



Pâturage de chèvres au Maroc. © Szvizi / Dreamstime.com

EN ORDRE DISPERSÉ

PNSR 2010-2015 : Des progrès encore insuffisants dans la mise en œuvre de l'approche programme dans le secteur rural au Burkina Faso

Au Burkina les partenaires au développement financent la grande majorité des investissements dans le secteur agricole. Au moment de l'élaboration de la deuxième phase du PNSR, les enjeux liés à la coordination et à l'alignement prennent une importance particulière afin d'éviter les duplications et les incohérences, et garantir l'atteinte des résultats du plan global de développement du secteur agricole. L'engagement pris à Malabo en 2014 devant l'Union Africaine de promouvoir « la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie », ne sera pas possibles sans cet alignement.

Quelques mots d'introduction sur la méthodologie

Oxfam publie avec ce travail son quatrième rapport sur la question de l'efficacité de l'aide dans le secteur agricole dans la région Ouest africaine, dont deux s'appuyaient déjà sur des analyses réalisées au Burkina Faso.

Parmi les critères de l'efficacité de l'aide passés en revue, ce travail s'est principalement attaché aux questions de coordination des partenaires au développement et d'alignement de l'aide sur les priorités et procédures nationales. Un cadre d'analyse théorique a été développé pour juger du degré d'alignement des interventions et des partenaires au développement, en distinguant trois degrés d'alignement, selon que l'on parle d'alignement programmatique, institutionnel ou financier. Les grandes lignes de ce cadre d'analyse sont présentées dans l'annexe 2 du rapport.

Le travail de recherche qui a permis la rédaction de ce rapport s'appuie sur une revue de littérature et sur une série d'entretiens réalisés avec des acteurs issus des administrations burkinabè, des partenaires au développement et de la société civile impliqués dans le secteur rural au Burkina Faso.

SIGLES ET ABREVIATIONS

CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
CSD/DR-SA-EV	Cadre sectoriel de dialogue « développement rural, sécurité alimentaire et environnement »
DGESS	Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles
ECOWAP	Politique agricole régionale de la CEDEAO
MAH	Ministère de l'agriculture et de l'hydraulique
MAHRH	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire
MEAHA	Ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'Assainissement
MECV	Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MRA	Ministère des Ressources animales
MRAH	Ministère des Ressources animales et halieutiques
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
PAU	Politique agricole de l'Union (UEMOA)
PNIA	Programme national d'investissement agricole (dans le cadre de l'ECOWAP)
PNSR	Programme national du secteur rural
PROSDRp	Programme sectoriel de développement rural productif
PSANBF	Programme de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Burkina Faso
PTBA	Programme de travail et de budget annuel
SCADD :	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDR	Stratégie de développement rural
SP/CPSA	Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

RÉSUMÉ

Le Burkina Faso consacre plus de 10% de son budget national au secteur agricole, respectant les engagements des Chefs d'États et de Gouvernements de l'Union Africaine réitérés lors du sommet de Malabo en juin 2014. Malgré cela, les partenaires au développement financent en réalité la grande majorité des investissements dans le secteur agricole. Agences de coopération, banques de développement bilatérales ou multilatérales interviennent depuis des décennies dans le secteur rural à travers une multitude de projets et de programmes de développement, dont les objectifs, les modes d'intervention, les périodes de mise en œuvre et les zones géographiques sont différents.

Dans ces conditions, les enjeux liés à la coordination et à l'alignement prennent une importance particulière pour éviter les duplications et les incohérences sur le terrain et garantir que les projets concourent à la mise en œuvre du plan global de développement du secteur agricole adopté par le Burkina Faso. Pourtant, les engagements maintes fois répétés des différents acteurs en faveur de l'efficacité de l'aide peinent à devenir une réalité sur le terrain : leadership de l'État dans la conduite des politiques publiques, coordination et alignement des interventions des partenaires sur les priorités nationales, harmonisation des procédures techniques et financières, etc.

L'adoption en 2011 du Programme national du secteur agricole (PNSR) a suscité d'importants espoirs de renouveau tant du côté de l'État que de ses partenaires. Élaboré comme le cadre de référence unique pour la programmation des interventions, le PNSR devait promouvoir un changement dans la manière de gérer et de conduire les interventions dans le secteur agricole, en appliquant les principes de l'approche sectorielle par programme. Si un certain nombre d'étapes ont été effectivement franchies, le Gouvernement et ses partenaires ne sont pas parvenus à la rendre opérationnelle.

Des appuis nombreux mais peu efficaces à changer structurellement la situation du secteur rural

Un processus d'alignement et de coordination a bien été mis en œuvre, soutenu par des partenaires du secteur rural. Un groupe de coordination des partenaires du secteur rural se réunit mensuellement et cinq groupes thématiques permettent des échanges plus opérationnels. Une initiative de financement conjoint a également été mise en place par trois agences de coopération, représentant une réelle avancée et permettant un processus d'apprentissage essentiel de l'approche programme. Les partenaires au développement participent également activement au dialogue national sur le secteur, aux instances de pilotage et aux revues du secteur organisées par le Gouvernement.

Cependant les progrès en terme d'alignement et de coordination restent limités au regard des enjeux. Sur le *plan programmatique*, l'analyse des

projets montre que l'alignement revêt surtout un caractère déclaratif. Sans guide et sans critères permettant d'assurer que les cadres logiques des multiples projets sont bien en adéquation avec les indicateurs de résultat de la politique sectorielle, il est extrêmement difficile d'estimer leur contribution réelle à la mise en œuvre des axes et programmes du PNSR.

Au *plan institutionnel*, les partenaires offrent divers appuis de renforcement des capacités à travers des assistances techniques, des formations ou des appuis financiers et matériels. Cependant ces appuis se concentrent trop souvent sur les besoins opérationnels des projets à court terme et trop peu sur le renforcement des capacités de gestion et de pilotage d'instruments de politique publique des cadres des administrations.

Sur le *plan financier*, malgré les engagements répétés des partenaires à favoriser progressivement les appuis budgétaires et les approches de type « panier commun », permettant de réduire la charge administrative et de renforcer progressivement les capacités de gestion financière du pays partenaire, l'aide-projet reste la forme très fortement dominante de financement dans le secteur agricole. La revue des dépenses publiques du secteur agricole de la Banque Mondiale réalisée en 2012 indiquait que 80 à 100 projets figurent au budget du Ministère en charge de l'Agriculture chaque année. Les coûts et les risques associés à une telle approche sont pourtant bien connus, que ce soit en terme financier (déperdition de ressources liée au fonctionnement de multiples unités de gestion de projets parallèles) ou des difficultés de coordination et d'alignement qu'ils impliquent, augmentant les risques de chevauchement et de duplication des interventions. La multiplication des projets et des acteurs va également de pair avec la multiplication des procédures de gestion financière, qui accaparent les ressources humaines des administrations burkinabè. Les rémunérations et conditions de travail des projets, souvent bien supérieures à celles des administrations, créent un système parallèle qui attire les ressources humaines les plus compétentes.

Partenaires au développement et Gouvernement se renvoient les responsabilités quant à la perpétuation de ce système. Le Gouvernement est critiqué pour son manque de leadership, l'instabilité institutionnelle qui prévaut dans le pays et le manque de transparence et de garantie offertes par ses procédures de passation de marché et de gestion financière. Les partenaires sont accusés de sacrifier la cohérence globale de leurs interventions et les enjeux d'alignement et de coordination au profit de la recherche de visibilité de chacun et à cause de la rigidité de leurs procédures de gestion et de prise de décision. Au-delà des procédures, ce sont aussi les compétences humaines qui font parfois défaut. Le passage à une approche sectorielle demande en effet un repositionnement des acteurs étatiques comme des partenaires au développement. En l'absence de directives et de priorisation claires dans ce sens, le personnel ne dispose pas toujours du temps, des moyens et des compétences nécessaires pour relever les enjeux de l'approche programme.

Le rendez-vous manqué de l'approche sectorielle

La mise en œuvre du PNSR s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles sur les plans institutionnels, programmatiques et financiers. Sur le plan institutionnel, le dispositif qui était prévu a souffert de retards et n'a pas été achevé, ce qui a bloqué son opérationnalisation. La coordination et la mise en œuvre de chaque sous-programme devaient notamment être placées sous la responsabilité d'un Responsable de programme, chargé d'élaborer et faire approuver le plan de travail et le budget annuel du programme, d'assurer le pilotage et la coordination des activités, d'assurer la gestion financière et matérielle, d'élaborer les rapports, etc. Chevilles ouvrières de l'approche programme, ces responsables programmes n'ont pourtant pas été nommés dans les temps par le Gouvernement, et certains postes sont restés vacants. Au niveau régional, les organes de coordination et de pilotage opérationnels n'ont pas, non plus, été fonctionnels. En terme de programmation, les sous-programmes du PNSR n'ont pas été déclinés en opérations d'investissements qui auraient permis une programmation sur le moyen terme ni d'orienter les interventions des partenaires ou d'évaluer leurs contributions à la mise en œuvre du cadre de résultat du PNSR. Sur le plan financier, la rupture annoncée ne s'est pas non plus concrétisée, l'aide-projet restant le principal instrument financier mobilisé par les partenaires au développement sur la période.

La principale innovation a été la mise en place d'un protocole de financement commun par trois partenaires au développement : les coopérations allemande, danoise et autrichienne. L'évaluation menée de cette initiative souligne de véritables avancées que ce soit au niveau de la concertation renforcée entre les différents groupes d'acteurs ou de l'engagement du Gouvernement, de ses partenaires et des acteurs non étatiques, qui a été salué. Ce processus aurait également participé au renforcement des compétences des cadres de l'administration ainsi que du leadership dont ils ont su faire preuve dans la gestion du protocole. Cependant, il semble que le processus a souffert de la faible maîtrise de l'approche programme par les acteurs. Autre faiblesse, le processus national de passation des marchés, qui doit être renforcé pour atteindre les standards d'efficacité requis dans les approches programmes. L'expérience du protocole commun de financement montre qu'un tel processus demande du temps et de la méthode, afin que les réformes induites par le passage de l'approche projet à l'approche programme connaissent le succès escompté.

Alors que la deuxième phase du Programme national du secteur rural est en ce moment en cours d'élaboration, ce rapport propose une série de recommandations pour renforcer les institutions et les procédures nationales et pour renforcer l'efficacité, l'alignement et la coordination des interventions des partenaires au développement sur le futur PNSR.

1 INTRODUCTION

Le secteur primaire du Burkina Faso emploie plus de 86% de la main d'œuvre et contribue pour près de 30% au PIB. Cependant malgré l'importance donnée à ce secteur, il concentre plus de 90% de la pauvreté nationale en 2009, chiffre qui a peu évolué depuis 1994¹. Les défis sont en effet importants. Le Burkina Faso est confronté à des conditions agro-écologiques difficiles. Près de la moitié du territoire est soumise à la dégradation des terres et la pluviométrie est dans son ensemble faible, irrégulière et mal répartie sur le territoire. La faible maîtrise de l'eau, le coût élevé des intrants et la persistance de l'insécurité foncière dans un contexte de forte croissance démographique sont des défis de taille pour assurer la croissance du secteur agricole et le recul de la pauvreté².

Pour faire face à ces enjeux, de très nombreux acteurs se mobilisent depuis des décennies. Services étatiques, partenaires au développement, entreprises, organisations de producteurs, ONG interviennent dans le secteur rural à travers une multitude de projets de développement. Les objectifs, les modes d'intervention, les périodes de mise en œuvre et les zones géographiques de ces projets sont bien souvent différents et chacun se réfère à un cadre d'intervention ou une stratégie nationale pour justifier son action. En 2007, un rapport de l'OCDE comptabilisait 27 partenaires au développement intervenant à travers 131 projets dans le domaine agricole³. Les chiffres observés depuis sont similaires et il est aisé de comprendre dans ces conditions les difficultés de coordination des différents acteurs, mais aussi les difficultés à développer un cadre d'intervention commun sur lequel l'ensemble des interventions puissent s'aligner efficacement, tout en harmonisant les procédures et les pratiques sur le terrain.

Avec l'élaboration du Programme national du secteur agricole (PNSR) en 2011, le Gouvernement semblait déterminé à marquer un tournant dans les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide. Le document du programme s'ouvre ainsi sur cette déclaration des trois Ministres en charge du secteur rural: « En engageant l'élaboration du PNSR, nous reconnaissons la nécessité d'assurer une meilleure coordination des actions dans le secteur rural en faisant de ce document, l'unique cadre de référence opérationnel pour les interventions. Nous nous engageons ainsi, avec tous les acteurs du secteur, d'aller dans le sens du respect de la Déclaration de Paris, de Maputo, et de la Directive de l'UEMOA sur le budget programme »⁴.

Le présent rapport s'attache à décrire les progrès et les blocages rencontrés dans la mise en œuvre du PNSR entre 2011 et 2015, en se concentrant sur ces enjeux de coordination et d'alignement des interventions. Alors que vient de démarrer en novembre 2016 le processus d'élaboration de la deuxième phase du PNSR, il propose des

recommandations aux différents acteurs du secteur rural pour relever les défis encore nombreux du passage à un programme sectoriel.

2 LES CADRES SE SUCCEDENT SANS FAIRE EVOLUER LES MODES D'INTERVENTIONS

En un peu plus de dix ans, le Burkina Faso a élaboré un nombre important de cadres stratégiques et institutionnels censés encadrer les interventions des Ministères en charge du secteur rural et de leurs nombreux partenaires, sans véritablement obtenir les résultats escomptés. Le Programme national du secteur rural (PNSR) adopté en 2011 comme le nouveau cadre de référence unique des interventions dans le secteur avait pour ambition de provoquer un changement d'approche en profondeur. Les enjeux restent cependant de taille.

L'ELABORATION LABORIEUSE D'UN PROGRAMME SECTORIEL POUR L'AGRICULTURE

Entre 2002 et 2011, année d'adoption du PNSR, Gouvernement et partenaires au développement ont élaboré une succession de documents stratégiques dans le secteur rural. La Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) adoptée en 2002 a servi de cadre à l'élaboration un an plus tard de la Stratégie de Développement Rural (SDR). Cette stratégie donne une vision politique du développement rural au Burkina Faso pour la période 2004-2015 et énonce les principes de sa mise en œuvre, notamment à travers une volonté de décentralisation territoriale. Mais la SDR ne constitue pas un document opérationnel de mise en œuvre. Malgré l'action du Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA), qui a la tâche de coordonner l'action des différents ministères, la SDR ne représente pas un cadre susceptible d'assurer efficacement l'articulation des interventions des ministères⁵ (qui disposent chacun de stratégies sous-sectorielles) ni de leurs nombreux partenaires au développement finançant de multiples projets dans le secteur agricole.

Pour remédier à ce problème et suite à un atelier de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural⁶, plusieurs partenaires ont proposé en 2006 en concertation avec le Gouvernement la mise en place d'une approche sectorielle, afin de contribuer à l'opérationnalisation de la SDR : le Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRp). La feuille de route de ce programme propose de concrétiser la vision politique de la SDR en offrant un cadre de programmation, de budgétisation et de suivi-

évaluation dans lequel peuvent s'insérer les différents acteurs en utilisant leurs avantages comparatifs respectifs. Cependant cet exercice, largement « impulsé de l'extérieur » n'est pas parvenu à remporter l'adhésion du Gouvernement. En 2010, peu d'avancées avaient été réalisées, à l'exception de la rédaction d'une note conceptuelle et d'un accord sur une feuille de route. Ce programme demeurait mal connu des fonctionnaires des ministères et des instances décentralisées, et était avant tout perçu comme « le programme des partenaires au développement »⁷.

Lorsque le Burkina Faso a reçu fin 2009 l'appui technique et financier de la Commission de la CEDEAO et du NEPAD pour l'élaboration de son programme national d'investissements agricoles (PNIA), c'est le Secrétariat permanent du comité de coordination des politiques sectorielles agricoles qui a été chargé de son élaboration. Cette même instance était responsable du pilotage de la feuille de route du Programme sectoriel de développement rural productif, le PROSDRp. Pourtant, malgré l'importance de rationaliser les cadres stratégiques et de faire converger les efforts des acteurs du secteur rural, ces deux processus n'ont pas été mis en correspondance. Dans un premier temps, l'élaboration du PNIA s'est faite sans concertation avec les partenaires au développement, conduisant ces derniers à le rejeter. Après six mois de bras de fer, un atelier de « fusion » des processus PNIA et PROSDRp a été organisé à Tenkodogo en mai 2010, sous l'égide du Ministre de l'agriculture⁸.

En réalité, plus qu'une fusion, cette réunion a permis de réconcilier les acteurs et de lancer le processus d'élaboration d'un nouveau Programme national du secteur rural (PNSR). En juillet 2010, une première revue du secteur rural a permis d'identifier les orientations de ce nouveau programme sectoriel, même si elle n'a réuni qu'une partie des partenaires. Finalement, le « Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme national du secteur rural » a été signé le 22 juillet 2010 par les différentes parties prenantes, suscitant un nouvel enthousiasme auprès de certains bailleurs.

L'ENJEU DU PNSR : CREER UN CADRE DE PROGRAMMATION UNIQUE

Le PNSR 2011-2015 (ou PNSR 1) constitue l'actuel cadre de référence des actions en faveur du secteur agricole. Il représente la déclinaison sectorielle de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD) adoptée en 2010 comme le cadre de référence pour le développement économique et social du Burkina Faso et est le cadre d'opérationnalisation de la SDR jusqu'en 2015.

Outre l'influence du PNIA et du PROSDRp évoquée ci-dessus, l'élaboration du PNSR a également été influencée par l'adoption d'une directive de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en 2009 prévoyant l'instauration des budgets programmes dans tous les

pays membres de l'Union à l'horizon 2017⁹. Le PNSR a donc été élaboré conformément à l'esprit de cette directive. Il reflète la volonté du Gouvernement de se doter d'un cadre unique de référence pour le secteur rural et vise à créer la base programmatique sectorielle nécessaire au passage au budget programme. Il est structuré en cinq axes et treize sous-programmes, eux-mêmes subdivisés en actions et en activités. Des cadres de concertation devaient être mis en place pour chaque sous-programme permettant de faciliter le dialogue et la concertation entre les acteurs directs concernés par les objectifs du sous-programme. Le principal enjeu consiste à insuffler plus de cohérence et de synergie dans les interventions dans le secteur pour générer plus d'efficacité et de résultats.

Si un certain nombre d'étapes ont été effectivement franchies en direction de l'approche sectorielle (au niveau programmatique, institutionnel et financier), le Gouvernement et ses partenaires ne sont pas parvenus à opérationnaliser l'approche programme. Le dispositif institutionnel qui était prévu a souffert de retards et n'a pas été achevé, les sous-programmes du PNSR n'ont pas été déclinés en opérations d'investissements qui auraient permis une programmation sur le moyen terme. Sur le plan financier, la rupture annoncée ne s'est pas non plus concrétisée, l'approche projet restant le principal instrument financier mobilisé par les partenaires au développement sur la période. Si la mise en œuvre du PNSR a permis de faire un pas supplémentaire dans la coordination, les acteurs n'ont pas pleinement saisi les opportunités de changement.

LA DOMINATION DE L'APPROCHE PROJETS SE PERPETUE

La mise en œuvre des interventions dans le secteur rural est financée par des ressources intérieures provenant de l'État, et d'importantes ressources extérieures provenant des organisations non gouvernementales, des opérateurs privés, et des partenaires techniques et financiers (coopérations bi ou multilatérales, banques de développement, etc.). Si le Burkina Faso consacre plus de 10% de son budget national au secteur agricole conformément aux engagements réitérés par les Chefs d'États et de Gouvernement de l'Union Africaine à Malabo en juin 2014, la majeure partie du financement du secteur agricole dépend encore des nombreux partenaires au développement, qui représentent environ 80% du budget¹⁰ et plus de 80% des investissements agricoles¹¹.

Alors que le texte du Pacte signé en 2010 par l'ensemble des acteurs pour la mise en œuvre du PNSR engage les partenaires et l'État à mener « des actions ambitieuses afin de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide »¹², peu d'appuis budgétaires sectoriels ou globaux ont été mis en place par les partenaires pendant le premier PNSR. Les coopérations allemande, danoise et autrichienne ont par contre signé un protocole de financement commun au démarrage du PNSR et pour la période 2010-2012. Un tel mécanisme représente une

réelle avancée pour la coordination des interventions par rapport aux interventions isolées car il offre la possibilité de faire converger les ressources de plusieurs partenaires en faveur d'un ensemble coordonné d'actions. Mais son élargissement à un plus grand nombre de bailleurs de fonds et sa poursuite sur la période 2013-2015 n'a pas pu être mis en place.

Pour la grande majorité, les partenaires au développement ont privilégié l'acheminement de leurs financements sous la forme d'aide-projets sur la période de mise en œuvre du PNSR comme cela était déjà le cas dans les périodes précédentes. Ces projets sont parfois négociés au cas par cas ou ils sont rattachés à des programmes plus larges d'appui au secteur rural¹³ ou à des cadres de programmation¹⁴, déclinés ensuite en projets.

La revue des dépenses publiques du secteur agricole de la Banque Mondiale réalisée en 2012 indiquait que 80 à 100 projets figurent au budget du Ministère en charge de l'Agriculture chaque année. Entre 2012 et 2014, comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de projets financés par les partenaires au développement (avec une contrepartie nationale et comptabilisés dans les budgets des différents ministères) est passé de 53 à 81 soit une augmentation de plus de 50%. Dans le même temps, les montants consacrés à ces projets a pratiquement été divisé par trois.

Tableau 1 : Nombre et budget des projets (Mds de FCFA) en 2012 et 2014

Ministère	Situation en 2012				Situation en 2014			
	Nb projets	Budget	Montant dépensé	Taux absorption (%)	Nb projets	Budget	Montant dépensé	Taux absorption (%)
MASA ¹⁵	39	161,08	88,37	54,86%	49	42,56	36,85	86,58%
MRAH	5	23,22	21,08	90,79%	10	15,17	14,18	93,47%
MEDD	9	12,22	9,37	76,70%	22	8,46	7,62	90,14%
Total	53	196,51	118,82	60,47%	81	66,19	58,65	88,61%

Source : Rapports CSD/DR-SA-EV (2012 et 2014), et liste des projets de l'Etat en cours d'exécution de 2012

Entre 2012 et 2014, le nombre de projets dans le secteur rural a augmenté de moitié pour un budget total pourtant près de trois fois moins important.

Les coûts et les risques associés à l'approche projet sont pourtant bien connus, que ce soit en terme financier (notamment les déperditions de ressources du fait du fonctionnement et de la gestion de multiples unités de gestion de projets) et du fait des difficultés importantes de coordination et d'alignement qu'ils impliquent, augmentant les risques de chevauchement et de duplication des interventions.

Plus de dix ans après la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et malgré quatre grandes conférences internationales sur le sujet (Rome 2002, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011) renforçant chaque fois les engagements des bailleurs de fonds et pays récipiendaires à abandonner progressivement l'approche projet, ce mode d'intervention continue de dominer les financements du secteur agricole au Burkina Faso. Les entretiens menés dans le cadre de cette étude font ressortir des arguments et justifications connus depuis longtemps. Le besoin de

leadership et de visibilité des partenaires (même lorsqu'il conduit à sacrifier la cohérence globale des interventions), la rigidité des règles administrative et financière des bailleurs de fonds couplée au manque de garantie procurée par les États pour assurer la transparence et la bonne gestion des finances publiques demeurent des barrières décisives à une plus grande efficacité de l'aide. Il faut ajouter à cela la faible priorité et parfois le manque de capacités du personnel de certains bailleurs comme des structures administratives de l'État pour mettre en place un programme agricole sectoriel.

3 DE MULTIPLES APPUIS AU SECTEUR RURAL MAIS QUI DEMEURENT PEU EFFICACES

Les difficultés de coordination et les coûts associés à une approche projet intégrale ont depuis longtemps été documentés. Les bailleurs de fonds comme les États récipiendaires de l'aide ont à maintes reprises pris des engagements pour améliorer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide. Pourtant, dans le secteur rural au Burkina Faso, les difficultés persistent pour sortir de ce système qui est bien rodé, même s'il a fait les preuves de ses incohérences et de son manque d'efficacité pour construire des politiques publiques de qualité.

LES FAIBLESSES DE LA COORDINATION

Les partenaires au développement du secteur rural ont créé en 2004 un cadre de dialogue, leur permettant d'échanger sur leurs interventions et sur les politiques et initiatives du Gouvernement. Ce cadre de concertation du secteur rural se réunit tous les mois et cinq groupes thématiques ont été créés pour favoriser les échanges. La présidence du cadre de concertation est tournante ; celui qui assure la présidence est le Chef de file de l'ensemble des partenaires du secteur. Il est alors le principal interlocuteur des administrations publiques concernant la participation à des réunions, concertations ou revues.

Depuis sa création, il semble cependant que ce cadre de concertation soit plus efficace pour définir des positions communes et parler d'une seule voix aux autorités nationales, que pour initier une véritable coordination des interventions de ses membres. Les réunions du cadre de concertation donnent lieu à des échanges utiles, mais pas à des débats de fonds sur la cohérence des différentes interventions, chacun étant libre de présenter ou non ses nouveaux projets. La nature même des interventions sous forme d'aide-projet, négociée avec la partie nationale et dont les conditions financières des prêts sont tenues confidentielles, limite fortement la possibilité d'une réelle coordination lors de la formulation des projets.

Des progrès importants ont pourtant été réalisés ces dernières années autour du PNSR, comme la réalisation de diagnostics conjoints avec la partie nationale pour l'élaboration et renouvellement du programme, les résultats étant présentés ensuite à l'ensemble des partenaires. Certains acteurs par ailleurs semblent donner plus d'importance à la coordination, comme c'est le cas des trois agences de coopération qui ont mis en

Les enjeux de visibilité et de leadership entraînent des non-dits entre les partenaires, qui sont autant de freins à la coordination en l'absence d'un leadership de la partie nationale capable d'imposer des outils et des directives claires pour une meilleure coordination.

place le protocole de financement commun du PNSR en 2010. D'autres sont régulièrement pointés du doigt par leurs pairs pour leur faible appétence à la coordination, en particulier les acteurs multilatéraux tels que la Banque Mondiale et l'Union Européenne.

LE MANQUE D'ALIGNEMENT DES INTERVENTIONS

Le manque de coordination des partenaires au développement et l'incapacité des structures de l'État à imposer leur leadership se traduisent dans les fait par un faible alignement des interventions sur les priorité, les institutions et les procédures de l'État Burkinabè. Ce phénomène n'est pas nouveau et les conséquences négatives ont été largement documentées, mais les progrès demeurent très lents.

Lorsque la question de l'alignement de leurs interventions sur les priorités nationales est posée, les partenaires au développement répondent généralement par l'affirmative. Pourtant l'alignement qui est revendiqué par les projets a un caractère largement déclaratif : les documents de projets affirment qu'ils suivent et concourent à la mise en œuvre des orientations et priorités définies dans le PNSR ou d'une autre politique de référence. En absence d'un guide, de critères ou d'indicateurs fournis par une partie nationale, les partenaires définissent largement les modalités de leur contribution aux objectifs et aux priorités du PNSR. D'après les structures chargées du suivi-évaluation interrogées dans le cadre de cette étude, les cadres logiques des projets sont trop rarement alignés sur le cadre de résultats, les sous-programmes et les actions prévues par le PNSR. De même les dispositifs de suivi-évaluation des projets incluent rarement les indicateurs du PNSR. Cette absence d'emboîtement clair dans le cadre de résultats du PNSR rend très difficile l'estimation de leur contribution au PNSR. Il est donc difficile de distinguer les projets « alignés » des « non-alignés » et de mesurer les progrès dans le temps. Certains acteurs évoquent le besoin d'encadrer la programmation des projets par un guide ou une réglementation qui en opérationnalise le contenu et permette un certain contrôle des engagements des partenaires au développement.

Sur le plan institutionnel, nombre de projets comprennent un volet de renforcement des capacités, qu'il s'agisse d'assistance technique, de l'organisation de formations ou d'appuis matériels pour le bon déroulement des opérations de terrain. Cependant, à l'image des projets, ces appuis institutionnels sont trop souvent dispersés et ne s'inscrivent pas dans un plan d'ensemble de renforcement de capacités des institutions en charge du PNSR. Les appuis des partenaires se concentrent le plus souvent sur un renforcement des capacités opérationnelles liées à la mise en œuvre des projets financés, au détriment du renforcement des capacités des administrations et structures nationales à mettre en place des outils de pilotage, de contrôle et de mise en œuvre des activités du PNSR.

« On reproche à l'État de n'avoir pas défini un cadre mais quand l'État définit un cadre tout le monde en sort dans la pratique : chaque partenaire tient à planter son drapeau ! »

La multiplicité des projets et des intervenants va également de pair avec une multiplication des conditions et des procédures de reporting et de contrôle permettant le déblocage des financements. Ces conditions¹⁶, nécessaires aux yeux des bailleurs de fonds, sont jugées très contraignantes par les structures publiques. Nombre de ces procédures ne sont pas spécifiques à l'approche projet et persisteront dans une approche programme. Cependant, dans le cadre d'un financement conjoint, le nombre et la charge de travail qui en découle en sont largement diminués.

UNE ARTICULATION DIFFICILE AVEC LES PROJETS REGIONAUX

Étant considéré comme l'instrument d'opérationnalisation des politiques agricoles régionales (l'ECOWAP de la CEDEAO, la PAU de l'UEMOA), le Programme national du secteur rural (PNSR) est censé bénéficier des appuis programmés par l'ensemble des organisations régionales en soutien aux États. Mais d'importantes difficultés d'articulation subsistent entre les initiatives régionales et nationales. Les entretiens font ressortir le déficit de propositions de la partie nationale dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives régionales. La faible implication des responsables nationaux ne permet pas d'orienter les initiatives régionales et d'impulser une feuille de route qui puisse servir les programmes nationaux.

Les initiatives régionales telles que le PRAPS, Priorités Résiliences Pays/AGIR ou issues de la NASAN trouvent des correspondances thématiques dans le PNSR, mais ne sont pas exprimées de la même manière ni construites pour contribuer directement au PNSR (voir encadré). Même lorsque les résultats thématiques sont proches, les plans de travail et les cadres logiques des initiatives ne sont pas cohérents, attendus à des échelles temporelles et spatiales différentes. Les budgets et les systèmes de reportages sont également différents, ce qui accroît la surcharge de travail du personnel étatique, sans garantir des gains de résultats ou d'efficacité. Le même personnel se retrouve sur plusieurs fronts (initiatives régionales, politique nationale, projets des partenaires au développement) qui se concurrencent, y compris pour garantir l'investissement humain du personnel des administrations. La mise en synergie entre les interventions régionales et avec le programme sectoriel national reste un défi important.

Articulations des initiatives régionales avec le PNSR

Le Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel (PRAPS) est une des cinq composantes de l'initiative Sahel de la Banque mondiale, qui combine une dimension de lutte contre l'insécurité et une dimension de développement. Il vise à renforcer les moyens de production des populations pastorales dans six pays sahéliens : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. L'accord de financement de trente millions de dollars US (15 milliards de FCFA) signé en juillet 2015 avec le Burkina Faso prévoit que le PRAPS-BF soit exécuté par le Ministère en charge des ressources animales et couvre six régions sur les treize que compte le Burkina Faso. Défini pour la période 2016-2021, le PRAPS-BF aurait dû, en toute logique, chercher à s'aligner sur les objectifs définis par le prochain PNSR, qui devrait couvrir la période 2016-2020, mais qui n'est pas encore élaboré au lancement du projet financé par la Banque mondiale. Par ailleurs, bien que le PRAPS soit présenté comme un programme de promotion de la résilience, le projet ne s'est pas non plus inscrit dans la démarche d'AGIR comme cela avait été imaginé au départ.

L'Alliance Globale pour la Résilience (AGIR) - Sahel et Afrique de l'Ouest est un partenariat pour le renforcement de la résilience qui s'adresse à 17 pays de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS. Initiée par la Commission européenne, cette initiative se traduit au niveau national par l'élaboration des Priorités Résiliences Pays (PRP/AGIR) et l'identification des manques de financement éventuels. Bien que la Commission européenne s'en défende, le travail sur les PRP ressemble fort à un exercice de programmation qui s'accorde mieux à la temporalité de la programmation du 11^{ème} Fond européen de développement, qu'à la révision ou la programmation des programmes nationaux. Les PRP des pays de la région sont censés couvrir la période 2014-2020 : au Burkina Faso, cette période est précisément à cheval sur les périodes de programmation du PNSR (2011-2015) et de son successeur, dont le processus d'élaboration vient d'être lancé en novembre 2016.

LES COÛTS DE TRANSACTION ASSOCIÉS À L'APPROCHE PROJET

Le rapport de revue des dépenses publiques du secteur agricole réalisé par la Banque Mondiale en 2012 soulignait les coûts liés à l'approche projet. « La multiplication des projets rend peu lisible et difficile à piloter la stratégie du Gouvernement, complique le processus de programmation budgétaire, augmente de façon considérable les coûts de transaction de l'aide au développement, génère une charge de travail (réunions, missions, etc.) empêchant les cadres de consacrer suffisamment de temps aux fonctions régaliennes de leur ministère (en particulier en matière de réflexion stratégique et de suivi-évaluation), accélère le « turnover » du personnel et appauvrit les services publics en drainant des ressources humaines déjà insuffisantes vers des unités de gestion plus ou moins indépendantes, aboutit à une dilution des responsabilités, génère des doublons, voire des contradictions, et en outre pose (...) le problème de la capitalisation des expériences et de la

« Les moyens humains et financiers dont disposent un DG et un coordonnateur de projet sont incomparables : il n'est pas étonnant que les représentants de l'État aient des difficultés à affirmer leur leadership »

durabilité des interventions, aussi bien la mémoire que les responsabilités et provisions financières pour la poursuite des activités et la maintenance des investissements réalisés disparaissant en général en même temps que le projet »¹⁷.

A cette charge sans appel (et pourtant restée relativement sans effet), les entretiens menés dans le cadre de cette étude ont mis en évidence les points additionnels suivants :

- Les dépenses élevées de fonctionnement : 20 à 25% des budgets des projets sont consacrés à des dépenses de fonctionnement. Étant donné le grand nombre de projets mis en œuvre au Burkina Faso dans le secteur agricole, ces dépenses cumulées seraient sans doute mieux utilisées pour financer les instances nécessaires au bon fonctionnement d'une approche sectorielle ;
- La lenteur des décaissements : l'exécution effective des dépenses ou la passation du marché étant généralement soumise à l'autorisation écrite du partenaire (l'« avis de non objection ») des aller-retour qui retardent l'utilisation des ressources ;
- La multiplication des charges administratives et de gestion : chaque projet met en œuvre un comité de pilotage, qui se réunit au moins deux fois dans l'année, produit un rapport semestriel et un rapport annuel d'activité, un Programme de travail et de budget annuel (PTBA), un rapport annuel d'audit, des revues et/ou des évaluations. Pour le Secrétaire Général du Ministère en charge de l'Agriculture ayant sous sa responsabilité une centaine de projets à présider ou des cadres des Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles qui doivent lire ces rapports, cela fait 200 réunions, 400 documents à examiner par an !

GOVERNEMENT ET PARTENAIRES SE RENVOIENT LES RESPONSABILITES

D'un côté les partenaires sont accusés de sacrifier la cohérence globale de leurs interventions au profit de la recherche ou du maintien du leadership et de visibilité de chacun. De l'autre, le Gouvernement est critiqué pour son manque de leadership, l'instabilité institutionnelle et le manque de transparence et de garantie offerts par ses procédures de passation de marché et de gestion financière.

Il est clair que les procédures et les règles imposées par les sièges de certains partenaires, qui appliquent des principes rigides et identiques selon des catégories de pays dans lesquels ils interviennent, ne favorisent pas la flexibilité et l'adaptation au contexte national. Le manque de confiance dans la gestion des acteurs étatiques et les craintes de malversations confortent de nombreux partenaires à conserver le cadre plus contrôlable et maîtrisable des projets, qui permet le contrôle du respect des procédures.

Au-delà des procédures, ce sont aussi les compétences humaines qui font parfois défaut. Le passage à une approche sectorielle demande un repositionnement des acteurs étatiques et des partenaires au développement. Il requiert un temps d'apprentissage et des compétences spécifiques. En l'absence de directives claires et de priorisation claire, le renouvellement parfois rapide du personnel des partenaires est souvent un frein à la coordination et à l'alignement des interventions, le manque de capacités et d'expériences ne favorisant pas les changements.

Inversement, la mauvaise gouvernance et le manque de résultats des grands programmes nationaux ne favorisent pas l'implication des partenaires dans une approche programme. Aux yeux de nombreux partenaires, l'État n'a pas réussi à créer un cadre d'actions permettant d'identifier le type de projets nécessaires à la mise en œuvre du PNSR et ne démontre pas une capacité à assumer les orientations qu'il a définies. La mise en place partielle du cadre institutionnel prévu dans le PNSR a par exemple fortement réduit l'engagement de certains partenaires, frustrés du manque de leadership de l'État.

Au niveau national aussi les ressources humaines sont souvent présentées comme un goulot d'étranglement important et parfois comme un blocage au développement de l'approche sectorielle. Les projets des partenaires impliquent en effet des rémunérations supérieures pour les cadres des administrations et des avantages en nature qui améliorent significativement le bien-être des employés qui y travaillent. Le passage à une approche sectorielle signifiant la fin de nombre d'unités de gestion de projets et des avantages associés, certains cadres nationaux sont peu incités à soutenir une telle approche. Poussé au bout, ce raisonnement donne une situation où des structures publiques n'ont pas les moyens d'exécuter la politique de l'État et se transforment en agences d'exécution des projets des partenaires au développement, qui sont leurs principales sources de financement. Dans les agences de développement, les performances du personnel étant plus généralement évaluées au volume de financement engagé dans l'année qu'à la qualité de la coordination ou aux efforts d'alignement sur les priorités nationales, ce système bien rodé se perpétue, même s'il a fait les preuves de son inefficacité.

4 LE RENDEZ-VOUS MANQUE DE L'APPROCHE PROGRAMME

La signature du Pacte, le 22 juillet 2010 et l'élaboration du PNSR ont été marquées par un engouement manifeste chez les acteurs du secteur rural désireux de changement. Le pacte traduit la volonté de l'ensemble des acteurs du secteur rural à accompagner le gouvernement dans ses efforts en matière de développement rural durant les 15 prochaines années selon les priorités définies dans le PNSR. Pourtant sa mise en œuvre est restée incomplète et n'a pas su répondre aux enjeux de construction d'un programme sectoriel. La rupture que devait représenter le PNSR par rapport aux anciennes pratiques n'a pas véritablement eu lieu.

UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL INACHEVE

La mise en œuvre du PNSR s'est fait dans un contexte institutionnel national fortement instable, qui a eu des répercussions sur de nombreux secteurs de l'économie. La grande mobilité des décideurs consécutive aux fusions de ministères ou de directions est allé de paire avec une faible capitalisation et parfois avec une remise en cause des acquis et logiques d'actions. Cette instabilité a obligé à une renégociation des schémas et logiques d'intervention quasi permanente, ce qui a été préjudiciable à l'opérationnalisation des projets et programmes et a conduit à décourager un certain nombre de bailleurs.

La mise en place partielle des composantes du dispositif du PNSR a fortement contribué à bloquer la mise en œuvre réelle de l'approche programme, qui était l'innovation phare du PNSR.

Le dispositif institutionnel du PNSR était planifié pour fonctionner à la fois au niveau national et régional. Concernant le pilotage global, c'est le Secrétariat permanent de la Coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA) qui avait en charge la coordination et le suivi-évaluation, en étroite collaboration avec les Directions Générales des Études et des Statistiques Sectorielles (DGESS¹⁸) des ministères en charge du secteur rural. Les partenaires au développement, le plus souvent représentés par leur chef de file, ont été régulièrement invités dans les rencontres de dialogue, de concertations et les revues du secteur, ce qui a été remarqué comme un progrès important.

C'est au niveau opérationnel que les manquements du dispositif ont créé des blocages importants. La coordination et la mise en œuvre de chaque sous-programme devaient être placées sous la responsabilité d'un Responsable de Programme. Ces responsables étaient censés être les chevilles ouvrières de l'approche programme, chargés d'élaborer et faire approuver le plan de travail et le budget annuel du programme (le Plan annuel de performance), d'assurer le pilotage et la coordination de la mise en œuvre des activités par les différents intervenants, d'assurer la

gestion financière et matérielle ainsi que la passation des marchés dans le respect de la réglementation, d'élaborer les rapports périodiques et le rapport annuel de performances du programme, etc. Malgré ce rôle central, les responsables de programmes n'ont pas été nommés dans les temps par le Gouvernement. Il a fallu attendre 2014 pour les nominations et certains postes sont restés vacants, empêchant l'élaboration et l'exécution des plans d'opérationnalisation des programmes du PNSR.

Sur le plan du suivi-évaluation, le dispositif a été mis en place mais n'a pas fonctionné comme prévu. La revue de chaque programme n'a notamment pas eu lieu en l'absence des Responsables des Programmes. Le manque de capacités humaines et financières pour produire et analyser l'information et les indicateurs du système de suivi-évaluation adopté lors de l'atelier national en octobre 2013 a été souligné lors des entretiens menés dans le cadre de cette étude.

À l'échelle régionale, les treize Comités régionaux de coordination (CRC/PNSR) n'ont pas fonctionné, certains n'ayant même pas été formellement constitués. Les revues régionales, prévues pour faire le point des activités de tous les programmes menés dans la région avec l'ensemble des acteurs impliqués n'ont, par conséquent, pas pu avoir lieu comme anticipé.

DES INSTRUMENTS DE PROGRAMMATION PEU OPERATIONNELS

Le PNSR devait représenter le cadre de programmation unique dans le secteur rural. Au niveau des différents ministères du secteur, l'application de ce principe impliquait en particulier l'introduction de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) dans leur système de planification et de budgétisation. Le véritable enjeu du CDMT est de programmer, dans un horizon de trois ans, des enveloppes budgétaires cohérentes avec le cadre macroéconomique du secteur et mobilisables par ministère. Les sous-programmes du PNSR devaient être déclinés en opérations d'investissements, inscrites dans le cadre de dépenses à moyen terme, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des financements du Gouvernement et de ses partenaires.

Si ces nouveaux cadres de programmation financière ont bien été élaborés et utilisés dans le système de planification et de budgétisation des ministères, les sous-programmes du PNSR n'ont pas été déclinés en opérations d'investissements. Les projets des partenaires au développement n'ayant pas été classés dans les sous-programmes du PNSR, il est impossible d'évaluer la contribution de ces nombreuses interventions à la mise en œuvre des sous-programmes, ni d'estimer les progrès réalisés en terme d'alignement sur le PNSR.

La restructuration du portefeuille des projets du secteur rural, qui devait permettre de limiter les chevauchements et d'améliorer globalement la contribution des projets au cadre de résultat du PNSR, n'a pas non plus

eu lieu. Aucune procédure n'a, non plus, été définie pour assurer l'alignement des financements extérieurs au PNSR. Selon certains acteurs interrogés dans le cadre de la réalisation de ce rapport, il n'est pas étonnant par conséquent de noter une faible articulation des projets par rapport au PNSR, à la fois dans leurs cadres logiques, leurs indicateurs et leurs actions.

LES MODALITES DE GESTION DE L'AIDE N'ONT PAS EVOLUE EN PROFONDEUR

Le PNSR devait enfin représenter le cadre unique de mobilisation des ressources pour le financement du secteur rural, prenant en compte toutes les contributions internes et externes qui concourent à ses objectifs. Le document du PNSR prévoyait que le suivi des financements soit réalisé à travers un budget-programme du PNSR, lequel devait être consolidé à partir des budgets-programmes des ministères intégrant l'ensemble des dispositifs spécifiques de financement et la contribution des autres acteurs (OSC, OPA, Secteur Privé). Mais ce dispositif de gestion financière n'a pas fonctionné et l'absence du budget-programme a bouleversé le schéma de suivi financier. Une des explications avancées est la concurrence existante entre le Ministère de l'Économie et de Finances (MEF) et le Ministère en charge de l'Agriculture sur la conduite du budget-programme ; le MEF étant réticent à céder ses pouvoirs aux responsables de programme. L'application du Budget programme a été repoussée finalement à 2017 et sera peut être mise en place par conséquent pour le prochain PNSR.

Le document du PNSR¹⁹ souligne la préférence du Gouvernement du financement du programme par des appuis budgétaires globaux ou sectoriels, sans pour autant exclure les autres instruments financiers. Cependant, peu d'appuis budgétaires ont été mis en place pour financer le PNSR. La principale innovation a été la mise en place d'un protocole de financement commun (PFC) par trois partenaires au développement : les coopérations allemande, danoise et autrichienne. L'évaluation menée de cette initiative souligne de véritables avancées pour le financement du programme. Elle montre aussi qu'un tel processus demande du temps et de la méthode, afin que les réformes induites par le passage de l'approche projet à l'approche programme connaissent le succès escompté.

Le passage à l'approche programme demande du temps et de la méthode. Il représente un processus d'apprentissage commun débouchant sur des réformes chez chacun des acteurs.

Encadré : Le Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR

Suite à l'adoption de la feuille de route pour la mise en œuvre du PNSR, trois partenaires du Burkina Faso (Allemagne, Autriche et Danemark) ont pris la décision d'accompagner le processus en signant un protocole de financement commun (PFC) d'un montant de plus d'un milliard (1 048 500 000) de francs CFA pour la période 2010-2012. Les fonds ont été déposés dans un compte spécial du Trésor Public et les procédures administratives, financières et comptables sont décrites dans un manuel de procédures qui se base sur les procédures burkinabè en vigueur, tout en se conformant aux principes et aux normes des membres du Groupe des PTF-PFC.

L'évaluation du PFC a mis en évidence les acquis importants de ce dispositif, qui a permis une avancée notable de l'application de l'approche programme dans le secteur rural au Burkina Faso. Le rapport souligne le renforcement du dialogue et la qualité de la concertation entre les différents groupes d'acteurs. Il salue l'engagement du Gouvernement et de ses partenaires, ainsi que la mobilisation des acteurs non étatiques autour du processus. Du côté du Gouvernement, le rapport souligne le renforcement des compétences des cadres impliqués dans le processus, le leadership dont ils ont pu faire preuve. L'évaluation met aussi en évidence le processus d'apprentissage au quotidien qui a caractérisé l'expérience spécifique acquise par le SP/CPSA, en charge de la gestion des fonds du panier commun.

Cependant, il semble que le processus a souffert de la faible maîtrise de l'approche programme par les acteurs, malgré les formations dispensées. Autre point noir, le processus national de passation des marchés, qui doit être renforcé pour atteindre les standards d'efficacité requis dans les approches programmes. Enfin, l'évaluation regrette l'absence de clauses spécifiques dans le protocole de financement qui prévoient une contribution financière directe de l'État, qui aurait pu motiver davantage le personnel engagé dans le processus et permettre de prendre en charge certaines dépenses de fonctionnement.

Il s'agit donc d'une phase d'apprentissage essentielle. L'expérience du PFC montre qu'un tel processus demande du temps et de la méthode, afin que les réformes induites par le passage de l'approche projet à l'approche programme connaissent le succès escompté.

Source : Synthèse réalisée à partir du rapport d'évaluation du protocole de financement commun pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route (période 2010-2012) de l'élaboration du Programme national du secteur rural (PFC-PNSR).

Un second protocole de financement commun a été préparé pour l'opérationnalisation du PNSR sur la période 2014-2015, proposant l'élargissement à la participation d'autres partenaires au développement. Cependant, la partie nationale n'est pas parvenue à faire aboutir le processus avant la fin de l'année 2015. Parmi les partenaires visés par l'élargissement, le principe de fongibilité des ressources et l'application des procédures de l'État dans la passation des marchés, ainsi que la réalisation d'un rapportage unifié, non spécifique à chaque partenaire, ont été des barrières impossibles à surmonter. Cette expérience, montre que les actions conjointes envisagées dans le cadre de l'approche programme nécessitent à la fois des réformes au niveau de l'État comme des partenaires au développement, et représente un apprentissage qui a besoin d'être accompagné.

5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au niveau national, l'année 2015 a marqué la fin des principaux référentiels de croissance et de développement du Burkina Faso, notamment de la SCADD au niveau national, et de la SDR ainsi que du PNSR au niveau du secteur agricole. Le Plan national de développement économique et social (PNDES) a été adopté en juillet 2016²⁰ en remplacement de la SCADD et la deuxième génération du PNSR est en cours de formulation.

En effet, en début novembre 2016, le processus d'élaboration de la seconde phase du PNSR a été lancé. Les acteurs du secteur rural doivent réussir à cette occasion de relever enfin les défis de l'approche programme sectorielle. Comme ce rapport l'a exposé, ce processus nécessite des changements en profondeur d'approche, d'instruments et de rôles tant de la part des instances publiques que des partenaires au développement. La distance à parcourir dépend de l'engagement des différents acteurs à opérer ces changements. L'État burkinabè doit poursuivre ses efforts pour renforcer son leadership politique et ses capacités institutionnelles, programmatiques et de gestion financière. Les partenaires au développement doivent eux poursuivre leurs efforts d'alignement et de coordination de leurs interventions, impliquant également des réformes de leurs procédures et des canaux de délivrance de leur aide.

L'État Burkinabè doit en particulier renforcer ses institutions et ses procédures nationales pour garantir l'application de l'approche sectorielle :

- Favoriser une plus grande stabilité institutionnelle afin de créer un environnement propice à la coopération entre l'État et ses partenaires et à la mise en œuvre de réformes institutionnelles durables.
- Parachever les textes et les réformes institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de l'approche programme et garantir leur bonne application, en particulier la nomination des responsables de programme au niveau national et d'organes opérationnels au niveau régional, en garantissant les conditions du plein exercice de leurs prérogatives.
- Renforcer les systèmes de gestion financière, de transparence, de redevabilité de l'État burkinabè. Les efforts entamés dans ce sens par l'adoption en novembre 2015 du dispositif juridique de gestion de finances publiques nationales, et l'adoption en février 2014 d'un cadre de planification et de suivi des mesures de réformes dans le secteur rural, doivent notamment être poursuivis.
- Développer un plan cohérent de renforcement des capacités et des acteurs et structures nationales ainsi que de leurs moyens humains,

matériels et financiers, en adéquation avec les objectifs à atteindre (pilotage, opérationnalisation, suivi et évaluation du prochain PNSR).

- Développer un ensemble d'outils facilitant la mise en cohérence des interventions des partenaires du secteur rural avec les objectifs et le cadre de résultat du PNSR.

Les partenaires au développement doivent renforcer l'efficacité, l'alignement et la coordination de leurs interventions sur le futur PNSR :

- Inscrire formellement le suivi des engagements d'alignement et de coordination des partenaires au développement comme une priorité du cadre de coordination, afin de donner un fondement au développement des outils et des indicateurs de suivi de l'alignement.
- Développer et mettre en œuvre des outils de suivi susceptibles de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide : un cadre logique pourrait ainsi fixer les objectifs et résultats attendus, et permettre de structurer les actions qui y concourent, tout en proposant des indicateurs objectivement vérifiables pour suivre les progrès réalisés au cours du temps. L'annexe 1 de ce rapport propose des éléments structurants d'un tel cadre logique.
- Systématiser le renforcement des capacités humaines, matérielles et institutionnelles de l'administration burkinabè en soutenant l'élaboration d'un plan de formation sectoriel.
- Décentraliser au maximum les niveaux de décision au niveau des représentations au Burkina Faso pour disposer des flexibilités nécessaires dans la coordination, le financement et l'alignement de leurs interventions sur les priorités et instruments définies par la partie nationale ou en concertation avec les autres partenaires.
- Favoriser la réalisation de diagnostics conjoints pour assurer une vision commune des priorités et réaliser des programmations communes sur cette base.
- Rechercher au maximum l'utilisation des structures et des procédures existantes et travailler conjointement avec la partie nationale à les renforcer pour établir des standards communs acceptables par la partie nationale et les partenaires au développement.
- Améliorer les procédures et canaux de délivrance de l'aide et favorisant les appuis budgétaires sectoriels et les approches de type panier commun et en abandonnant les unités de gestion de projet parallèles.

BIBLIOGRAPHIE

Banque Mondiale, 2012. Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole (2004-2012) : Projet de rapport principale. Banque mondiale, SP/CPSA; Novembre 2012.

Banque Mondiale, 2010. Mémoire Économique du Burkina Faso. Ministère de l'Économie et des Finances, Burkina Faso.

Banque Mondiale, 2009. Revue des Dépenses Publiques ; Au-delà du Paradoxe Burkinabé: Feuille de Route pour une Décentralisation Réussie et une Dépense Publique plus Efficace. Burkina Faso, Rapport No. 50354-BF, Novembre 2009.

Burkina Faso, 2012. Programme National du Secteur Rural (PNSR) 2011-2015. Document de programme, Juillet 2012.

CSD DR-SA-EV, 2015. Rapport de performances 2014 du développement rural. Février 2015

CSD DR-SA-EV, 2013. Rapport de performances 2012 du développement rural. Mars 2013

INSD, 1996. Le Profil de Pauvreté au Burkina Faso. Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan; Projet d'Appui Institutionnel aux Dimensions Sociales de l'Ajustement.

INSD, 2000. Profil et Évolution de la Pauvreté au Burkina Faso. Ministère de l'Économie et des Finances; Direction des Statistiques Générales, Étude Statistique Nationale, Première Edition, Ouagadougou, Mars 2000.

INSD, 2003. Burkina Faso : la pauvreté en 2003. Ministère de l'Économie et du Développement (MEDEV), Ouagadougou.

NOTES

- ¹ Données des enquêtes auprès des ménages de 1994, 1998, 2003 et 2009 de l'INSD
- ² Document du PNSR 2010.
- ³ *Coopération pour le développement : État de mise en œuvre de la déclaration de Paris au Burkina Faso. Rapport 2007*
- ⁴ Document du PNSR 2010.
- ⁵ En 2002, il s'agissait du Ministère de l'Agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH), du Ministère des ressources animales (MRA) et du Ministère de l'environnement et du cadre de vie (MECV). Il s'agit aujourd'hui des ministères de l'Agriculture, des Ressources animales, de l'Environnement, et de l'Eau et assainissement.
- ⁶ La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD) est un réseau d'agences bilatérales et multilatérales qui promeut les principes de la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra dans le secteur rural). www.donorplatform.org
- ⁷ Rapport Oxfam International : « Coordination et Alignement de l'aide : Mythe ou réalité ? L'exemple de la mise en œuvre de la politique agricole régionale de la CEDEAO », septembre 2011.
- ⁸ Oxfam Op.Cit.
- ⁹ Directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 de l'UEMOA.
- ¹⁰ Rapport CSD/DR-SA-EV de 2012
- ¹¹ Banque Mondiale, 2009
- ¹² Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme national du secteur rural, juillet 2010.
- ¹³ C'est le cas par exemple du PDA de GIZ, PCESA de DANIDA
- ¹⁴ Cas du CPP de la FAO
- ¹⁵ En 2012, le ministère en charge de l'agriculture s'appelait Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH) et contenait les importants projets d'eau potable et d'assainissement, ce qui n'est pas le cas en 2014 où il est éclaté en deux ministères à savoir : (1) Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (MASA), (2) Ministère de l'eau, des aménagements hydrauliques et de l'assainissement (MEAHA).
- ¹⁶ La mise en œuvre d'un projet implique (i) la promulgation de l'avis juridique ; (ii) la publication des textes de création et la classification du projet ; (iii) la nomination du responsable du projet; (iv) l'ouverture de compte(s) bancaires spécifiques; (v) les avis de non objection demandées par les bailleurs sur les différentes étapes ; (vi) la mobilisation de la contrepartie nationale, (vi) l'élaboration et l'approbation des plans de travail, du budget et du plan de passation des marchés.
- ¹⁷ Banque Mondiale; 2012. Revue diagnostique des dépenses publiques de base dans le secteur agricole (2004-2012) : Projet de rapport principal. Banque mondiale, SP/CPSA; Novembre 2012.
- ¹⁸ Pendant l'élaboration du PNSR, ces structures étaient appelées « Directions des études et de la planification (DEP) ».
- ¹⁹ Burkina Faso, 2012. Programme National du Secteur Rural (PNSR) 2011-2015. Document de programme, Juillet 2012.
- ²⁰ <http://news.aouaga.com/h/99992.html>

ANNEXE 1. PROJET DE CADRE LOGIQUE POUR L'EFFICACITE DE L'AIDE DANS LE SECTEUR RURAL

Logique d'intervention, Chaîne de résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Risques et hypothèses
Objectif Global : Accroître l'efficacité de l'aide au secteur rural	<ul style="list-style-type: none"> Degré d'atteinte (%) des cibles visées par les objectifs de la politique agricole du secteur Degré d'atteinte (%) des cibles visées par les objectifs du présent cadre logique 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport annuel de la politique agricole du secteur Statistiques propres du groupe de concertation des PTF et des administrations en charge du pilotage de la politique 	<ul style="list-style-type: none"> Adhésion des PTF Stabilité politique et institutionnelle
Objectif spécifique 1 : accroître l'alignement programmatique, institutionnel et financier aux priorités de la politique du secteur rural	<ul style="list-style-type: none"> % des projets dont le cadre de résultat et les indicateurs sont intégrés à au moins programme sectoriel national % des projets et programmes dont le pilotage et la gestion sont transférés à des structures nationales % des projets et programmes dont la gestion utilise des procédures nationales % des PTF qui ont respecté leurs engagements financiers Nombre de PTF impliqués dans des initiatives de panier commun et % total des financements représentés % de l'appui budgétaire sectoriel dans les dépenses publiques agricoles des PTF actifs dans le secteur Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Statistiques propres du groupe de concertation des PTF et des administrations en charge du pilotage de la politique <p><i>NB : l'analyse inter temporelle de ces indicateurs devrait mettre l'accent sur leur évolution qui permet de voir les progrès au cours du temps.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Adhésion des PTF Capacité des structures nationales à administrer et opérationnaliser l'alignement des PTF
Objectif spécifique 2 : accroître la coordination des PTF du secteur rural	<ul style="list-style-type: none"> % des PTF actifs dans le secteur rural (au moins 1 projet ou 1 appui financier) qui participent au cadre de concertation des PTF 	Statistiques du groupe de concertation des PTF	<ul style="list-style-type: none"> Adhésion des PTF Persistance de l'esprit « porte drapeau » au sein des PTF

Logique d'intervention, Chaîne de résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Risques et hypothèses
	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de revues et diagnostics communs réalisés • Nombre (ou %) d'initiatives de PTF présentés au groupe de coordination dans la phase de programmation • Etc. 		
Objectif spécifique 3 : accroître la complémentarité des actions des PTF	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre (ou %) des projets ou initiatives multi-bailleurs ; • % des financements du secteur rural qui passent par des programmes sectoriels rattachés à la politique du secteur rural • Nombre de PTF supplémentaires soutenant les efforts concertés de mise en œuvre du PNSR • Etc. 	Statistiques propres du groupe de concertation des PTF pour les deux indicateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Adhésion des PTF • Existence d'un engagement, d'une volonté et d'un leadership politique national fort qui permette la mise en cohérence des actions • Capacité des structures nationales à assurer la complémentarité des actions

ANNEXE 2. GRILLE D'ANALYSE DES NIVEAUX D'ALIGNEMENT

Trois stades d'alignement sont différenciés pour permettre de cerner l'ensemble des enjeux liés à l'alignement, trop souvent limité dans les discussions sur l'efficacité de l'aide à l'alignement des objectifs d'un programme sur les axes stratégiques d'une stratégie nationale. Les enjeux de l'alignement sont en réalité bien plus importants. Il s'agit d'un processus d'apprentissage collectif, impliquant des ajustements majeurs des modalités d'intervention des PTF et des États. Bien que présentés de manière théorique, ces "stades" d'alignement ont pour objectif d'illustrer la progression possible pour un acteur et servir de guide à son action. Il montre par exemple qu'un PTF peut par exemple avancer sur l'alignement programmatique et institutionnel en conservant dans un premier temps une indépendance ou un contrôle important de la gestion de ses ressources financières, qui souvent cristallise (à juste titre) les réactions des PTF, contraints par leurs propres systèmes de redevabilité sur l'utilisation d'argent public.

	Alignement programmatique	Alignement institutionnel	Alignement financier
Principes	<p>L'alignement programmatique consiste à aligner les interventions des bailleurs avec les priorités identifiées par les pays partenaires. Il recouvre les objectifs politiques/stratégiques de l'alignement de l'aide.</p> <p>L'alignement programmatique va au-delà de l'inscription du projet dans l'esprit ou la vision politique portée par la politique sectorielle. Il s'agit d'une mise en correspondance du cadre logique du projet avec les objectifs spécifiques et le cadre de résultat du programme d'investissement dans lequel il s'inscrit. En adoptant les mêmes indicateurs de suivi-évaluation que celui du programme national, il devient alors possible de mesurer la contribution du projet aux résultats globaux.</p> <p>Dès lors que plusieurs institutions interviennent dans le même domaine, l'alignement programmatique nécessite une concertation et une coordination étroite entre les PTF, qui doit être assurée sous le leadership de l'État, afin</p>	<p>L'alignement institutionnel consiste dans le transfert pour chaque projet ou programme des fonctions de pilotage, de gestion, de mise en œuvre et de suivi-évaluation aux institutions nationales (il peut s'agir de l'administration centrale, des ministères, des services techniques centraux ou déconcentrés, des autorités locales, des agences et institutions mandatées et compétentes).</p> <p>Les bailleurs abandonnent donc leurs unités parallèles de gestion, de pilotage de suivi de projets pour s'aligner sur les structures et les procédures propres aux pays. Ces structures auront été préalablement renforcées et dotées de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions et opérer en respect de standards minimum acceptables par les partenaires.</p>	<p>L'alignement financier consiste à utiliser les circuits financiers nationaux (ou régionaux) afin d'aller progressivement vers de l'aide budgétaire sectorielle ou globale.</p> <p>La prévisibilité des ressources financières allouées par les bailleurs doit permettre au pays partenaire d'anticiper les échéances de paiement, et à terme de prévoir la mobilisation de ressources qui seront nécessaires pour poursuivre les interventions en l'absence d'appuis financiers extérieurs.</p>

	d'éviter la duplication des actions et permettre le financement adéquat de l'ensemble des programmes, favorisant la complémentarité entre acteurs.		
Outils & procédés	<p>L'alignement programmatique implique notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un inventaire détaillé et mis à jour régulièrement des interventions en cours permettant d'identifier les gaps d'intervention et/ou de financements (géographiques, thématiques); • des diagnostics et missions d'identification partagées ou conjointes; • la programmation commune des interventions; • la revue commune des interventions à mi parcours ou en fin de projet ; • l'identification commune de besoins de renforcements de capacités, notamment sur les capacités de pilotage et de suivi-évaluation, et la définition d'un plan commun et global de renforcement des capacités (au-delà des besoins immédiats pour la mise en œuvre d'un programme). 	<p>L'alignement institutionnel implique notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'identification précise et l'analyse commune (groupes de travail commun État-partenaires) des règles et procédures techniques et administratives du pays de la collectivité ou de l'entité régionale: outils et procédures de contrôle et de gestion, règles de passation de marchés, etc. • la définition de standards communs acceptables par les deux parties; • l'utilisation progressive des nouvelles règles et procédures dans une démarche d'apprentissage mutuel, impliquant qu'un temps spécifique soit réservé à la concertation et la résolution de problèmes (qui doit au besoin primer dans ce types de programmes sur l'efficacité des déboursements et de la mise en œuvre) <p>Deux principes d'action méritent d'être soulignés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la concertation entre les PTF et l'État est essentielle pour assurer une cohérence des interventions, définir les responsabilités de chaque acteur et éviter la multiplication des guides et procédures. • l'identification progressive des résistances, des déficits de capacités etc. est indispensable pour élaborer en commun un programme de renforcement des capacités sur le moyen terme. 	<p>L'alignement financier implique les mêmes points que pour l'alignement institutionnel, mais cette fois sur les aspects budgétaires et financiers.</p> <p>Plusieurs points additionnels méritent d'être soulignés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'alignement nécessite la création d'un cadre de dépense à moyen-terme par secteurs permettant la prévision, le suivi et l'évaluation des flux financiers, qu'ils soient d'origine budgétaire ou de PTF • cet alignement peut lui-même être progressif, passant par un alignement sectoriel (permettant un fléchage des ressources) ou global. I • dans une optique d'apprentissage mutuel qui se voudrait transitoire, il est possible de s'appuyer sur des acteurs bancaires extérieurs pour éviter un "mélange" des ressources ainsi apportées avec les ressources nationales.

© Oxfam International Novembre 2016

Ce document a été rédigé par Samuel Kaboré. Oxfam remercie Jean Denis Crola pour l'adaptation de la recherche originale, Issaka Ouandaogo, Imma de Miguel et Gabriel Pons pour son assistance dans sa réalisation, l'ensemble des personnes qui ont donné de leur temps pour participer aux entretiens. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-0-85598-827-2, novembre 2016.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org.