont souvent relatives à la formulation et mise en œuvre de politiques, actions et mesures spécifiques au niveau sectoriel.
	<i>I 4.5.4</i>	<i>Harmonisation calendaire des décaissements</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008		L'harmonisation calendaire des décaissements pour respecter les principes du CGAB se fait à travers un alignement sur le calendrier budgétaire du gouvernement. Ce point relatif à la prévisibilité des décaissements est déjà présenté au point I.4.4.2
	CJ 4.6	La coordination des bailleurs a permis de mener des diagnostics, des études, audits et missions conjointement.
	<i>I 4.6.1</i>	<i>Evolution du nombre d'études, d'audits etc. conjoints</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006 Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007 Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008		La mise en place d'un Flash d'infos CGAB CSLP constitue une avancée en termes d'échanges d'informations et favorise la tenue de travaux conjoints. La revue des études réalisées en 2007 indique que six études ont été faites en 2007 (Cf. Evaluation indépendante de 2007) dont trois seulement de manière conjointe. Il s'agit des études suivantes : l'Evaluation du CGAB-CSLP en 2006, l'Audit des flux financiers, l'Evaluation PEFA. Les conclusions des autres études sont toute fois partagées notamment audit des marchés publics. L'enquête 2008 sur la mise en œuvre de la déclaration de Paris au Burkina Faso montrait des efforts encore insuffisants en termes de coordination des missions (seulement 15% de missions coordonnées en 2007) et de travaux analytiques conjoints (seulement 39% de travaux coordonnés). D'un point de vue générale, la mise en place d'un Secrétariat Technique à l'efficacité de l'aide (le STELLA du côté des PTF) et d'un Secrétariat au niveau du gouvernement constituent une réponse intéressante en ligne avec les principes de Paris et devront inciter à plus d'initiatives conjoints. Il en est de même de la mise en place de la grille d'évaluation des donateurs au sein du CGAB qui pourrait connaître des améliorations substantielles afin de constituer un véritable outil de revue des pairs et de responsabilité mutuelle avec le gouvernement dans le cadre du CGAB.
	<i>I 4.6.2</i>	<i>Evolution du nombre de missions conjoints par rapport au nombre de missions entreprises en bilatéral uniquement.</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2006,		La mise en place d'un Flash d'infos CGAB CSLP constitue une avancée en termes d'échanges d'informations sur les missions et favorise la tenue de missions conjoints.

<p>2007, 2008</p> <p>Bilan d'activités CGAB 2007</p>		<p>On peut noter également à ce niveau, l'ouverture des missions macro économiques du FMI aux autres partenaires du CGAB CSLP et l'alignement plus grand de ces missions sur le cycle budgétaire de l'Etat et la programmation des revues du CGAB. On note également des résultats intéressants de la grille des donateurs qui montre que pour 6PTF du CGA, les missions de formulation ou d'identification des programmes d'appuis budgétaires se déroulent conjointement avec au moins un autre bailleur (TDR, Aide mémoires, conclusions).</p> <p>Comparativement au passé on peut noter une amélioration du fait d'une réduction substantielle de missions individuelles des PTF. Ainsi l'évaluation de 2006 notait un nombre particulièrement élevé de missions effectuées par les PTF en relation avec les appuis budgétaires : 18 au total. Sur ce nombre seulement cinq missions pouvaient être qualifiées de conjointes. Pour l'année 2007, la programmation des missions indiquait près de 21 missions. L'évaluation indépendante CGAB de 2008 notait toute fois qu'« il y a une discipline remarquable pour coordonner les missions nécessaires avec le cadre CGAB-CSLP (...) et maintenir le nombre des missions à un minimum ».</p>
	I 4.6.3	<i>Degré de coordination des appuis institutionnels fournis</i>
<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007</p> <p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008</p>		<p>Les appuis institutionnels au PRGB connaissent une certaine coordination du fait de l'inventaire des appuis réalisés dans ce cadre. Une telle démarche a été approfondie dans le cadre de la SRFP. Le gouvernement a préparé un PAS Triennal qui indique les besoins des différents programmes de la SRFP, les financements et appuis déjà disponibles identifiés au niveau des PTF. Il est prévu de définir un protocole des PTF pour le financement de la SRFP privilégiant l'approche sectorielle et l'instrument d'ABS complété par d'autres modalités d'aide (projets/programmes). Le Gouvernement du Burkina Faso et les PTF CGAB ont intégré la question du renforcement des capacités dans leur programme d'activité annuel, aussi sujet de l'évaluation indépendante de 2007. En dehors de la coordination autour de la SFP, il n'existe pas d'autres cadres de coordination des appuis institutionnels notamment pour le CSLP ou en direction des sectoriels.</p>
	CJ 4.7	<i>La capacité des acteurs dans les divers domaines liés au fonctionnement du cadre conjoint est renforcée.</i>
	I 4.7.1	<i>Type et montant d'appui à la structure de pilotage du CGAB</i>
<p>Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007, 2008</p> <p>Programme d'activité 2008, CGA, version de janvier 2008.</p>		<p>La mission n'a pas disposé des montants des appuis octroyés au secrétariat Technique du CGAB et au SP-PPF. Il apparaît cependant que le Budget présenté dans le programme d'activité du secrétariat Technique est financé à hauteur de 90% par le gouvernement. Certains PTF appuient le secrétariat via une AT. La France a par exemple mis à disposition un assistant technique pour la SRFP logé au SP-PPF. La CE avait également apporté sa contribution à l'unité de pilotage du PRGB avant son intégration dans le SP-PPF à travers la SRFP. Les appuis à la cellule de pilotage du PRGB ont été le fait principalement de la CE.</p> <p>L'évaluation indépendante de 2007 qui a porté sur la thématique du renforcement des capacités indiquait que le dispositif CSLP a reçu peu d'appuis en comparaison avec le dispositif CGAB. Ceci semble contrasté avec les appuis qui ont été apportés dans le passé au Secrétariat Technique pour la Coordination des Politiques et Programmes de Développement (STC/PDES) qui pilotait la coordination du CSLP. Les appuis les plus consistants au dispositif CSLP portent pour la plupart sur les statistiques et non pas le dispositif en lui-même.</p>
	I 4.7.2	<i>Type et montant d'appui aux structures ministérielles de gestion budgétaire</i>
<p>Rapports d'évaluation CGAB 2007</p>		<p>Les structures ministérielles de gestion budgétaire sont appuyées à travers les interventions et financements apportés au PRGB et qui entrent maintenant dans le cadre de la SRFP.</p>

	<i>I 4.7.3</i>	<i>Perception de la qualité de cet appui</i>
		Voir réponse au point ci-dessous I.4.7.5
	<i>I 4.7.4</i>	<i>Type et montant d'appui au PRGB/SRFP</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2008 Programme d'activité 2008 du CGAB, version de janvier 2008		Les PTF fournissant les appuis budgétaires ont apporté des appuis conséquents au PRGB et se préparent désormais à soutenir la SRFP dans le cadre d'un appui cordonné qui privilégiera l'approche sectorielle tout en gardant la possibilité de recourir à d'autres formes et modalités d'appui. Plusieurs PTF ont contribué aux actions définies dans le PRGB (y compris le FMI à travers ses assistances techniques notamment par le biais de AFRITAC). Il faut inclure à cela les appuis reçus de l'UEMOA dans le cadre de l'harmonisation de la gestion des finances publiques dans la zone. Les données disponibles montrent des montants d'appuis qui portent à la fois sur le PRGB et sur la SRFP. Les PTF suivant sont actifs en termes d'appui au PRGB et à la SRFP : Allemagne, BAD, Banque Mondiale, Danemark, Suisse, Union Européenne, FMI.
	<i>I 4.7.5</i>	<i>Perception de la qualité de cet appui</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 2007 Entretiens		La mission apprécie positivement la qualité de l'appui au PRGB et maintenant à la SRFP. Les PTF à travers la France ont apporté un appui autant au niveau institutionnel pour la SRFP (finalisation de la stratégie) que dans la mise en œuvre concrète des programmes. Par ailleurs l'option d'aller vers un appui programme sectoriel couplant des modalités d'appui budgétaire sectoriel avec d'autres modalités d'appui notamment sous forme projets/programmes nous semble être une bonne approche. On peut noter cependant un risque de retard dans la mise en place rapide de ce financement par appui sectoriel. La SRFP est adoptée depuis 2007, mais au moment de la mission, les conditions de financement par les PTF n'étaient pas encore totalement arrêtées. La signature du protocole est prévue cependant pour fin 2008.
	<i>I 4.7.6</i>	<i>Fréquence d'utilisation d'experts nationaux pour mener les études, audits etc. réalisées dans le cadre conjoint.</i>
Rapports d'évaluation indépendante CGAB 07, 08		Un accent est mis sur l'utilisation de l'expertise locale notamment dans le cadre de l'évaluation indépendante conjointe qui associe toujours à un expert international un expert local. L'audit des flux financiers d'appuis budgétaires est par exemple réalisé par une firme locale.

Source d'information	QE 5	Quels sont les apports de cette consolidation des acquis relatifs aux principes de la Déclaration de Paris pour la France ?
		<p>Les apports de la consolidation des acquis relatifs aux principes de la DdP pour la France sont principalement l'échange d'informations et la participation à des dialogues de haut niveau.</p> <p>En effet, bien qu'il soit difficile de définir l'influence réelle sur l'agenda des discussions gouvernement / PTF, le dialogue au sein du CGAB exprimant une position consensuelle des discussions de l'ensemble des bailleurs auprès du gouvernement, on observe que des thématiques clés pour la France en termes de gouvernance financière ont été abordées et suivies de réalisations concrètes, notamment suite à une forte implication française (définition de la SRFP et mise en place d'un dialogue de haut-niveau sur la corruption).</p> <p>La participation au CGAB, considérée comme nécessaire par les partenaires, n'a pas permis à la France de se positionner de façon particulière en matière d'appui budgétaire (modalité d'appui, choix des critères de décaissement etc.) ; ceci s'explique notamment par le fait que les membres du CGAB fonctionnent encore de manière individuelle en ce qui concerne les modalités de gestion. Néanmoins la coopération française a été un acteur clé dans le processus d'échange d'information en mettant en place un flash info hebdomadaire lors de sa présidence du CGAB.</p> <p>Ainsi, en l'absence d'une division du travail entre bailleurs, le principal apport pour la France est l'échange d'information et la participation à des dialogues de haut-niveau et efficaces, principalement en matière de gouvernance financière.</p>
	CJ 5.1	La France a pu influencer l'agenda des discussions multi-bailleurs pour y inclure ses préoccupations.
	I 5.1.1	<i>Prise en compte des critères de la zone Franc dans les discussions de politique macro-économique et budgétaire et dans l'élaboration des politiques</i>
Matrice de performance 2006 Entretiens		<p>Deux critères spécifiques à la zone Franc sont explicitement inclus dans la matrice CGAB : la réforme de la réglementation générale des marchés publics et la refonte du système fiscal de la DGI. L'inclusion de ces critères dans la matrice s'est traduite par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la définition, encore en cours, d'une nouvelle stratégie globale de refonte du système fiscal prenant en compte les conclusions des actions menées au niveau de l'UEMOA quant à l'harmonisation de la fiscalité de la zone - la création d'une autorité de régulation des marchés publics dans laquelle sont transposées les directives de l'UEMOA. <p>Toutefois, il est difficile d'imputer la prise en compte de ces critères à une position française sur la question puisqu'elle est le résultat des obligations liées à l'adhésion à l'UEMOA. En effet, les différents entretiens avec les agents de la coopération française suggèrent que la prise en compte des critères zones franc ne faisait pas directement parti de leurs échanges avec le gouvernement ou les autres bailleurs.</p>

		De plus, l'appréciation globale relative à la stabilité du cadre macroéconomique est basée sur la revue programme avec le FMI, revue qui ne prend pas en compte les paramètres de convergence de l'UEMOA, jugés irréalistes.
	<i>I 5.1.3</i>	<i>Perception de l'influence française chez les autres bailleurs et chez le Gouvernement</i>
Entretiens		Les différents entretiens, que ce soit côté gouvernement ou côté bailleurs, sont unanimes : le CGAB est un espace de consensus où l'influence d'un bailleur n'est pas identifiable. Le SP PPF estime discuter avec une seule entité et les autres PTF ne perçoivent pas une position particulière tenue par la France.
	CJ 5.2	La France a pu influencer les modes de fonctionnement du CGAB-CSLP
	<i>I 5.2.1</i>	<i>Infléchissement des indicateurs de moyens et de résultat utilisés par les autres bailleurs de fonds du CGAB</i>
Entretiens		Voir aussi I 4.5.3. Bien que les protocoles d'accord de nombreux bailleurs (Danemark, Pays-Bas, Suède, Suisse, Commission Européenne) soient en cours de renouvellement, on observe que la réflexion sur les critères de décaissement propres à chaque bailleur reste une réflexion en interne. Dans le cas de la Suède, de la Suisse et de la Commission Européenne, la question des indicateurs est d'ailleurs principalement le résultat d'une réflexion menée au siège. On peut donc en conclure que la France n'a pas joué sur l'orientation des indicateurs.
	<i>I 5.2.2</i>	<i>Infléchissement des modes d'appréciation de la mise en œuvre des ABG (y inclus périodicités de revue des indicateurs de résultat)</i>
Entretiens		De même que pour les indicateurs, la réflexion sur les modes d'appréciation de la mise en œuvre de l'ABG, on ne peut imputer aux orientations prises par chacun une influence française. Il est toutefois intéressant de faire trois constats : <ul style="list-style-type: none"> - pour les bilatéraux la tendance est à la mise en place de deux tranches annuelles à montants fixes (soit une tranche fixe et une tranche additionnelle selon la terminologie de la France), à décaisser en fonction des revues du CGAB, tout en favorisant le suivi d'un nombre limité de critères spécifiques pour la TA. - l'idée de réaliser des revues à moyen terme pour décider de la continuation/prolongation d'un programme d'AB est ancrée dans l'approche de deux multilatéraux : la vérification de résultats (sur base d'indicateurs de performance) n'est faite par la BAD que tous les deux ans et ne sera faite dans le nouveau programme d'AB de la CE qu'après trois ans. - seules la BM et la BAD ne se contentent pas des conclusions de la revue de performance du CGAB pour les décaissements de leurs différentes tranches. Voir aussi CJ 4.5
	<i>I 5.2.3</i>	<i>Perception auprès des autres bailleurs de l'influence française sur leur doctrine de l'ABG</i>
Entretiens		Comme vu auparavant, à l'exception des Pays-Bas, la stratégie en termes d'appui budgétaire et les modalités choisies pour la mise en œuvre des AB est issue d'une réflexion menée principalement au siège. Il n'est donc pas possible d'identifier une éventuelle influence française via les entretiens menés au Burkina Faso.
	CJ 5.3	La France a bénéficié d'apports d'informations et d'expertise.
	<i>I 5.3.1</i>	<i>Nombre d'études, d'expertises etc. accessibles à la France grâce au CGAB</i>
		Voir I 4.6.1

	<i>I 5.3.2</i>	<i>Perception des acteurs sur l'utilité des informations supplémentaires apportées par le biais du CGAB</i>
		<p>Les informations apportées par le biais du CGAB portent à la fois sur les informations transmises par le gouvernement (rapport annuel de mise en œuvre du PAP-CSLP 2006; PAP-CSLP 2007-2009 ; lettre d'intention de politique économique et financière ; CDMT 2008-2010 ; projet de loi de finances 2008 ; tableaux mensuels des opérations financières de l'Etat ; situations mensuelles d'exécution des dépenses budgétaires ; rapport bilan consolidé du PRGB 2002-2006; document de SRFP et son PAST 2007-2009). Ces informations sont utiles aux PTF pour l'instruction et la motivation de leurs décisions de décaissements et pour le suivi des avancées et résultats des réformes. Plusieurs PTF s'en tiennent aux informations réunies dans le cadre des sessions CGAB et ne commandent pas de missions additionnelles. La France fait appel cependant à des missions financières du siège pour une évaluation de ses conditions de décaissement. Quelques PTF comme la Banque Mondiale restent cependant insatisfaits des informations transmises dans cadre CGAB jugées insuffisantes au regard de leurs procédures propres.</p> <p>Les PTF et le gouvernement bénéficient également par l'entremise du CGAB des informations relatives aux autres PTF (contributions, financières, études et missions, programmes ABG, ..)</p>
	<i>CJ 5.4</i>	<i>L'implication dans le CGAB a permis un gain d'efficacité dans la gestion et l'application de l'aide française.</i>
	<i>I 5.4.1</i>	<i>Gains dus à la division du travail entre bailleurs</i>
		<p>La France grâce à sa participation au CGAB a pu bénéficier de l'apport de l'expertise des autres donateurs participant aux CGAB et des études réalisées dans cadre du CGAB (Audit marchés publics de la CE, Audit Dette intérieure de la Suisse) sans avoir à conduire ses propres études. Par ailleurs l'accès à l'information en provenance du gouvernement (Cf I.5.32) et des autres donateurs (contributions financières, programmes ABG, modalités de décaissements) a été facilité dans le cadre du CGAB. Enfin, la France comme les autres donateurs bénéficient de la division du travail partielle au sein du CGAB et au niveau de la SRFP. Le choix de Chefs de file dans ces deux domaines permet une réduction des coûts de transaction pour la France dans la mesure où les PTF délèguent une grande partie de leurs tâches individuelles au PTF Chef de file (interaction avec le gouvernement notamment). La France a ainsi pu avoir un impact déterminant sur la SRFP dont elle a assuré le financement et sur laquelle elle va maintenant aligner son appui du fait de la dynamique du CGAB.</p> <p>Malgré ces gains d'efficacité, les coûts de transaction à court terme de la participation au CGAB sont élevés (participation aux réunions de concertation, inputs et commentaires de documents, etc.) et s'expliquent par la pratique encore limitée de la division du travail au sein du CGAB et qui devra s'approfondir davantage. La mission pourrait accroître son gain d'efficacité, en s'alignant sur les pratiques des autres donateurs qui n'ont pas besoin des missions spécifiques pour instruire leurs décisions de décaissement.</p>
	<i>I 5.4.2</i>	<i>Preuves d'une concentration des ressources de l'aide de la France alignée sur ses avantages comparatifs</i>
		La mission n'a pu réunir les éléments permettant d'informer cet indicateur. A la lecture du DCP, il semble toutefois que l'aide française se soit concentrée sur 3 secteurs principaux (infrastructures, eau et assainissement, secteurs sociaux).

Source d'information	QE 6	L'Appui Budgétaire Conjoint a-t-il atteint les résultats escomptés ?																																																																																				
	CJ 6.1	L'Appui Budgétaire Conjoint a contribué au maintien des équilibres fondamentaux.																																																																																				
	I 6.1.1	Evolution des soldes budgétaires, du taux de pression fiscale et du ratio de réalisation des recettes intérieures																																																																																				
		Les analyses se trouvent déjà sous la QE1, CJ 1.1. et CJ 1.3.																																																																																				
	I 6.1.2	Evolution des critères de convergence UEMOA et en particulier de : ratios dette intérieure/dette extérieure, arriérés de paiement, salaires/recettes intérieures, investissements publics financés sur ressources intérieures.																																																																																				
INSD Tableau de bord économique 1er trimestre 2008		<p>L'évolution des critères de convergence UEMOA du Burkina Faso est la suivante :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2004 Réalisé</th> <th>2005 Réalisé</th> <th>2006 Réalisé</th> <th>2007 Estimé</th> <th>2008 Prévu</th> <th>NORMES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Salaires et traitements en % des recettes fiscales (RF)</td> <td>38,8</td> <td>42</td> <td>44,1</td> <td>46,3</td> <td>43,2</td> <td><= 35</td> </tr> <tr> <td>Salaires et traitements corrigés des AB et PPTe en % des recettes fiscales (RF)</td> <td>34</td> <td>36,5</td> <td>39</td> <td>39,3</td> <td>36,8</td> <td><= 35</td> </tr> <tr> <td>Dépenses en capitaux sur financement interne en % RF</td> <td>42,7</td> <td>43,4</td> <td>42,5</td> <td>35,2</td> <td>40,6</td> <td>>= 20</td> </tr> <tr> <td>Dépenses en capitaux sur financement interne corrigées des AB et PPTe (% RF)</td> <td>28,1</td> <td>30,5</td> <td>33,8</td> <td>24,6</td> <td>31,1</td> <td>>= 20</td> </tr> <tr> <td>Recettes Fiscales sur PIB en %</td> <td>12</td> <td>11,8</td> <td>12</td> <td>12,5</td> <td>12,6</td> <td>>= 17</td> </tr> <tr> <td>Solde budgétaire de base sur PIB nominal (en %)</td> <td>-3,2</td> <td>-4</td> <td>-4,9</td> <td>-4,7</td> <td>-4,8</td> <td>>= 0,0</td> </tr> <tr> <td>Solde budgétaire de base hors PPTe et AB sur PIB nominal (en %)</td> <td>0,2</td> <td>-0,5</td> <td>-2,2</td> <td>-0,7</td> <td>-1,1</td> <td>>= 0,0</td> </tr> <tr> <td>Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (en %)</td> <td>44</td> <td>44,4</td> <td>22,8</td> <td>23,9</td> <td>20,5</td> <td><= 70</td> </tr> <tr> <td>Arriérés de paiement de la période de la gestion courante</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>= 0,0</td> </tr> <tr> <td>Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>= 0,0</td> </tr> <tr> <td>Accumulation d'arriérés de paiement extérieurs</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>= 0,0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Les deux critères posant potentiellement le plus grand problème sont (i) le poids des salaires dans les dépenses couplé au faible taux de financement du budget sur ressources propres et (ii) le faible taux de pression fiscale.</p> <p>En ce qui concerne les salaires, leur part dans les dépenses est en augmentation constante et mobilise une part croissante des recettes fiscales. Or il faut noter que les PTF ont largement initié ou tout du moins approuvé cette augmentation en réclamant la priorisation des dépenses de santé et d'éducation sur les autres dépenses alors que ces deux secteurs sont les plus importants consommateurs de personnel et donc de salaires. De plus une tendance récente vers la poussée en valeur des salaires s'est manifestée avec, début 2008, les recrutements sur mesures nouvelles et les avancements statutaires négociés au courant de 2007 : la hausse de la masse salariale serait de +14,8% au 1^{er} trimestre 2008 par rapport au 31/03/2007. L'importance de la masse salariale est telle qu'elle peut représenter un véritable danger non seulement à l'équilibre budgétaire mais aussi à l'équilibre politique et social si les ressources extérieures venaient à diminuer.</p> <p>La deuxième préoccupation majeure concerne le taux de pression fiscale dont l'amélioration ne semble pas encore vraiment avoir décollée malgré de gros efforts des régies financières. Un questionnement de la façon dont l'évolution de ce taux est prévue dans le moyen à long terme pose d'ailleurs la question du réalisme de la cible de 17% (voir aussi CJ 1.3).</p>		2004 Réalisé	2005 Réalisé	2006 Réalisé	2007 Estimé	2008 Prévu	NORMES	Salaires et traitements en % des recettes fiscales (RF)	38,8	42	44,1	46,3	43,2	<= 35	Salaires et traitements corrigés des AB et PPTe en % des recettes fiscales (RF)	34	36,5	39	39,3	36,8	<= 35	Dépenses en capitaux sur financement interne en % RF	42,7	43,4	42,5	35,2	40,6	>= 20	Dépenses en capitaux sur financement interne corrigées des AB et PPTe (% RF)	28,1	30,5	33,8	24,6	31,1	>= 20	Recettes Fiscales sur PIB en %	12	11,8	12	12,5	12,6	>= 17	Solde budgétaire de base sur PIB nominal (en %)	-3,2	-4	-4,9	-4,7	-4,8	>= 0,0	Solde budgétaire de base hors PPTe et AB sur PIB nominal (en %)	0,2	-0,5	-2,2	-0,7	-1,1	>= 0,0	Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (en %)	44	44,4	22,8	23,9	20,5	<= 70	Arriérés de paiement de la période de la gestion courante	0	0	0	0	0	= 0,0	Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs	0	0	0	0	0	= 0,0	Accumulation d'arriérés de paiement extérieurs	0	0	0	0	0	= 0,0
	2004 Réalisé	2005 Réalisé	2006 Réalisé	2007 Estimé	2008 Prévu	NORMES																																																																																
Salaires et traitements en % des recettes fiscales (RF)	38,8	42	44,1	46,3	43,2	<= 35																																																																																
Salaires et traitements corrigés des AB et PPTe en % des recettes fiscales (RF)	34	36,5	39	39,3	36,8	<= 35																																																																																
Dépenses en capitaux sur financement interne en % RF	42,7	43,4	42,5	35,2	40,6	>= 20																																																																																
Dépenses en capitaux sur financement interne corrigées des AB et PPTe (% RF)	28,1	30,5	33,8	24,6	31,1	>= 20																																																																																
Recettes Fiscales sur PIB en %	12	11,8	12	12,5	12,6	>= 17																																																																																
Solde budgétaire de base sur PIB nominal (en %)	-3,2	-4	-4,9	-4,7	-4,8	>= 0,0																																																																																
Solde budgétaire de base hors PPTe et AB sur PIB nominal (en %)	0,2	-0,5	-2,2	-0,7	-1,1	>= 0,0																																																																																
Encours de la dette publique totale rapporté au PIB nominal (en %)	44	44,4	22,8	23,9	20,5	<= 70																																																																																
Arriérés de paiement de la période de la gestion courante	0	0	0	0	0	= 0,0																																																																																
Accumulation d'arriérés de paiement intérieurs	0	0	0	0	0	= 0,0																																																																																
Accumulation d'arriérés de paiement extérieurs	0	0	0	0	0	= 0,0																																																																																

	<i>I 6.1.3</i>	<i>Evolution des critères suivis dans le contexte de la zone franc</i>
		Ce sont les mêmes critères que ci-dessus.
	CJ 6.2	L'Appui Budgétaire Conjoint a contribué au financement des OMD et du CSLP.
	<i>I 6.2.1</i>	<i>Evolution des allocations budgétaires sectorielles dans la Loi de finances et dans le CDMT.</i>
CDMT 2006-2008 ; 2007-2009 et 2008-2010.		<p>Le CDMT est préparé chaque année en 4 étapes :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) le cadrage macro-économique permettant d'établir les niveaux possibles de recettes et dépenses (le modèle IAP est utilisé et les hypothèses sont confrontées à celles utilisées par le FMI dans son TOFE prévisionnel) ; (ii) estimation des coûts des programmes en cours (y.c. économies à réaliser) ; (iii) estimation des enveloppes disponibles pour les nouveaux programmes ; et, (iv) propositions des enveloppes sectorielles sur lesquelles sont appliquées des clés de répartition traduisant les priorités du Gouvernement. <p>Les principes d'arbitrage entre ministères et institutions (et donc entre secteurs) sont clairement expliqués dans le CDMT, rendant le processus suffisamment transparent pour voir le lien entre les arbitrages et les objectifs du gouvernement, le PAP-CSLP et les accords conclus avec les PTF. Ainsi les secteurs de l'éducation primaire, de la santé et de la justice sont systématiquement protégés et favorisés lors des arbitrages ; dans le CDMT 2006-2008 leurs allocations représentaient respectivement 12%, 15,7% et 1,7% des dépenses du BGE hors dette et projets sur financements extérieurs (mais y inclus PPT). Nonobstant cette transparence, le processus semble être très centralisé, les décisions d'allocations et arbitrages émanant du Ministère des Finances (MDF) sans qu'il y ait peut-être eu suffisamment d'opportunité pour les secteurs de s'exprimer et défendre leurs besoins budgétaires.</p> <p>Il faut souligner que la marge de manœuvre pour les autorités est somme toute relativement faible puisque, à titre indicatif, seuls 10% de l'enveloppe totale des dépenses était par exemple 'à répartir' pour l'année 2006 dans le CDMT 2006-2008 (scénario tendanciel) et ce pourcentage n'était que d'environ 6% en 2008 dans le CDMT 2008-2010 (scénario tendanciel).</p>
	CJ 6.3	L'Appui Budgétaire Conjoint a contribué à l'amélioration de la gouvernance financière.
	<i>I 6.3.1</i>	<i>Evolution des indicateurs PEFA</i>
PEFA 2007 CFAA 2002 MFB 2006		Seule une étude PEFA a jusqu'à présent été réalisée au Burkina Faso en 2007. Même si ses résultats sont mitigés (voir I 1.4.1 en QE 1) les acquis des actions de réforme entrepris sous le PRGB depuis 2002 ne peuvent être niés. Plusieurs faiblesses notées dans les diagnostics précédents (tels le CFAA en 2002 ou le diagnostic interne du MFB en 2006) ont été adressées telles que l'absence d'une approche programmatique, le recours aux procédures exceptionnelles ou dérogatoires, l'absence de systèmes informatisés de suivi des recettes et dépenses, la centralisation excessive de la gestion budgétaire, etc.
	<i>I 6.3.2</i>	<i>Evolution des mesures et indicateurs de gestion des finances publiques dans le PAF (en particulier : présentation des comptes de gestion et lois de règlement ; rapport à la Cour des Comptes ; taux de réalisation des recettes fiscales)</i>
		Jusqu'à présent les indicateurs de gestion des finances publiques de la matrice CGAB-CSLP ont été atteints et n'ont pas présenté de problèmes même si certains retards ont pu être notés par rapport au planning initial.

	I 6.3.3	<i>Evolution des indicateurs de suivi du PRGB et de la SRFP</i>																																																												
		Non renseigné. Cet indicateur peut être appréhendé par les diagnostics des systèmes de gestion des finances publiques comme le PEFA (voir QE 1 et ci-dessus I 6.3.1).																																																												
	CJ 6.4	L'offre des services sociaux de base est améliorée (amélioration quantitative et qualitative).																																																												
	I 6.4.1	<i>Evolution des indicateurs de moyens dans les secteurs prioritaires : évolution des allocations budgétaires/ressources intérieures, taux d'exécution budgétaire ;</i>																																																												
MEF 2007 (Bilan PAP)		<p>Malgré le fait que les secteurs de la santé et de l'éducation primaire sont favorisés lors des arbitrages budgétaires (voir CJ 6.2), les deux indicateurs de moyens mis à la disposition de ces secteurs tels que suivis dans le PAP-CSLP ne montrent pas une évolution positive marquée.</p> <p>Après une forte poussée initiale de 13,8% en 2003 à 15,4% en 2004, le pourcentage des dépenses publiques totales alloué au secteur de l'éducation primaire n'a augmenté que faiblement ou même diminué (14,7% en 2005, 14,3% en 2006 et 13,2% en 2007). Les allocations à la santé montrent un pic en 2005 (13,6% des dépenses totales comparés à 11,8% en 2003) pour revenir autour des 11% en 2006 et 2007.</p>																																																												
	I 6.4.2	<i>Evolution des indicateurs de résultat de la matrice CSLP dans les secteurs sociaux prioritaires et en particulier en éducation de base</i>																																																												
MEF 2007 (Bilan PAP) Revue 2008 CJ 1.2 (I 1.2.2) MEBA, Direction des Etudes et de la Planification Ministère de la Santé, Annuaire statistique 2006.		<p>Il est à noter que les revues du CSLP ne présentent aucune vision de moyen ou long terme sur l'évolution des indicateurs de suivi du CSLP, se bornant à présenter la réalisation de l'année N-1, la cible de l'année N et la réalisation de l'année N. De plus, comme le PAP est un document évolutif, remis à jour chaque année, il est difficile de tracer l'évolution des mesures et actions sur une période de plusieurs années et l'information reportée ici se base donc principalement sur les aide-mémoires conjoints des PTF dans le cadre du CSLP et CGAB-CSLP</p> <p>L'appréciation par les PTF de la performance en matière de l'amélioration de l'offre des services sociaux de base est, d'année en année, globalement positive.</p> <p>Les statistiques issues du Tableau de Bord de l'Education de Base - Année scolaire 2006/2007 donnent l'évolution des indicateurs reportés ci-contre. On constate une amélioration très nette des indicateurs d'accès à l'éducation de base. Les dix indicateurs suivis dans le CSLP relatifs à l'offre quantitative des services connaissent une amélioration constante depuis 2000 mais les PTF s'inquiètent de l'évolution des indicateurs de la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, il est clair que malgré l'amélioration de l'accès aux services de l'éducation, notamment en primaire et pour les filles, le niveau atteint est encore trop bas pour permettre l'atteinte des OMD en 2015.</p> <p>En santé, les indicateurs suivis dans le CSLP montrent une progression très positive, notamment ceux ayant trait à la santé des femmes et enfants, et les PTF s'interrogent sur la pertinence de revoir les cibles à la hausse</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicateurs d'éducation</th> <th>2000/2001</th> <th>2006/2007</th> <th>Variation</th> <th>Cible 2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Taux brut d'admission (Privé + Public)</td> <td>44,9</td> <td>78,3</td> <td>33,4</td> <td></td> </tr> <tr> <td>TBA Filles (en %)</td> <td>38,2</td> <td>73,2</td> <td>35</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Taux brut de scolarisation</td> <td>44,4</td> <td>66,6</td> <td>22,2</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>TBS Filles (en %)</td> <td>37,6</td> <td>61,2</td> <td>23,6</td> <td>65</td> </tr> <tr> <td>TBS 20 provinces prioritaires</td> <td>28,4</td> <td>52,3</td> <td>23,9</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>Ratio livre / élève</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>livre de calcul</td> <td>0,48</td> <td>0,73</td> <td>51,3</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>livre de lecture</td> <td>0,55</td> <td>0,58</td> <td>5</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Nombre de salle de classe</td> <td>17456</td> <td>28925</td> <td>65,7</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Nombre de maîtres</td> <td>17294</td> <td>28886</td> <td>67</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Taux de réussite au CEP (en %)</td> <td>62,3</td> <td>69,9</td> <td>7,6</td> <td>70</td> </tr> </tbody> </table>	Indicateurs d'éducation	2000/2001	2006/2007	Variation	Cible 2010	Taux brut d'admission (Privé + Public)	44,9	78,3	33,4		TBA Filles (en %)	38,2	73,2	35		Taux brut de scolarisation	44,4	66,6	22,2	70	TBS Filles (en %)	37,6	61,2	23,6	65	TBS 20 provinces prioritaires	28,4	52,3	23,9	50	Ratio livre / élève					livre de calcul	0,48	0,73	51,3	1	livre de lecture	0,55	0,58	5	1	Nombre de salle de classe	17456	28925	65,7		Nombre de maîtres	17294	28886	67		Taux de réussite au CEP (en %)	62,3	69,9	7,6	70
Indicateurs d'éducation	2000/2001	2006/2007	Variation	Cible 2010																																																										
Taux brut d'admission (Privé + Public)	44,9	78,3	33,4																																																											
TBA Filles (en %)	38,2	73,2	35																																																											
Taux brut de scolarisation	44,4	66,6	22,2	70																																																										
TBS Filles (en %)	37,6	61,2	23,6	65																																																										
TBS 20 provinces prioritaires	28,4	52,3	23,9	50																																																										
Ratio livre / élève																																																														
livre de calcul	0,48	0,73	51,3	1																																																										
livre de lecture	0,55	0,58	5	1																																																										
Nombre de salle de classe	17456	28925	65,7																																																											
Nombre de maîtres	17294	28886	67																																																											
Taux de réussite au CEP (en %)	62,3	69,9	7,6	70																																																										

<p>considérant leur dépassement systématique. Dans le long terme, et malgré les bons résultats obtenus (voir l'évolution de quelques indicateurs dans le tableau ci-contre), on peut néanmoins s'interroger sur la capacité du secteur à atteindre les OMD qui paraissent encore bien éloignés.</p> <p>On peut noter que les valeurs atteintes et les cibles des indicateurs d'éducation et de santé devront sans doute être révisés à la lumière des résultats récents du recensement de 2006 pour prendre en compte la sous-estimation de la croissance démographique et notamment la sous-estimation du dynamisme démographique de la population jeune.</p>		

	2000	2006
Mortalité infantile (pour 1000)	105	81
Mortalité maternelle (pour 10000)	484	484
Prévalence VIH	5,4	2
Prévalence contraceptive	10,67	24,34
Couverture prénatale	61,05	85,3
Utilisation formation sanitaires	20,56	38,6
Rayon d'action moyen en CSPS (km)	9,37	7,83
Couverture vaccinale BCG	78,6	103
Couverture vaccinale DTC P 3	56	95,3
Couverture vaccinale Rougeole	57,7	88,1

Source d'information	QE7	QE7 : Dans quelle mesure l'ABG mise en œuvre dans le cadre du CGAB a-t-il permis d'améliorer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions de l'aide française au Burkina Faso avec les aides des autres bailleurs et le programme du Gouvernement ?
		<p>La participation au cadre du CGAB a contribué à l'amélioration de la coordination avec les autres PTF et le gouvernement, principalement en matière de gouvernance financière. Les effets sur la coordination au niveau des secteurs sont plus incertains, le dialogue restant plus technique et axé sur les critères de décaissement.</p> <p>Parallèlement à la participation au CGAB, on observe une tendance à l'augmentation de la part de l'aide coordonnée, notamment via des ABS et le développement de l'approche programme, évolution qui joue directement sur le niveau de cohérence et de complémentarité des appuis des différents bailleurs. Toutefois, il est difficile d'imputer cette évolution au CGAB, les discussions sectorielles se développant principalement dans le cadre des revues sectorielles.</p> <p>Bien que l'on observe un approfondissement de la coordination et l'ouverture des missions, les effets concrets de la coordination sont encore flous : bien qu'en progression, le niveau de travail conjoint reste faible, et la participation au CGAB ne s'est pas traduite par l'évolution des domaines d'intervention français comme on aurait pu l'espérer dans le cadre d'une division du travail.</p> <p>Enfin, bien que la complémentarité des interventions françaises avec celles des autres bailleurs soit en progression, les bailleurs font part de deux limites potentielles à la complémentarité du fait de la position française sur le coton (qui n'est pas une priorité d'après certains bailleurs présents dans le secteur développement rural).</p>
	CJ 7.1	La participation au CGAB a permis de faciliter la coordination de l'aide française avec les activités du Gouvernement et des autres bailleurs dans les autres domaines et secteurs.
	I 7.1.1	<i>Evolution du nombre d'instances actives de coordination sectorielle ou thématique</i>
		Voir I 4.1.1 et I 4.1.2
	I 7.1.2	<i>Evolution de la part de l'aide française 'coordonnée', soit appuis sectoriels, cofinancement, financement parallèle, aide programme ...</i>
<p>Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la DdP</p> <p>Entretiens</p>		<p>D'après l'enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Burkina Faso, la part de l'aide française coordonnée a fortement augmentée, passant de 24% en 2005 à 42% en 2007, incluant les aides budgétaires et les aides programmes. Actuellement l'aide coordonnée inclue les interventions dans les secteurs de l'éducation (appui au PDDEB), de la santé (financement du programme d'appui au développement sanitaire et du programme d'appui au monde associatif et communautaire) et de l'énergie (appui au programme de développement du secteur de l'énergie) ainsi que l'ABG. Elle n'inclue pas de partenariat silencieux ou financement parallèle.</p> <p>La proportion de l'aide coordonnée devrait aller en augmentant avec l'appui potentiel au futur programme national d'alimentation en eau potable et à l'assainissement (PN-AEPA) par l'AFD et à la nouvelle stratégie de</p>

		réformes des finances publiques par le SCAC via une aide budgétaire sectorielle. Toutefois il est difficile d'imputer la progression de l'aide coordonnée à l'appartenance au CGAB. L'inscription dans une approche programmatique est antérieure ou parallèle au CGAB et les montants de l'ABG ne sont guère supérieurs à ceux des précédents SAS (6,25M€ contre 5,5M€). L'augmentation de l'aide programme, tout comme l'inscription dans le CGAB, s'inscrivent directement dans le processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
	<i>I 7.1.3</i>	<i>Existence d'initiatives conjointes avec le gouvernement et/ou d'autres PTF (études etc.) dans d'autres domaines que l'ABG</i>
		Voir CJ 4.6
	CJ 7.2	La participation au CGAB a renforcé la cohérence des interventions de la France avec les stratégies du Gouvernement au niveau sectoriel (alignement au CSLP)
	<i>I 7.2.1</i>	<i>Evolution du nombre d'instances actives de coordination sectorielle ou thématique</i>
		Voir I 4.1.1 et I 4.1.2
	<i>I 7.2.2</i>	<i>Evolution des instruments de l'aide française (appuis budgétaires sectoriels, ABG ciblée, ...)</i>
Entretiens		Comme noté auparavant, la part de l'aide française coordonnée est en augmentation depuis 2005. Les instruments actuellement à disposition de la France au Burkina Faso sont : <ul style="list-style-type: none"> - l'ABG, qui a remplacé les SAS, équivalent à des aides budgétaires ciblées - l'appui sectoriel via un compte d'affectation spécial du Trésor pour le financement du PDDEB - l'aide programme dans le secteur de la santé - l'aide projet, principalement en ce qui concerne le renforcement des capacités. <p>Il est prévu que cette boîte à outil s'enrichisse d'appuis budgétaires sectoriels « purs » avec le financement de la SRFP par le SCAC et du PDDEB par l'AFD (il est en effet question de supprimer le CAST dédié au PDDEB et de transférer les appuis en une aide sectorielle type Commission Européenne).</p>
	<i>I 7.2.3</i>	<i>Evolution des domaines d'intervention de la France</i>
Annexe 3 du DCP Activités au Burkina Faso (AFD)		L'éventail du portefeuille d'interventions de la France n'a pas clairement évolué depuis la signature du protocole CGAB ou du DCP. En effet, une grande partie des interventions antérieures à 2005 a été poursuivie. Toutefois, on note une certaine concentration ; comme prévu dans le DCP, les trois secteurs de concentration (infrastructures, eau et assainissement, secteurs sociaux) absorbent environ 72% des fonds.
	<i>I 7.2.4</i>	<i>Initiateur des interventions financières de la France</i>
		Avec l'augmentation de la participation de la France à des approches programmes, on peut prévoir que l'aide française s'inscrira de plus en plus dans une logique de réponse à la demande du gouvernement. Il s'agit toutefois de préciser que la France participe activement à la structuration de cette demande en appuyant la définition des stratégies du gouvernement. On citera notamment l'appui porté à la définition de la nouvelle stratégie de réforme des finances publiques.

	CJ 7.3	Les interventions françaises renforcent ou sont renforcées par les interventions du Gouvernement ou des autres bailleurs.
	I 7.3.1	<i>Preuves de synergies ou de conflits dans les activités mis en œuvre par la France avec celles du Gouvernement et des autres bailleurs</i>
Entretiens		<p>Etant donnée que la part de l'aide programme et de l'aide budgétaire augmente, les synergies entre les interventions françaises et les interventions du gouvernement et des autres bailleurs augmentent aussi.</p> <p>En ce qui concerne la part de l'aide non coordonnée, il semblerait que l'aide française soit globalement en cohérence avec les autres interventions. Seul un élément propre à la stratégie française ont été soulevés comme une source de conflit potentiel : l'abondement du fonds de lissage de la filière coton : la filière coton n'est pas perçue comme une priorité par certains membres de la Commission Technique et Sectorielle développement rural ; son appui n'est donc pas une source directe de conflit mais une faiblesse dans la cohérence du positionnement des bailleurs.</p>
	I 7.3.2	<i>Evolution du nombre de cofinancements ou de financements parallèles</i>
		Voir indicateur I7.1.2
	I 7.3.3	<i>Evolution de la participation à des approches programme</i>
		Voir indicateur I7.1.2

Source d'information	QE 8	Dans quelle mesure l'ABG est coordonnée, cohérente et complémentaire avec les autres instruments et politiques de coopération française au Burkina Faso ?
		<p>La mise en œuvre de l'ABG au Burkina Faso s'est accompagnée d'une forte coordination entre les institutions impliquées, principalement sur le terrain ; la question de l'implication du MAEE à Paris reste encore posée. Au sein de l'AFD la coordination s'est étendue en interne grâce à l'implication des sectoriels dans le dialogue autour de la matrice CGAB. Une des conséquences de cette coordination est la perception par les partenaires d'une voix unique de la France dans les instances de dialogue.</p> <p>L'ABG est cohérente et complémentaire avec les autres interventions françaises, que ce soit en termes de thématiques abordées (finances publiques et éducation via la TA) ou d'objectifs spécifiques.</p> <p>Toutefois, on ne peut pas conclure positivement sur l'influence directe de l'ABG dans le CGAB sur la coordination, cohérence et complémentarité dans les autres domaines d'intervention français.</p>
	CJ 8.1	L'ABG est le résultat d'une forte concertation entre les différents acteurs impliqués dans l'ABG française.
	I 8.1.1	<i>Preuves de concertation : missions, réunions, contacts entre les acteurs</i>
Entretiens		<p>Sur le terrain, la concertation entre le SCAC et l'AFD est quotidienne dans le contexte de l'ABG. La majorité des réunions ainsi que les prises de position françaises sont préparées en commun. L'AFD prend surtout en charge la préparation des éléments de langage concernant les problématiques sectorielles pour discussion avec le SCAC. La levée des conditions suspensives est préparée par l'AFD mais nécessite l'avis positif de l'ambassadeur.</p> <p>La concertation est plus difficilement mesurable au siège. Le facteur principal de concertation semble être les missions tripartites en dehors desquelles les transmissions d'information ainsi que les consultations sur le dossier d'ABG semblent très limitées. A titre illustratif, la décision du MINEIE d'octroyer un apport additionnel lors du dernier versement de l'ABG n'avait pas été communiquée à l'ensemble des agents du MAEE concernés par l'ABG.</p> <p>Enfin, la mission ne dispose que de peu d'information sur le niveau de concertation entre le terrain et leur siège respectif. Il n'est pas apparu dans les entretiens de difficultés ou de faiblesses particulières concernant l'AFD, bien que les responsables sectoriels au siège ne soient pas toujours au fait des indicateurs de la matrice CGAB les concernant, ni de leur évolution. Concernant le MAEE, le dialogue entre le siège et le terrain sur l'ABG est très faible, une grande autonomie étant laissée au poste et l'absence d'obligations de rapport ou de suivi particulier. Les missions tripartites sont présentées comme un moment clé de la concertation postes / sièges, permettant d'échanger directement avec le siège d'une institution tierce.</p>
	I 8.1.2	<i>Perception de la qualité de cette concertation</i>
Entretiens		<p>Sur le terrain, les agents SCAC et AFD sont unanimes sur le fait que la concertation est très bonne, malgré l'absence d'instruction formelle sur la répartition des rôles et responsabilités respectifs.</p> <p>La qualité de la concertation entre le poste et les sièges est perçue comme globalement positive et approfondi lors des missions tripartites.</p>

		La mission ne dispose pas d'information suffisante sur la perception de la qualité de la concertation au niveau des sièges.
	<i>I 8.1.3</i>	<i>Résultats de cette concertation : papiers communs, décisions communes, etc.</i>
Entretiens		Sur le terrain cette concertation se concrétise par une position commune lors des différentes réunions (notamment sur la définition des indicateurs et mesures de la matrice CGAB). Par ailleurs, toutes les décisions référant à la gestion de l'ABG sont validées par l'Ambassade.
	<i>I 8.1.4</i>	<i>Perception de l'aide française comme homogène par le Gouvernement et les bailleurs</i>
Entretiens		L'effort de concertation sur le terrain semble avoir très bien fonctionné. Comme nous l'avons vu auparavant, malgré un dispositif institutionnel qui semble complexe, les partenaires sont unanimes sur le fait que la France s'exprime d'une seule voix lors des différentes réunions.
	CJ 8.2	Les effets immédiats du processus de l'ABG et de l'ABG sont cohérents avec l'ensemble des objectifs de l'aide française au Burkina Faso.
	<i>I 8.2.1</i>	<i>Perception par les acteurs au niveau des activités de la prise en compte de leurs préoccupations dans le dialogue établi au sein du CGAB</i>
Entretiens		La mission ne dispose pas des éléments nécessaires pour informer cet indicateur. Toutefois l'AFD dispose d'un dispositif de concertation interne veillant à s'assurer que l'avis des sectoriels est entendu : le VI macro-économiste échange avec les sectoriels avant la rédaction des éléments de langage, notamment concernant l'évolution des indicateurs de la matrice CGAB. Les commentaires des sectoriels peuvent faire partie des arguments de discussion avec les ministères concernés ou le ministère des finances. Ceci a notamment été le cas sur la question de faisabilité de l'indicateur relatif au fonds permanent de développement des collectivités territoriales (Rendre fonctionnel le fonds permanent du développement des collectivités - FPDCT).
	<i>I 8.2.2</i>	<i>Intégration dans le dialogue de politique économique du CGAB des préoccupations de la France liées à la zone Franc</i>
		Voir indicateur 1.5.1.1
	<i>I 8.2.3</i>	<i>Preuves de compatibilité entre les objectifs de l'ABG et ceux des différentes interventions de la France</i>
DCP Activités au Burkina Faso (AFD) Entretiens		Comme énoncé dans la note de démarrage, les objectifs intermédiaires de l'ABG sont (i) la stabilité macroéconomique, (ii) l'amélioration de la gestion des finances publiques, (iii) le renforcement des politiques et institutions et (iv) l'amélioration de l'offre des services sociaux. <ul style="list-style-type: none"> - Le premier objectif est en ligne avec les objectifs poursuivis en matière d'infrastructures, de développement des zones rurales. - Le second objectif est cohérent avec les interventions des différents AT aux impôts, douanes et SP PPF, l'appui fourni au PRGB (et prochainement à la SRFP) et avec le Programme d'Appui à la Réforme des finances publiques (PAREF). - Le troisième objectif correspond aux objectifs poursuivis dans le cadre des interventions du SCAC sur les questions de gouvernance et Etat de Droit, l'appui à la mairie de Ouagadougou fourni par l'AFD et la mise à disposition d'un fonds d'études et de renforcement des capacités. - Enfin le quatrième objectif est également poursuivi par les interventions dans les secteurs de concentration

		secteurs sociaux et assainissement. Par ailleurs, les critères de décaissement sélectionnés pour la tranche additionnelle sont totalement cohérents et complémentaires avec les interventions de la France dans le domaine de la gestion des finances publiques et dans le domaine de l'éducation de base.
	<i>I 8.2.4</i>	<i>Perception par les partenaires d'une aide française identifiable comme un tout, cohérente et sans contradictions</i>
Entretiens		Voir I8.1.4. Cependant, comme nous l'avons vu auparavant, le positionnement de la France relatif au secteur minier est considéré par certains comme une limite dans la cohérence générale de la stratégie française.
	CJ 8.3	Les interventions françaises se renforcent mutuellement.
	<i>I 8.3.1</i>	<i>Preuves de synergies et/ou de conflits dans les différentes interventions de la France.</i>
Entretiens		Comme vu en I8.2.3, les objectifs poursuivis par les interventions hors ABG s'alignent en partie sur ceux poursuivis par l'ABG et se complètent. La complémentarité des interventions françaises est principalement visible en ce qui concerne l'éducation (l'importance accordée au sujet est amplifiée par l'utilisation de critères de décaissement spécifiques au secteur pour la tranche additionnelle) et surtout l'appui aux finances publiques, dont une partie devrait prochainement prendre la forme d'une ABS. Cette forte complémentarité est d'ailleurs un sujet d'interrogation pour de nombreux bailleurs. En effet, les finances publiques sont un des éléments principaux pour l'élaboration de l'appréciation globale déterminant les décaissements du CGAB. Si une ABS est octroyée à la SRFP se pose la question de son suivi et surtout des critères de décaissement : le risque est de mettre en place une matrice doublon du CGAB.
	<i>I 8.3.2</i>	<i>Preuves de synergies et/ou de conflits dans les différentes modalités d'interventions de la France</i>
		La mission ne dispose pas d'éléments permettant d'informer cet indicateur

ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE

France		
Doctrines		
Co-CICID	Rénovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale, co-secrétariat du CICID le 22 Avril 2005	04/2005
DGTPE, DGCID	Rénovation et développement des interventions sous forme d'aide budgétaire globale, Note du 22 Avril 2005 de la DGCID, DGTPE.	04/2005
MAEE	Stratégie Gouvernance de la Coopération Française, MAE DGCID/DPDEV, 5 Décembre 2006	12/2006
France DGTPE	Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les Etats Etrangers	2007 ?
MAEE DGCID/DPDEV	L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique (2005-2006), Avril 2007	04/2007
AFD, MAEE, MINEFI	Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	Juin 2007
Co-CICID	Position de la France sur les Etats fragiles et les situations de fragilité, Stratégie validée par le co-secrétariat du CICID le 27 Septembre 2007	09/2007
MINEIE, MAEE	Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'Aide Publique au Développement	12/2007
CoCICID	Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les Etats Etrangers, Co-secrétariat du CICID du 28 Avril 2008	04/2008
Appui Budgétaire Global		
AFD	Agence Française de Développement, Conseil de Surveillance du 21 décembre 2006, Proposition de résolution pour un Appui budgétaire global 2006-2008 au Burkina Faso	12/2006
AFD	Convention SBC-CSLP (SAS 2003) avec Protocole d'intention en annexe à la Convention.	2003
AFD	Convention SAS 2004	
AFD	Convention SAS 2005 avec Protocole de financement commun CGAB en annexe à la Convention	
AFD	Convention de Financement No 30 20 01 U, 22 Décembre 2006 portant sur l'ABG 2006-2008	12/2006
AFD	Agence Française de Développement, Comité des Etats Etrangers du 27 Juin 2007, Proposition de résolution pour une tranche additionnelle à l'Appui budgétaire global 2006-2008 au Burkina Faso	06/2007
AFD	Avenant No1 à la Convention de Financement No 30 20 01 U, 12 Juillet 2007	07/2007
AFD	Agence Française de Développement, Comité des Etats Etrangers du 25 Juin 2008, Proposition de résolution pour une tranche additionnelle à l'Appui budgétaire global 2006-2008 au Burkina Faso	06/2008
AFD	Avenant No2 à la Convention de Financement No 30 20 01 U, 22 Juillet 2008	07/2008

AFD	Demande de levée de conditions suspensives	11/2004
AFD	Demande de levée de conditions suspensives	04/2008
MAEE	Telex : annonce de la mission tripartite	
France MINEIE, MAEE et AFD	Aide-mémoire de la mission financière du 10 au 14 Octobre 2006 MAFI, DGCID au MAE et AFD	2006
France MINEIE, MAEE et AFD	Aide-mémoire de la mission financière du 16 au 20 avril 2007. MAFI, DGCID au MAE et AFD	2007
France, MAEE DGCID	Rapport de présentation de projet : nouvel appui de la France en matière de gouvernance financière au Burkina, séance Comité des projets du 30/04/2008	04/2008
Autre France au Burkina Faso		
MAEE	L'aide Française au Burkina Faso – l'évaluation pays 1989-1998 Rapport final – Collection Rapports d'évaluation N°16	1999
AFD	Cadrage des interventions Pays 2008-2010	2007
PAREF	PAREF - Conseiller technique au Secrétariat général du ministère des Finances et du Budget – Lettre de mission	?
PAREF	PAREF - Description de poste - Conseiller technique en informatique auprès du Directeur de l'informatique et des prévisions, 2008	2008
PAREF	PAREF - FICHE de PROFIL de POSTE – TRANSPARENCE 2007, Réseau de coopération et d'action culturelle ou Assistance Technique - Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Douanes (DGD)	
PAREF	PAREF- Conseiller Technique du Directeur Général des Impôts – Lettre de mission	?
ADE	Evaluation finale du PAREF, Rapport définitif, Aout 2007 (ADE)	2007
MAE	La coopération bilatérale avec le Burkina Faso	
PAREF	PAREF – Demande d'autorisation de programme auprès du Comité Directeur du Fonds de Solidarité Prioritaire.	Janvier 2001
PAREF	PAREF – Fiches de suivi de projet FSP (rapport de mission d'évaluation à mi-parcours), PAREF, 04/2004 ; 06/2005 et 12/2006	04/2004 06/2005 12/2006
IRAM, GRET	Evaluation de l'aide alimentaire programmée, Burkina Faso. Réunion du Comité de Pilotage Novembre 2007	11/2007
PAREF/AT	Rapport annuel d'activité du Conseiller Technique du Secrétaire Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers, Période de janvier 2007 à décembre 2007, Denis Paye, avril 2008	04/2008
France	Document Cadre de Partenariat France - Burkina Faso (2006-2010), 15 Mai 2008	05/2008
AFD	Activités du Groupe AFD au Burkina Faso, version Juillet 2008	08/2008
MAE	La Coopération décentralisée franco-Burkinabé, 27 Aout 2008	08/2008
PR	Lettre du président de la république au PR Compaore – Mission Hortefeux	04/2008
Burkina Faso		
CSLP		
IMF, IDA	Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, February 2004	02/2004
Ministère de l'Economie et du Développement	Burkina Faso CSLP	07/2004
Ministère de l'Economie et du Développement	Programme d'Actions Prioritaires de mise en œuvre du CSLP 2004-2006, Ministère de l'Economie et du Développement, Juillet 2004	07/2004
Ministère de	Programme d'Actions Prioritaires de mise en œuvre du CSLP	03/2007

l'Economie et du Développement	2007-2009, Ministère de l'Economie et du Développement, Mars 2007	
Ministère de l'Economie et du Développement	Bilan de mise en œuvre du Programme d'Actions Prioritaires du CSLP pour l'année 2007, Ministère de l'Economie et du Développement, Avril 2007	04/2007
	Annexe 1.1 : situation des indicateurs du PAP 2006	05/2007
	Bilan PIP du PAP 2006 : Annexe 3 : programme d'investissement public : programme d'action des ministères en millions FCFA	05/2007
CSLP	Indicateurs du PAP 2007-2009	05/2007
CSLP	Situation des indicateurs du PAP 2006	05/2007
CSLP	Définition des mesures et indicateurs de 2007	06/2007
	Matrice des mesures PAP 2006	06/2007
Ministère de l'économie et des finances	Bilan de mise en œuvre du programme d'actions prioritaires du CSLP pour l'année 2006, juin 2007	06/2007
Ministère de l'économie et des finances	Programme d'actions prioritaires du CSLP : perspectives 2007-2009, Juin 2007	06/2007
	Annexe 5 : PIP programme d'actions des ministères 2007-2009	06/2007
MDF	Dispositif institutionnel de suivi du CSLP -revue a mi-parcours du PAP-CSLP	Octobre 2007
	Annexe : projet de dispositif	
	Textes révisés du dispositif institutionnel de suivi du CSLP	2008
MEF	Bilan de mise en œuvre du programme d'actions prioritaires du CSLP pour l'année 2007, Mars 2008	03/2008
MDF	Calendrier des travaux des CST	2008
MDF	Annexe 1.1. Bilan des indicateurs du PAP CSLP 2007	2008
MDF	Principes directeurs de mise en œuvre du CSLP - Bilan à fin 2007 et perspectives 2008, Février 2008	02/2008
MDF	Compte rendu des travaux de la revue conjointe à mi-parcours du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et du cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP) consacrée à l'année 2008	10/2008
CGAB	Revue conjointe à mi-parcours du CSLP et du CGAB- CSLP – Calendrier des rencontres	10/2008
	Projet de termes de référence de l'atelier de dissémination des résultats de l'atelier de Kaya	06/2007
MEDEV – MFB – PTF	Synthèse des travaux du groupe de travail « CSLP » durant l'atelier de Kaya (22 au 24 novembre 2006)	12/2006
MEDEV – MFB – PTF	Synthèse des travaux du groupe de travail « CGAB » durant l'atelier de Kaya (22 au 24 novembre 2006)	12/2006
Groupe CSLP	Compte rendu des travaux de l'Atelier de Kaya – Novembre 2006	11/2006
Groupe CGAB	Compte rendu des travaux de l'Atelier de Kaya – Novembre 2006	11/2006
Groupe CGAB	Observations générales des PTF sur le projet de décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement du dispositif institutionnel de suivi-évaluation du CSLP	2008
PRGB/SRFP		
Burkina Faso Ministère des	Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques, Ministère des Finances et du Budget, Février	02/2007

Finances et du Budget	2007	
Burkina Faso Ministère des Finances et du Budget	Plan Triennal d'Actions Sectoriel 2007-2009 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP), Ministère des Finances et du Budget, Mars 2007	03/2007
EuropAid	TdR - Assistance technique pour la formulation d'un appui sous le 10eme FED à la mise en œuvre du plan d'actions sectoriel triennal de la stratégie de renforcement des finances publiques (PAST-SRFP) du Burkina Faso	10/2008
CGAB		
CGAB	Texte de protocole atelier de Kaya - version 3	
CGAB	Règlement intérieur - version 3	
CGAB-CSLP	Flash infos CGAB-CSLP	2008
CGAB-CSLP	Deuxième session semestrielle du CGAB-CSLP de 2008 - TDR de la visite de terrain dans la Région du Centre - Est 2-3 octobre 2008	2008
CGAB-CSLP	Synthèse de la visite de terrain dans la région du Centre-Est	2008
Protocoles		
CGAB-CSLP (SBC)	Protocole d'intention Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté SBC - CSLP	2001
PTF du CAGB	Aide - Mémoire, Appréciation annuelle conjointe dans le cadre de la revue de la 2ème année de mise en œuvre du CSLP au Burkina Faso, Aout 2002	08/2002
CGAB-CSLP	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso - CGAB-CSLP, Janvier 2005	01/2005
CGAB-CSLP	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Burkina Faso - CGAB-CSLP - Règlement Intérieur (Mai 2005 ?)	05/2005
Revue et matrices CGAB-CSLP		
CGAB-CSLP	Matrice CGAB 2005 et plan indicatif de travail	07/2005
CGAB-CSLP	Matrice 2007-2009 + annexe	
CGAB-CSLP	Critères par bailleurs Matrice 2007-2009	
CGAB-CSLP	Matrice de critères de performance et de décaissement 2006 - 2008	2006
CGAB-CSLP	Etat de réalisation à mi parcours des mesures de la matrice de critères de performance et de décaissement 2007	10/2007
CGAB-CSLP	Rapport d'évaluation de la matrice agréée par les partenaires du CGAB- CSLP en 2005 et Matrice de critères de performances et de décaissements 2006 - 2008	05/2006
MFB	Compte rendu des travaux de l'atelier de restitution des conclusions sur l'expérience du Mozambique	2006
MFB	Compte rendu de la 1 ^{ère} session ordinaire 2005 du CGAB CSLP -	2006
MFB	Compte rendu de la 2 ^{ème} session 2006 du CGAB CSLP	2006
CGAB CSLP	Bilan à mi-parcours 2006 (présentation power point)	2006
CGAB-CSLP	Rapport d'évaluation de la matrice des critères de performances et de décaissements du CGAB- CSLP en 2006 et Matrice de critères de performances et de décaissements 2007 - 2009	04/2007
	Définition des mesures et indicateurs de 2007 (Juin 2007 ?)	06/2007
CGAB-CSLP	Bilan d'activités a mi-parcours 2007	09/2007
CGAB-CSLP	Mise en œuvre des recommandations issues des sessions antérieures	10/2007

MF	Discours d'ouverture de Monsieur Jean-Baptiste M. P. COMPAORE, Revue conjointe à mi-parcours de la mise en œuvre du CSLP et du CGAB-CSLP	10/2007
CGAB	Discours du Chef de file des Partenaires techniques et financiers du CGAB-CSLP à l'occasion de la Revue à mi-parcours du CSLP et de la 2ème session ordinaire du CGAB	10/2007
CGAB-CSLP	Bilan d'activités 2007	01/2008
CGAB-CSLP	Calendrier des activités de la première session semestrielle de 2008	02/2008
CGAB-CSLP	Calendrier conjoint du Gouvernement et des PTF du CGAB-CSLP relatif à la session de performance du 4 avril 2008	04/2008
CGAB-CSLP	Etat de réalisation des mesures de la matrice de critères de performance et de décaissement 2007 (fin décembre 07) version du 15/02/08	02/2008
Partenaires CGAB	Session de performance du CGAB-CSLP, 4 avril 2008 Appréciation conjointe des Partenaires du CGAB-CSLP sur la mise en œuvre de la matrice de critères de performance et de décaissement en 2007 et les perspectives pour 2008 - 2010 (présentation PowerPoint)	04/2008
PTF du CGAB-CSLP	Revue 2008 du CSLP et du CGAB-CSLP consacrée à l'année 2007 Aide-mémoire conjoint des partenaires techniques et financiers dans le cadre de la 8ème revue annuelle de la mise en œuvre du CSLP et de la 3ème session de performance du CGAB-CSLP au Burkina Faso, Avril 2008	04/2008
CGAB-CSLP	Rapport d'évaluation de la matrice des critères de performances et de décaissements du CGAB-CSLP en 2007 et Matrice de critères de performances et de décaissements 2008 - 2010	04/2008
CGAB	Discours du Chef de file des Partenaires techniques et financiers du CGAB-CSLP à l'occasion de la session de performance 2008	04/2008
CGAB-CSLP	Bilan d'activités à mi-parcours de l'année 2008	09/2008
CGAB-CSLP	Etat de réalisation à mi-parcours des mesures de la matrice de critères de performance et de décaissement 2008 (fin septembre 08) version du 09/10/2008	10/2008
CGAB-CSLP	Grille d'évaluation des donateurs : Proposition d'indicateurs	
CGAB-CSLP	Avant Projet : Matrice de critères de performance et de décaissement 2009-2011 (version du 09/10/2008)	10/2008
Evaluations externes		
CGAB	Termes de référence pour l'évaluation indépendante du CGAB-CSLP en 2007	10/2007
ECORYS Nederland BV Université de Ouagadougou	Le fonctionnement du CGAB-CSLP en 2005, rapport de la mission d'évaluation indépendante Avril 2006	04/2006
	Session d'examen des Performances du CGAB - CSLP	05/006
ECORYS Nederland BV	Le fonctionnement du CGAB-CSLP en 2006, rapport de la mission d'évaluation indépendante avec attention spéciale pour le renforcement des capacités, 1 Avril 2007	04/2007
Richard GERSTER et Seglaro Abel SOMÉ	Evaluation indépendante du Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP) au Burkina Faso, Aide-mémoire, 27 octobre 2008	10/2008
CGAB	Termes de référence audit des flux financiers d'appuis budgétaires dans le cadre du protocole CGAB-CSLP	09/2007
CGAB	Termes de référence pour l'élaboration d'une grille	09/2007

d'évaluation des donateurs		
Autres Burkina		
Ministère de l'Economie et du Développement	La coordination de l'aide au Burkina Faso	?
	Décret portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances	2008
Ministère des Finances et du Budget	Réunion du Conseil Economique et Social des Nations Unies (17 Mars 2004), L'expérience du Burkina Faso en matière d'appuis budgétaires	03/2004
Ministère de l'Economie et des Finances	Plan d'Actions National de l'Efficacité de l'aide au développement (PANEA) 2007-2010, Juin 2007	Juin 2007
Ministère des Finances	Circulaire budgétaire 2009	2008
Nations Unies	Termes de référence pour la mise en place d'un secrétariat technique des donneurs sur l'efficacité de l'aide	
Nations Unies	Lettre d'intention des Partenaires Techniques et Financiers pour accompagner le plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement (PANEA) au Burkina Faso	01/2008
BCEAO	Rapport semestriel 2007	
MDF	CDMT 2005-2007, 2006-2008 et 2008-2010	2004, 2005, 2007
MDF	TOFE 2004 à 2007	2004, 2005, 2006, 2007
FMI	Art.IV Reviews, 2005 à 2008	2005 à 2008
STELA	Bulletins du STELA 1 à 6	2006, 2007, 2008
Autres documents (autres bailleurs, études etc...)		
OCDE/BAD	Perspectives Economiques en Afrique, Burkina Faso	10/2002
Banque Mondiale	Rapport N° 32187, Association Internationale de Développement, Stratégie d'Appui au pays pour le Burkina Faso, 12 mai 2005	05/2005
Barradas, Deshormes et Raffinot	Évaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) Mozambique, R.BARRADAS, A.DESHORMES et M.RAFFINOT pour le Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, AFD, Mars 2006	03/2006
Coopération Suisse	Note sur l'aide budgétaire au Burkina Faso, Coopération Suisse	?
DIAL	Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu : Burkina-Faso et Mali, Sandrine MESPLE-SOMPS Marc RAFFINOT, Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRE, Novembre 2003	11/2003
EU/DRN, ADE, Eco-consulting, NCG, ECORYS	Methodology for Evaluations of Budget Support Operations at Country Level, Issue Paper May 2008 Includes invitation to the workshop, minutes and comments	05/2008
MINEFI - DGTPE	La stratégie de financement de la Banque mondiale au Burkina Faso pour les quatre prochaines années, 08/08/2005	08/2005
OCDE	Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la	2007

	Déclaration de Paris, Burkina Faso	
OCDE	Enquête 2007 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Burkina Faso	2008
OCDE	Données de l'aide publique au développement au Burkina Faso	2007
OCDE DAC	DAC Report – Evaluation of Budget Support, Burkina Faso A joint Evaluation of budget support 1994-2004	05/2006
OCDE/CAD	France Examen par les Pairs	2008
ODI	General Budget Support Evaluability study Phase I Final Synthesis report, ODI for DFID, 30 December 2002	12/2002
PEFA	Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA, 1 Avril 2007	04/2007
SEE	Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France, SEE, 28 Décembre 2007	12/2007
SPA	SPA Survey of Budget Support 2007, Volume II Detailed Findings, pre-plenary draft February 2008 Questionnaire 2007 sur l'Alignement des Appuis Budgétaires avec les Processus Nationaux et le Cycle de la SRP (note explicative et questionnaires)	02/2008
BM	Evaluation des capacités de suivi de l'exécution de dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTÉ (HIPC-AAP)	2003
CICID	Plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	?
BM	Aide au Burkina Faso (Fact sheet)	2007
Suède	Burkina Faso ou les infortunes de l'enclavement – version préliminaire	2008
Danemark	Programme d'appui macro-économique du Danemark pour le Burkina Faso, deuxième phase 2008-2012	
INSD	Résultats définitifs – Recensement Général de la population et de l'habitation de 2006, Octobre 2008	10/2008
BM	Possibilities to enhance a harmonised and aligned contribution of the World Bank to the General budget support-process in support of the PRSP in Burkina Faso	05/2008

ANNEXE 5 : CALENDRIER DES ENTRETIENS

Jour/Date	Heure	Activité	Participants	Poste
ENTRETIENS A PARIS				
lundi 15/09/08	9h30	Entretiens exploratoires	Serge TOMASI Bruno VINCENT Cécilia CORTESES	Conseiller financier pour l'Afrique, MINEIE Suivi des ABG, Multifin 2, MINEIE Suivi du Burkina Faso, Multifin 2, MINEIE
	11h	Attentes	Benoît CHERVALLIER	Chef d'unité d'Evaluation des activités de développement, DGTPE, MINEIE
	14h30	Attentes	Daniel VOIZOT	Bureau d'évaluation, MAEE
	16h	Entretiens exploratoires	Eric JOURCIN Olivia DABBOUS	Economiste, Département Afrique Chargée de mission Burkina Faso
Vendredi 19/09/08	9h30	Entretiens exploratoires	Matthieu ROBIN	Chargé du Burkina Faso, Bureau de la gouvernance financière, MAEE
	11h	Entretiens exploratoires	Corinne. De PERETTI	Coordinatrice régionale, AFD
	14h30	Entretiens exploratoires	Hugo PIERREL Jildaz EVIN	Annaliste politique Chargé de mission, Département du pilotage et des relations stratégiques, AFD AFD
MISSION DE TERRAIN				
Jeudi 06/11/08		Démarrage de la Mission de terrain		
	8h30-10h00	Echanges avec SCAC, AFD : évaluation de l'ABG, point de vue du SCAC et AFD	Jacqueline LORELLE Patrice TRANCHANT Christine ROSELLINI Denis PAYE Romain ANDRE Audrey METZLER	Conseillère Coopération et Actions Culturelles Directeur AFD Attachée SCAC Assistant Technique, DGI, MFE VI Macro-économie et secteurs sociaux, AFD VI Economiste Pole Gouvernance, SCAC
	10h	Visite de courtoisie à l'Ambassadeur	François GOLDBLATT Jacqueline LORELLE Patrice TRANCHANT Christine ROSELLINI	Ambassadeur de France au Burkina Faso
	11h	Echanges avec le SCAC	Christine ROSELLINI	

Jour/Date	Heure	Activité	Participants	Poste
	14h	Rencontre avec le Danemark - Chef de File du CGAB	Mariam DIOP	Economiste, suivi programme ABG
	15h	Séance de travail avec tous les bailleurs (CGAB) : discussion des TdR et de l'approche de cette évaluation	PTF du Groupe CGAB-CSLP : Suède, Suisse, BM, Pays-Bas, CE, Danemark, Canada, AFD et SCAC	
Vendredi 07/11/08		Rencontres individuelles avec PTF		
	8h	Rencontre sur l'appui au secteur privé avec la Maison de l'entreprise	Issaka KARGOUGOU	Directeur de la Maison de l'Entreprise
	9h30	Fonds Monétaire International	Isabelle ADENAUER Bamory OUATLANA	Représentante Résidente Economiste
	11h	Rencontre avec la Banque Mondiale.	Siaka COULIBALY Ousmane KOLIE	Economiste Financial Management Specialist
	13h	Rencontre avec la Délégation Commission Européenne sur modalités ABG de la CE au Burkina Faso	Arnaud BLANCHARD Jean-Marie DABIRE	Chef section Economie Economiste
	15h	Rencontre avec Responsable secteur Education AFD et AT Secteur Education	Moussa SISSAO Patrick BOTREL Patrice TRANCHANT	Chargé de mission, AFD AT
	17h30	Rencontre avec le Consultant local de l'Evaluation conjointe CGAB	Abel SOME	Consultant CAPES
Samedi 08/11/08		Rencontres complémentaires avec AT France	Denis PAYE LECOQ	Conseiller Technique au SP/PPF Conseiller Technique DGI
Lundi 10/11/08		Rencontres au Ministère Economie et Finances (MEF)		
	8h	Rencontre complémentaire avec les PTF du CGAB-Pays Bas	Jan RINZEMA	Attaché de coopération
	9h	Rencontre avec le Secrétariat Permanent	Karim TRAORE ZAGRE	Directeur du suivi des Programmes Financiers Direction des Reformes

Jour/Date	Heure	Activité	Participants	Poste
		pour la coordination des Politiques et Programmes Financiers (SPPF) et la Direction des Reformes sur la Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP)		
	11H	Ambassadeur de France	François GOLDBLATT	Mr l'Ambassadeur de France
	15h	Rencontre avec la Direction Générale du Trésor (DGTCP) : prévisibilité des appuis budgétaires	Moumouni GNANKAMBARY DAO	Directeur Général, Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique Chargé d'études auprès du Directeur DGTCP
	16h15	Rencontre avec la Direction Générale de la Coopération (DGCOOP)	Léné Sebgo	Directeur Général
	17h00	Rencontre avec l'AFD	Patrice TRANCHANT Romain ANDRE	
Mardi 11/11/08		Rencontre au Ministère Economie et Finances (suite)		
	10h	PTF CGAB - Suède	Suzanne SPETS	Chef de délégation (arrivée en juin)
	11h30	Rencontre avec la Direction Générale des impôts (DGI)		Le Directeur
	12h 30	Rencontre avec la Direction Générale de l'Economie et de la Planification (DGEP) sur le suivi du CSLP et mise en œuvre du PAP	Eugénie MALGOUBRI Mohammadi ZOUGMORE	Directrice de la Coordination de la Politique de Réduction de la Pauvreté (DCPRP)
	14h 30	Chef de file PTF CGAB - Danemark	Mariam DIOP	
	16h15	Rencontre complémentaire avec les PTF du CGAB - Suisse	Moïse OUEDRAOGO	Chargé de programme, ABG de la Suisse
	17h30	Rencontre avec la BAD (Chef de File Stratégie de renforcement des Finances Publiques) sur la Coordination autour de la	Tankien DAYO	Macro-Economiste

Jour/Date	Heure	Activité	Participants	Poste
		SRFP		
Mercredi 12/11/08		Rencontres complémentaires avec Ministères sectoriels		
	8h30	Rencontre avec le Ministère Education-SP/PDDEB du MEBA	Ibrahim KABORE	SP/PDDEB
	10h	BCEAO	OUEDRAOGO F. WANDORA M. TRAORE DIALLO	Directrice Adjointe Nationale Burkina Faso Chef Services Etudes Statistiques Chef Service Comptabilité Chef Service Opérations financières et systèmes de paiement
		Cour des Comptes	Pascal SANOU	Président de la Chambre
	11h30	Rencontre avec le Ministère santé	SOME	DEP, Santé
	15h	Rencontre sur le secteur Eau Assainissement (La DGRE) Rencontre complémentaire avec le SCAC	Francis BOUGAÏRE Christine ROSELLINI	Directeur de la DGRE
	16h30	Rencontre avec le MATD	Baba DIEME	SG MATD
	17h30	Rencontre avec INSD	Bamory OUATTARA	Directeur, INSD
Jeudi 13/11/08		Rencontres complémentaires avec institutions de la gouvernance		
	8h30	COMFIB		Président de la COMFIB
	10h	Rencontre avec la Direction des Prévisions Macro-économiques (DDPAM) sur les prévisions macroéconomiques	Salif ZOUNGRANA	(en remplacement du Directeur)
	11h	Rencontre avec la Direction Générale du Budget (DGB): Budget programme, Care des dépenses moyen terme (CDMT) prévisibilité des	Dramane KONE	Directeur General , DGB

Jour/Date	Heure	Activité	Participants	Poste
		appuis budgétaires		
	13h-15h	Déjeuner de travail chez le Directeur AFD	François ZOUNDI Romain ANDRE Jacqueline LORELLE Christine ROSELLINI Tankien DAYO Mariam DIOP Patrice TRANCHANT	SPPPF/MEF,
	15h	Cellule Nationale de la Société civile pour le suivi du CSLP	Jonas HIEN	
Vendredi 14/11/08		Débriefing		
	10h-12h	Séance de restitution auprès des PTF du Groupe CGAB et les membres de l'administration (SP-PPF)	Bakary KINDE Karim TRAORÉ Seydou SAWADOGO DAO MOUMOUNOU Romain ANDRE Jacqueline LORELLE Christine ROSELLINI Audrey METZLER Tankien DAYO Mariam DIOP Jan RINZEMA Jaap-Jan SPEELMAN Jean Marie DABIRE Moise OUEDRAOGO	KFW SPPPF/MEF SPPPF/MEF DGTCP/MEF AFD SCAC SCAC SCAC BAD Danemark Pays-Bas Pays-Bas Délégation de la CE Suisse
	16h	Débriefing de la mission d'évaluation auprès des institutions françaises	François GOLDBLATT Jacqueline LORELLE Christine ROSELLINI Patrice TRANCHANT	Ambassadeur de France
	18h	Rencontre complémentaire avec l'AFD	Romain ANDRE	

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE
Unité Évaluation des activités de développement
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
developpement-eval@dgtp.e.fr

Mai 2009