

Passage à l'échelle et renforcement des capacités au Burkina Faso

Recherche du consensus avec les partenaires et le gouvernement burkinabé sur le passage à l'échelle

A/ Chronologie

5 octobre 2005 : le gouvernement du Burkina Faso, à travers une lettre du Ministère de l'économie et du développement (PDEV), a demandé l'appui du PNUD pour la définition d'une stratégie d'accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Cette demande s'inscrit dans la continuité du Sommet du Millénaire de Septembre 2005, de l'engagement des pays à la mise en place de stratégies nationales de réduction de la pauvreté, alignées avec les OMD et la réaffirmation d'un partenariat Nord-Sud pour atteindre ces objectifs.

23 au 25 janvier 2006 : Visite de travail du ministre de l'économie et du développement et du coordonnateur du SNU au Burkina Faso au siège du PNUD à New York pour discuter des appuis possibles en faveur de l'accélération de l'atteinte des OMDs.

13 au 17 mars 2006 : Mission l'équipe conjointe du RBA, du BDP et du projet du Millénaire au Burkina Faso. En vue de répondre à ces défis, la mission propose la mise en oeuvre d'une stratégie d'accélération du développement dans la perspective de l'atteinte des OMD au Burkina Faso reposant sur trois piliers :

- Pilier I : (i) L'estimation sectorielle des besoins financiers et humains de long terme pour atteindre les OMD en 2015 et (ii) le diagnostic des capacités institutionnelles et systémiques et l'évaluation chiffrée des besoins en la matière permettant la création d'un environnement contribuant activement à la réalisation des objectifs. Lors de ces deux exercices qui seront menés de front, un accent particulier sera mis sur les interventions qui peuvent être entreprises sans délai en vue de leur prise en compte dans l'élaboration des plans d'action prioritaires.
- Pilier II : (i) La consolidation de l'évaluation des besoins et du diagnostic des capacités permettant (ii) l'établissement d'un scénario de cadrage des dépenses de moyen terme (CDMT)¹ à cinq ans aligné sur les OMD identifiant notamment les mesures à gains rapide pour accélérer le progrès vers les OMD et à renforcer les capacités nécessaires à l'efficacité de ces mesures.
- Pilier III : (i) la stratégie de mobilisation des ressources et (ii) l'évaluation de l'impact macroéconomique de la politique d'accélération vers les OMD.

Quelques mesures à gains rapides identifiées par la mission : le contrôle de la malaria à l'échelle nationale par la fourniture de moustiquaires imprégnées d'insecticides et la fourniture de soins curatifs ; la formation des agents communautaires de santé qui

¹ La Cinquième Revue du Programme de Réduction de la Pauvreté et de Facilitation de la Croissance (PRGF) réalisée par le Fonds Monétaire International (FMI) et la « Lettre d'Intention de politiques économiques et financières pour 2006 » du Ministre des finances et du Budget –disponibles sur le site du FMI- appellent à la définition d'un scénario du CDMT basé sur l'atteinte des OMD.

pourraient être utilisés : i) dans la lutte contre le paludisme, le SIDA, la tuberculose, ii) dans les campagnes de vaccination et de changement de comportement (meilleure hygiène et nutrition) et iii) planning familial ; Lancement d'un programme d'amélioration de l'accès des exploitants des petites fermes aux intrants agricoles (engrais et semences améliorées) ; la gratuité de l'éducation de base et de l'accès aux soins de santé primaires.

Mars - avril 2006 : revue annuelle du CSLP-PAP.

La dernière revue annuelle de mise en oeuvre du CSLP (avril 2006) a permis au gouvernement burkinabé et à ses partenaires au développement (partenaires techniques et financiers, société civile) d'échanger sur la nécessité de réviser le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté ou de revoir en profondeur le Plan d'Action Prioritaire (PAP) de mise en oeuvre du CSLP. Le CSLP ayant été révisé il y a à peine trois ans, un consensus assez large est apparu pour ne pas engager une revue du CSLP mais du PAP, c'est-à-dire des Politiques, Programmes et Projets (PPP) soutenant la mise en oeuvre du CSLP. Certains représentants tant du gouvernement que des partenaires techniques et financiers ont toutefois souligné que le CSLP devrait à l'avenir être rééquilibré pour intégrer davantage la dimension « croissance et développement du secteur privé ». Concernant les objectifs assignés à la lecture en profondeur du PAP, les positions ont été plus tranchées. Pour certains partenaires techniques et financiers (notamment les pays nordiques), la priorité actuelle est de régler au préalable les problèmes de capacité d'absorption que rencontre l'administration burkinabé dans les secteurs de l'éducation et de la santé. D'autres partenaires techniques et financiers, comme la Banque mondiale, ont souligné qu'il apparaissait nécessaire d'approfondir les politiques sectorielles dans certains secteurs, comme les infrastructures.

Lors de cette revue annuelle, les partenaires techniques et financiers sont tombés d'accord sur la nécessité d'appuyer le renforcement des capacités mais soutiennent des approches divergentes. Les Partenaires appuyant le passage à l'aide budgétaire souhaitent que ce renforcement des capacités se fassent en appui à l'administration burkinabé pérenne et non à travers des structures ad hoc de projet dont les acquis ne sont que très difficilement pérennisés à court terme.

De mai à fin juin 2006 : Discussions entre partenaires techniques et financiers

La discussion a été approfondie entre Partenaires techniques et financiers. Cette discussion a permis de souligner l'importance du renforcement des capacités humaines, institutionnelles et financières pour que le Burkina Faso puisse réaliser les objectifs du Millénaire d'ici 2015. Le FMI appuie par ailleurs le ministère des Finances et du Budget pour établir un Cadre des Dépenses à Moyen Terme variantiel et orienté vers la réalisation des OMD.

2 juin 2006 : atelier (début juin 2006) organisé à l'attention de la DGEP sur les outils de planification axée sur les OMDs. à l'attention du ministère des finances et des ministériels sectoriels. Cet atelier a souligné le bien fondé de l'approche qui permet de mettre à plat les différents budgets programmes des ministères sectoriels, d'examiner leur cohérence avec les objectifs de développement de long terme axé sur la réalisation des OMD et surtout de discuter et identifier les besoins de renforcement des capacités

humaines, financières et institutionnelles. Les secteurs suivants ont été traités : santé, éducation, environnement, infrastructures, eau et agriculture.

20 juin 2006 : Réunion de coordination trimestrielle sur le thème du passage à l'échelle
Le thème du « passage à l'échelle » a été inscrit à l'ordre du jour de la réunion de coordination trimestrielle organisée par le Système des Nations Unies. Le PNUD y a présenté l'approche IPS et les initiatives engagées à la demande du gouvernement burkinabé depuis l'automne 2005.

De la discussion qui a suivi cette présentation du PNUD, deux points de vue assez différents ont été exprimés par les partenaires : pour certains donateurs (pays bas), le changement d'échelle peut constituer un mauvais signal émis à l'attention du gouvernement et constituer une incitation à la mauvaise gestion ; pour d'autres donateurs, comme la Banque mondiale qui intervient dans treize secteurs, les problèmes de gouvernance restent circonscrits. De plus, le changement d'échelle devrait s'accompagner d'un élargissement des modalités d'intervention des donateurs vers les approches communautaires et les partenariats publics-privés.

Septembre-octobre 2006 : remplissage du questionnaire CAD sur l'efficacité de l'aide
Le Secrétariat Technique sur l'Efficacité de l'Aide (STELA), mis en place par les partenaires techniques et financiers pour assurer sur le terrain le suivi de la déclaration, a appuyé le coordonnateur national afin d'assurer le remplissage du questionnaire CAD. Les leçons apprises par le remplissage de ce questionnaire seront discutées lors de la réunion trimestrielle de décembre. Les actions à mener devront permettre d'atteindre un meilleur suivi financier de l'aide, notamment de l'aide projet, à travers la loi de finances et la Cadre des Dépenses à Moyen terme (CDMT). Le STELA recommande également d'inclure explicitement dans les approches programme un volet « renforcement des capacités ».

Du 25 au 26 octobre : atelier de formation sur les outils de planification axé sur les OMDs

Cet atelier de formation organisé par la DGEP à l'attention des principaux ministères sectoriels avec l'appui du PNUD (une équipe du siège composée de M. Boubou Camara et Siaka Coulibaly). Cet atelier a permis d'identifier et de mobiliser les ministères sectoriels cibles (éducation, santé, VIH/sida, environnement, infrastructure, énergie). Il ressort par ailleurs de l'évaluation de l'atelier qu'une très grande majorité des participants a déclaré être prêt à appliquer les outils et même à former d'autres cadres à l'utilisation de ces outils. Les travaux, qui se poursuivront en novembre et décembre devront permettre d'aboutir à de premières évaluations d'ici la fin décembre.

Poursuite actuelle des travaux afin de les intégrer dans la revue du CSLP

B/ Enjeux identifiés pour le passage à l'échelle au Burkina Faso

Compréhension de la notion de passage à l'échelle

La réunion de coordination trimestrielle a permis de discuter la notion de passage à l'échelle. Il apparaît que certains partenaires ont tendance à réduire le passage et les

travaux du projet du Millénaire à une simple augmentation quantitative. La discussion a permis de préciser la notion de passage à l'échelle appuyée par le Système des Nations Unies :

- L'augmentation des ressources financières ne doit pas porter seulement sur l'augmentation des investissements mais doit également prendre en considération les dépenses récurrentes qui permettent à l'administration de fonctionner régulièrement (par exemple, achat d'encre pour les imprimantes ou de papier d'impression) ;
- L'augmentation quantitative des ressources financières doit s'accompagner d'une amélioration qualitative de leur gestion ;
- Les goulots d'étranglement ne peuvent être correctement identifiés que si les politiques sectorielles reposent sur une vision de long terme qui permettent d'identifier les moyens nécessaires et la séquence des renforcements à mettre en œuvre (former les enseignants avant de construire de nouvelles écoles ; former les gestionnaires en finances publiques avant d'augmenter l'aide ; dans le secteur des services sociaux, étudier la gratuité de l'accès afin de faciliter l'accès des pauvres) ;
- Le passage à l'échelle repose également sur un renforcement des politiques qui viennent en appui à l'augmentation de l'aide : la décentralisation pour s'assurer que les politiques de développement « irriguent » l'ensemble du territoire ; la réforme de la fonction publique pour s'assurer que des fonctionnaires motivés et compétents assurent quotidiennement la mise en œuvre des politiques, programmes et projets ; le développement du secteur privé, et notamment des petites et moyennes entreprises, pour s'assurer que les recouvrements fiscaux pourront progressivement prendre le relais des ressources extérieures dans le financement du développement.

Engagements des partenaires techniques et financiers sur le passage à l'aide

Les partenaires techniques et financiers sont diversement engagés dans le passage à l'échelle :

- *Les partenaires les plus engagés sont les institutions financières.* Le FMI appuie la réflexion macroéconomique sur le passage à l'échelle, sous réserve que la soutenabilité de l'endettement extérieur soit préservée à moyen terme ; la Banque mondiale souhaite augmenter rapidement son portefeuille au Burkina Faso (dans le domaine des infrastructures notamment).
- *Les partenaires bilatéraux sont plus réservés.* Peu nombreux sont ceux qui sur le terrain peuvent s'engager ouvertement sur le passage à l'échelle et l'augmentation de l'aide qui l'accompagne parce que les décisions dépendent principalement de leur siège. Le Canada pourrait augmenter son portefeuille au Burkina Faso en passant à l'aide budgétaire, passage actuellement à l'étude. Cependant, les partenaires bilatéraux représentés au Burkina Faso ne respectent pas le seuil d'APD fixé à 0,7% du PIB, à l'exception des Pays-Bas et du Danemark. C'est pourtant ces deux pays qui parmi les bilatéraux ont pris le leadership dans les discussions sur le passage à l'échelle, en mettant l'accent sur les problèmes de gouvernance. Situation qui permet aux autres donneurs bilatéraux représentés au

Burkina Faso à être discret sur le respect des engagements internationaux qu'ils n'ont pas encore tenus.

- *Les organisations régionales.* La commission européenne a préparé son XX^{ème} FED. Concernant les appuis européens, un point de discussions importantes reste la négociation des APE et les compensations financières additionnelles au XX^{ème} FED qui pourraient encore avoir lieu. Le Programme Economique Régional (PER) récemment présentés par l'UEMOA lors de la table ronde tenue à Dakar pourrait permettre de mobiliser des ressources complémentaires pour la mise oeuvre du PER mais les mécanismes de coordination du PER avec les DSRP nationaux méritent sans aucun doute d'être précisés (le STELA travaille avec l'UEMOA en ce sens).
- *Certaines ONGs* sont engagés dans l'accélération de l'atteinte des OMDs. Ainsi, la SNV et le PNUD, en étroite concertation avec le MEDEV et le MATD, ont formulé un projet pilote pour accompagner la décentralisation des politiques sectorielles dans le domaine de la santé et de l'éducation². Par ailleurs, le PNUD a commencé à identifier certaines associations sur lesquelles s'appuyer pour développer des approches communautaires (par exemple, l'APIPAC dans le domaine de l'agriculture irriguée. Cette structure a une expertise reconnue par le secteur privé agricole dans le domaine de l'appui technique).
- *Le secteur privé* semble encore peut impliquer dans le processus d'accélération de l'atteinte des OMDs. Pourtant, les premiers travaux sur la planification axée sur les OMDs montrent que dans certains secteurs comme dans le domaine de l'eau le secteur privé Burkinabé ne pourra pas répondre à l'accroissement de la demande. Aussi, le PNUD et les partenaires techniques et financiers ont souhaité que la Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) en cours d'adoption puisse répondre aux questions suivantes : La fragmentation des marchés publics à l'attention des petites et moyennes entreprises constitue-t-elle un objectif du programme 6 ou la situation actuelle, qui réserve de fait les marchés aux quelques grandes entreprises de la place est-elle jugée satisfaisante par la SRFP ? Quelle est la prévisibilité des marchés publics souhaitée ? Le gouvernement burkinabé souhaite-t-il ancrer les marchés publics sur un plan d'achat à long terme des ministères cohérents avec les politiques sectorielles et accroître ainsi la prévisibilité à moyen de la demande publique adressée au secteur privé ?

² Les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat ont besoin d'appuis conséquents durant la phase de communalisation et de mise en place des conseils régionaux. Une stratégie articulée avec des plans d'actions pour la mise en oeuvre de la décentralisation est nécessaire pour approfondir le dialogue des politiques nationales tant avec l'Etat central, la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Capacité à suivre l'aide extérieure

L'approche préconisée par l'approche du Millénaire repose au niveau macroéconomique sur le Cadre des Dépenses à Moyen terme (CDMT). Toutefois, le CDMT n'intègre en pratique qu'une très faible partie de l'aide, principalement l'aide budgétaire (cette situation n'est pas propre au Burkina Faso et se rencontre dans de nombreux pays africains). Aussi, les efforts pour une meilleure budgétisation de l'aide, notamment de l'aide projet, devront être poursuivis à la faveur du suivi de la déclaration de Paris (cf. plan d'actions du STELA) et de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques.