Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec le Burkina Faso
---
Evaluation de niveau national

Rapport Final

Volume 1 – Rapport Principal

Version finale

31 mai 2010

Evaluation pour le compte de la Commission européenne

Un Consortium composé de
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Chef de file : ECO Consult
Personne de contact : Dietrich BUSACKER
Dietrich.Busacker@eco-consult.com

Contrat n° EVA 2007/geo-acp

Cette évaluation a été commanditée par :

l'Unité Commune d'Evaluation de :
l'Office Européen de Coopération (EuropeAid)
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction Générale des Relations Extérieures

Evaluation réalisée par : Baudouin Michel (chef d'équipe), Amakoe Adolehoume, Mamadou Diallo, Nguala Philippe Luzietoso, Marcel Innocent Naba, et Marc Raffinot
Gestionnaire d'évaluation pour le consortium : Jérôme Coste

L'évaluation est gérée par l'Unité d'Evaluation, laquelle a également présidé le groupe de référence composé des membres des services EuropeAid et DG Développement

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Union européenne ou des autorités des pays concernés

Statut et versions du document

Vers.	*Date*	*Statut*	*Feedback*	*Date*
1	*22 déc. 2009*	*Provisoire*	*oui*	*21 janv. 2010* *9 fév. 2010*
2	*28 fév. 2010*	*Provisoire*	*Oui*	*16 mars 2010*
3	*26 avril 2010*	*Final*	*Oui*	*25 mai 2010*

Table des matières

Page

RESUME 1
Summary 6
1 Introduction 13
1.1 Cadre, objectif et champ de l'évaluation 13
1.1.1 Cadre de l'évaluation 13
1.1.2 Objectif de l'évaluation 13
1.1.3 Champ de l'évaluation 13
1.2 Structure du rapport 16
1.3 Méthodologie de l'évaluation 16
1.3.1 Phases successives d'évaluation 16
1.3.2 Schéma de la logique de l'intervention de l'Union européenne 17
1.3.3 Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs 17
1.3.4 Processus de collecte et d'analyse des données et démarche de jugement appliquée 18
1.3.5 Limites du processus de collecte et analyse des données et des jugements 20
2 CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-BURKINA FASO 22
2.1 Contexte politique, économique, social et culturel 22
2.2 Politique du Gouvernement 26
2.2.1 La Stratégie de développement du Burkina Faso 26
2.2.2 Rapport national sur les OMD 27
2.3 Aide au développement 1999-2008 et principaux bailleurs 27
2.4 Stratégie de coopération au développement de l'UE au Burkina Faso 28
2.4.1 Documents de stratégie pays (DSP) et programme indicatif national (PIN) 28
2.4.2 Stratégie de Coopération Régionale 29
2.4.3 La logique générale d'intervention de l'aide programmable des PIN 30
2.5 Moyens d'aide disponibles et employés pour la mise en œuvre de la stratégie 31
2.6 Autres interventions communautaires et articulation à l'aide programmable de niveau national 32
3 REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES 35
3.1 Pertinence 35
3.1.1 Les interventions de l'aide européenne sont concordantes avec les priorités gouvernementales énoncées dans les documents de programmation (CJ 1.1) 35
3.1.2 Les bénéficiaires ont été impliqués dans la définition des objectifs sectoriels (CJ 1.2) 36
3.1.3 Réponse à la Question évaluative 1 37
3.2 Secteur transports 37
3.2.1 Les interventions de l'UE (i) ont amélioré l'état des routes du réseau prioritaire sur les axes internationaux et intérieurs, et de ce fait (ii) diminué les coûts de transports et les temps de parcours (CJ 2.1) 37

3.2.2 Les interventions de l'Union améliorent la sécurité routière (CJ 2.2) 39
3.2.3 Les interventions de l'UE ont participé à augmenter les échanges commerciaux nationaux et internationaux (CJ 2.3) 40
3.2.4 Le dispositif institutionnel promu par les interventions de l'UE a augmenté durablement les capacités des acteurs de l'entretien routier et les ressources financières qui lui sont dédiées (CJ 2.4) 41
3.2.5 Les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont amélioré la visibilité de l'UE auprès des acteurs (CJ 2.5) 43
3.2.6 Les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont amélioré l'accessibilité aux services sociaux (CJ 2.6) 43
3.2.7 Réponse à la Question évaluative 2 44
3.3 Appuis macroéconomiques 45
3.3.1 L'aide budgétaire de l'UE a amélioré la qualité et la quantité du financement extérieur du Burkina Faso (CJ 3.1) 45
3.3.2 Les interventions en matière d'appui macroéconomique de l'UE ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques (CJ 3.2) 49
3.3.3 L'intervention de l'UE a contribué à l'amélioration des services sociaux de base (CJ 3.3) 51
3.3.4 Les interventions des partenaires en matière d'aide budgétaire, y compris celles de l'UE, ont contribué à l'amélioration de la stabilité macroéconomique et à la réduction de la pauvreté (CJ 3.4) 53
3.3.5 Réponse à la Question évaluative 3 56
3.4 Développement rural et de sécurité alimentaire 56
3.4.1 Développement rural (CJ 4.1) 57
3.4.2 La sécurité alimentaire (CJ 4.2) 62
3.4.3 Réponse à la Question évaluative 4 65
3.5 Eau et assainissement 66
3.5.1 L'intervention européenne a permis d'améliorer l'approvisionnement en eau potable et l'accès à l'assainissement des populations défavorisées (CJ 5.1) 66
3.5.2 L'intervention européenne a permis d'améliorer la situation sanitaire dans les zones d'intervention (CJ 5.2) 66
3.5.3 Les installations financées sont toujours fonctionnelles (CJ 5.3) 67
3.5.4 Réponse à la Question évaluative 5 69
3.6 Culture 70
3.6.1 Le nombre d'acteurs non étatiques appuyé (nouveaux ou existants) est significatif (CJ 6.1) 70
3.6.2 Les acteurs non étatiques appuyés sont viables et peuvent exercer leur influence de manière durable + impact sur l'économie et l'emploi (CJ 6.2) 70
3.6.3 Réponse à la Question évaluative 6 71
3.7 Secteur privé et intégration régionale 72
3.7.1 Le secteur privé est renforcé et constitue un réel moteur du développement économique (CJ 7.1) 72
3.7.2 Améliorations constatées en matière législative (CJ 7.2) 73
3.7.3 Un secteur productif plus compétitif à l'international (CJ 7.3) 74
3.7.4 Réponse à la Question évaluative 7 75
3.8 Efficience 77
3.8.1 Pour les différents outils utilisés, les décisions prises, les moyens mis en place et les résultats obtenus sont effectifs dans des délais raisonnables et correspondant aux besoins des bénéficiaires (CJ 8.1) 77

3.8.2 Adéquation des ressources utilisées par rapport aux résultats obtenus, pour les différents instruments utilisés (analyse comparative des différents outils financiers) (CJ 8.2) ... 78
3.8.3 Réponse à la Question évaluative 8 ... 79
3.9 Bonne gouvernance ... 80
3.9.1 La perception du pays est bonne (CJ 9.1) ... 80
3.9.2 L'Union européenne participe activement au renforcement des capacités nationales (CJ 9.2) ... 81
3.9.3 Les interventions de l'Union européenne en matière de renforcement des capacités sont efficaces et une amélioration est constatée dans les performances des organisations touchées (CJ 9.3) ... 82
3.9.4 Les interventions de l'Union européenne ont contribué à une meilleure gouvernance sectorielle (CJ 9.4) ... 82
3.9.5 Réponse à la Question évaluative 9 ... 83
3.10 Cohérence, complémentarité et coordination (3C) ... 84
3.10.1 Les effets attendus des interventions de l'Union européenne sont complémentaires et additionnels aux effets des interventions des autres PTF dont les interventions des Etats membres. (CJ10.1) ... 84
3.10.2 Les interventions de l'UE sont menées en coordination avec la politique nationale et les interventions des autres PTF (CJ10.2) ... 85
3.10.3 Réponse à la Question évaluative 10 ... 86
3.11 Questions transversales ... 87
3.11.1 Les interventions de l'UE ont intégré la dimension environnementale, genre, VIH/SIDA et droit de l'homme (CJ 11.1) ... 87
3.11.2 Les interventions de l'UE ont contribué à améliorer le degré et les modalités de prise en compte de ces questions transversales par le gouvernement (CJ 11.2) ... 89
3.11.3 Réponse à la Question évaluative 11 ... 90
4 CONCLUSIONS ... 91
4.1 Conclusions générales ... 91
4.1.1 La pertinence de l'approche stratégique et des interventions ... 92
4.1.2 L'efficacité de l'aide dans les différents secteurs d'intervention ... 93
4.1.3 L'efficience des interventions ... 94
4.1.4 Les effets (impacts) et la viabilité des interventions ... 94
4.2 Conclusions spécifiques (CS) à chaque question d'évaluation ... 95
5 RECOMMANDATIONS ... 102
5.1 Recommandations de portée générale ... 102
5.2 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur des transports et infrastructures routières ... 103
5.3 Recommandations spécifiques concernant l'appui budgétaire ... 105
5.4 Recommandations spécifiques ayant trait aux interventions dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire : ... 106
5.5 Recommandations spécifiques ayant trait aux interventions dans le secteur eau et assainissement ... 106
5.6 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur « Culture » ... 107
5.7 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur privé ... 108

VOLUME 2 : ANNEXES

ANNEXE 1 **TERMES DE REFERENCES**

ANNEXE 2 **DONNEES COMPLEMENTAIRES, LOGIQUE D'INTERVENTION ET STRATEGIE DE L'UE**

ANNEXE 3 **INVENTAIRE DES PROJETS ET PROGRAMMES AU BURKINA FASO**

ANNEXE 4 **METHODOLOGIE DE L'EVALUATION**

ANNEXE 5 **MATRICE D'EVALUATION - DETAILS DES REPONSES AUX QUESTIONS D'EVALUATION**

ANNEXE 6 **FICHES D'EVALUATION DE PROGRAMMES/PROJETS**

ANNEXE 7 **DONNEES ECONOMIQUES ET SOCIALES DU PAYS**

ANNEXE 8 **BAILLEURS ET APD AU BURKINA FASO**

ANNEXE 9 **BIBLIOGRAPHIE**

ANNEXE 10 **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

ANNEXE 11 **CALENDRIER DE LA MISSION DE TERRAIN**

ANNEXE 12 **COMPTES RENDUS DES « FOCUS GROUPS »**

page

Liste des tableaux du Volume I

Tableau 1 : Recommandations de l'évaluation de la Stratégie pays de l'UE, 2001 15
Tableau 2 : Matrice des questions et critères d'évaluation 18
Tableau 3 : Indice de développement humain du Burkina Faso, 2005 22
Tableau 4 : Montants FED engagés en millions d'euros (montants arrondis) 31
Tableau 5 : Montants engagés par ligne budgétaire (arrondis en millions d'euros) 34
Tableau 6 : Evolution du budget prévisionnel de l'entretien courant 41
Tableau 7 : Indicateurs sociaux (1990-2007) 52
Tableau 8 : Principaux indicateurs macroéconomiques 54
Tableau 9 : Logique d'intervention SADR 57
Tableau 10 : Implantation de la norme ISO 9000 dans les entreprises 74
Tableau 11 : Actions de renforcement des capacités 81

Liste des figures du Volume I

Figure 1 : Carte du Burkina Faso 12
Figure 2 : Déroulement de l'évaluation en quatre phases 16
Figure 3 : Evolution de l'APD (versements nets) au Burkina Faso 1999-2007 28
Figure 4 : Engagements du 8e et 9e FED par secteur de concentration 29
Figure 5 : Fonds FED engagés, contractés et payés au Burkina Faso 1999-2008 31
Figure 6 : Fonds mobilisés sur lignes budgétaires, par ligne budgétaire et secteur 34
Figure 7 : Etat du réseau routier en 2007 38
Figure 8 : Evolution du trafic de marchandises et répartition modale (2000-2007) 40
Figure 9 : Durée de service effectif des chaussées (situation de surcharge) 42
Figure 10 : Financement extérieur de l'Etat burkinabè (au sens du TOFE) : total, programmes et AB de l'UE (milliards de Fcfa) 47

Abréviations

Sigle	Nom
3C	Coordination, complémentarité et cohérence
AB	Appui budgétaire
ABCD	Association burkinabè des chorégraphes et danseurs
ABCRP	Programme d'appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté
ABECD	Association des bureaux d'études et conseils en développement
ABG	Appui Budgétaire Général
ABGP	Appui Budgétaire Général basé sur un Partenariat
ABMAQ	Association burkinabè pour le management de la qualité
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AEP	Approvisionnement en eau potable
AEPA	Approvisionnement en eau potable et assainissement
AEPS	Adduction d'eau potable simplifiée
AFD	Agence française pour le développement
AIDCO	Office de coopération EuropeAid
ANE	Acteurs non étatiques
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de Partenariat Economique
APIM	Association professionnelle des institutions de microfinance
APO	Accord politique de Ouagadougou
AT	Assistance Technique
AUE	Association d'usagers de l'eau
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BF	Burkina Faso
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission européenne
CCI-BF	Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina Faso
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CF	Convention de Financement
CGA	Centre de gestion agréé
CGAB	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires
CGP	Cellule de gestion du projet
CICR	International Committee of the Red Cross
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIRB	Comité interprofessionnel du Riz - Burkina
CIRDES	Centre International de Recherche – Développement sur l'Elevage en zone subhumide
CJ	Critère de Jugement
CNEau	Conseil national de l'eau

Sigle	Nom
CNSA	Conseil National de Sécurité Alimentaire
CONASUR	Comité national de secours d'urgence et de réhabilitation
CPSA	Coordination des politiques sectorielles agricoles
CRIS	Common Relex Information System
CS	Conclusion spécifique
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CST	Commission Sectorielle et Thématique
CSP	Cadre stratégique pays
DANIDA	Agence danoise pour le développement international
DUE	Délégation de l'Union Européenne
DCP	Document Cadre de Partenariat
DCSLP	Document Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DEV	Direction générale du développement
DG	Direction Générale
DGAEUE	Direction générale de l'assainissement des eaux usées et excrétas
DGPER	Direction générale de la promotion de l'économie rurale
DGPSA	Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles
DGR	Direction Générale des Routes
DGRE	Direction générale des ressources en eau
DGTTM	Direction Générale des Transports Terrestres et Maritimes
DP	Devis programme
DSP	Document de stratégie pays
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
E&A	Eau et Assainissement
EAMR	External assistance management report
ECHO	Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
ECOPAS	Ecosystèmes protégés en Afrique sahélienne
ECOSAN	Projet d'assainissement écologique
ELARG	Direction générale de l'élargissement
ENAM	Ecole nationale d'administration et de magistrature
FAO	Food and agriculture organisation
FAS	Facilité d'ajustement structurel
FASA	Fonds d'appui à la sécurité alimentaire
FASONORM	Direction de la normalisation et de la promotion de la qualité
FAUEREB	Fédération des associations des usagers de l'eau dans la région de Bobo-Dioulasso
FED	Fonds européen de développement
FER	Fonds d'Entretien Routier
FIDH	International Federation of Human Rights
FILSAH	Filature du Sahel
FMI	Fond monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
GR	Groupe de référence
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Sigle	Nom
Gvt B	Gouvernement Burkinabé
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
HACLCC	Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption
I	Indicateur
IADM	Initiative d'Allégement de la Dette Multilatérale
ICARE	Initiatives culturelles et artistiques dans l'éducation
ICF	Facilité pour le climat des investissements
IDA	Association Internationale de Développement
IDH	Indice de développement humain
IDE	Investissement direct à l'étranger
IMF	Institution de microfinance
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
IPC	Indice de perception de la corruption
KfW	Banque allemande de Développement
LBSA	Ligne Budgétaire Sécurité Alimentaire
LRRD	Lien entre les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement
MAHRH	Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques
MBDHP	Mouvement burkinabè des droits de l'Homme et des peuples
MCAT	Ministère de la culture du tourisme et de la communication
MCC	Millennium challenge account
MEBA	Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation
MEBF	Maison de l'Entreprise du Burkina Faso
MID	Ministre des infrastructures et du développement
MJ	Ministère de la Justice
MR	Monitoring Report
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONASER	Office national de sécurité routière
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OPA	Organisation professionnelle agricole
OSC	Organisations de la société civile
PABSFR	Programme d'aménagement de bas fonds et de suivi de la filière riz
PACE	Programme panafricain de contrôle des épizooties
PADEG	Programme d'appui à la consolidation du processus démocratique de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance
PAFFIC	Programme d'appui financier à la filière coton
PAFMR	Plan d'action financement du monde rural
PAFR	Plan d'action de la filière riz
PAGIRE	Plan d'action pour gestion intégrée des ressources en eau
PAI	Programme d'appui institutionnel

Sigle	Nom
PANE	Plan d'action national pour l'environnement
PANEA	Plan d'actions national de l'efficacité de l'aide au développement
PAN/LCD	Programme d'action national de lutte contre la désertification
PANRJ	Plan d'action national pour la réforme de la justice
PAOPA	Programme d'appui aux organisations de producteurs agricoles
PAOSA	Plan d'action pour l'organisation du secteur agricole
PAP CSLP	Programme d'action prioritaire du CSLP
PAREF	Programme d'Appui aux Réformes Economiques et Financières
PARI	Programme d'appui à l'intégration régionale
PASA	Programme d'appui à la sécurité alimentaire
PASC	Programme cadre d'appui au secteur de la culture
PASECT	Programme d'ajustement sectoriel des transports
PASRP	Programme d'Appui à la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PENST	Projet enquête nationale de suivi du troupeau
PHA	Promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base
PFC	Protocole de financement conjoint
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIP	Programme d'investissement public
PIR	Programme indicatif régional
PME	Petite et moyenne entreprise
PMI	Petite et moyenne industrie
PN-AEPA	Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement
PNB	Produit national brut
PNDS	Politique nationale de développement sanitaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPDH	Projet de protection des droits humains
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRCE	Programme de renforcement des capacités des entreprises
PRGB	Plan d'actions pour la Réforme de la Gestion Budgétaire
PRS	Programme régional solaire
PSA	Plan stratégique d'assainissement
PSIC	Programme de soutien aux initiatives culturelles décentralisées
PSNA	Politique et stratégie nationales d'assainissement
PST	Programme sectoriel transports
PTME	Prévention de la transmission de la mère à l'enfant
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTSA	Programme thématique sécurité alimentaire
PURSA	Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire du Burkina Faso
PVVIH	Personne Vivant avec le VIH
QE	Question d'Evaluation
RAC	Rapport annuel conjoint

Sigle	Nom
REN-LAC	Réseau national de lutte anti corruption
RELEX	Direction générale des relations extérieures
RESO	Programme de valorisation des ressources en eau du Sud-Ouest du Burkina Faso
RESUREP	Réseau de surveillance épidémiologique des maladies animales prioritaires
RN	Route nationale
ROM	Result-oriented monitoring
RPG	Recommandations de portée générale
RSF	Reporters sans frontières
RSI	Réel Simplifié d'Imposition
SC	Secteur de concentration
SCADD	Stratégie pour une croissance accélérée et le développement durable
SCE	Siège de la Commission Européenne
SDALAEP	Schéma directeur local d'AEP
SDE	Services de développement de l'entreprise
SDS	Schéma Directeur de la Statistique
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salariale du Personnel de l'Etat
SISA	Système d'information sur la sécurité alimentaire
SNU	Système des Nations Unies
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SOFITEX	Société burkinabè des fibres textiles
SONAGESS	Société nationale de gestion du stock de sécurité
SP	Secrétariat permanent
SRFP	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques
STABEX	Système de stabilisation des recettes d'exportation
TdR	Termes de référence
TOFE	Tableau des Opérations Financières et Économiques
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire des pays d'Afrique de l'Ouest
UNAP	Union nationale des artistes plasticiens
UNDAF	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNPCB	Union nationale des producteurs de coton du Burkina
URCPO	Union régionale des caisses populaires de l'Ouest
URCPSO	Union régionale des caisses populaires du Sud Ouest
VIH/SIDA	Virus d'immunodéficience humaine/ syndrome d'immunodéficience acquise
VREO	Valorisation des ressources en eau de l'Ouest du Burkina Faso
WEO	World Economic Outlook

RESUME

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la stratégie de coopération de l'Union européenne au Burkina Faso entre 1999 et 2008. Les principaux objectifs de l'évaluation sont de fournir aux services concernés de l'Union ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de l'UE avec le Burkina Faso et de tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de l'UE.

Le champ de l'évaluation couvre la programmation et la mise en œuvre des 8e et 9e FED. Une référence au 10e FED est faite pour mettre en perspective les résultats de l'évaluation en termes de conclusions et de recommandations opérationnelles.

I. Méthodologie suivie

La trame principale de l'évaluation consiste en onze questions évaluatives, qui couvrent les différents critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et de la Commission européenne

Une importante documentation a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire. Compte tenu de la quantité d'information disponible et de l'impossibilité de la traiter de façon exhaustive, l'équipe a choisi de procéder à un sondage représentatif raisonné des programmes et projets à examiner sur le terrain. Au total, 19 projets/programmes des 8e et 9e FED ont été retenus. La sélection des programmes représente environ 90% des montants engagés lorsqu'il s'agit de Secteurs de Concentration (SC) (transport routier, appui macroéconomique, sécurité alimentaire et développement rural) et 50% des montants engagés hors SC (eau et assainissement, culture, entreprises et intégration régionale et environnement, Genre, VIH, droits de l'homme).

II. Contexte du pays

Classé 176^{e} sur 177 pays selon l'Indice de Développement Humain (IDH) 2007/2008 et avec un PNB par habitant de 430 USD en 2007, le Burkina Faso est **un des pays les plus pauvres du monde.** Malgré les progrès économiques réalisés, la population burkinabè est demeurée extrêmement pauvre. L'indice de pauvreté s'est accru : 46,4% en 2003 contre 45,3% en 1998 et 44,5% en 1994. La pauvreté monétaire est principalement localisée dans les zones rurales : 52,8% des individus y vivent en dessous du seuil de pauvreté.

En matière de **gouvernance politique,** malgré quelques soubresauts récents dont les émeutes populaires de février 2008, le Burkina Faso reste l'un des pays les plus stables du continent africain. En ce qui concerne la gouvernance institutionnelle, le pays poursuit une transition vers l'Etat de droit et la démocratie, mais le processus doit être consolidé et l'opposition reste faible vis-à-vis de la coalition au pouvoir. Au niveau de la gouvernance locale, un important effort de la part de l'Etat est nécessaire à court terme pour assurer le transfert effectif des compétences et des moyens financiers aux institutions décentralisées.

Selon l'OCDE, **l'activité économique** a marqué un saut qualitatif ces dix dernières années, avec une croissance moyenne de 5,9% entre 1997 et 2006. L'activité économique aura connu un certain regain en 2008, le taux de croissance du PIB s'établissant à 4,2% contre 3,6% en 2007. Ces bons résultats sont dus à la poursuite des réformes structurelles et des investissements soutenus. À l'instar de 2007, l'économie du Burkina Faso en 2008 a été tirée par les services et l'industrie avec une contribution à la croissance respectivement de 1,97 et de 1,15 point de PIB.

III. Coopération Union européenne – Burkina Faso

Avec 803 M$ versés et 15,3% de l'Aide Publique au Développement (APD) pendant la période couverte par l'évaluation de la Commission européenne a été le deuxième donneur juste après la Banque mondiale (917,9 M$). Les Etats membres de l'UE avec l'Union européenne comptent même pour environ 57,3% de l'APD.

La Stratégie de coopération entre l'UE et le Burkina-Faso du **Programme Indicatif National (PIN) 8e FED (1996-2000)** portait sur 180 M€ et a été mise en œuvre à travers les axes suivants : les transports (55% du montant), le développement rural (25%) et les axes hors concentration (pour 20% - secteurs sociaux, appui au processus de décentralisation et à la bonne gestion des affaires publiques, culture, appui au secteur privé).

Pour le **9e FED**, le PIN (2001-2007) portait, en début de programmation, sur un montant de 351 M€ se répartissant entre l'appui au cadre macro-économique à travers l'aide budgétaire, deux secteurs de concentration (transports et développement rural/sécurité alimentaire) et des actions prévues hors concentration, en particulier un appui institutionnel.

IV. Réponses aux questions évaluatives

1) Globalement, **les interventions de l'Union européenne sont pertinentes** par rapports aussi bien aux engagements internationaux et aux objectifs du Gouvernement Burkinabè qu'aux attentes des groupes cibles. Le **choix des bénéficiaires** visés est adéquat au regard des principaux objectifs du Gouvernement en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Pour autant, la pauvreté rurale n'a pas été assez prise en compte dans un pays où la forte proportion d'individus vivant dans la campagne confère au développement rural un caractère prioritaire.

2) Les interventions de l'UE en matière de **transports** ont eu un impact positif reconnu et une efficacité avérée en termes de résultats sur l'état du réseau routier prioritaire bitumé, renforçant le désenclavement régional et international du Burkina-Faso et permettant un accroissement significatif des échanges à l'import et à l'export. Les prix des transports n'ont pas augmenté plus vite que l'inflation malgré la crise ivoirienne. Une meilleure gouvernance sectorielle nationale et régionale aurait permis d'éviter les surcharges constatées des véhicules, qui oblitèrent la viabilité sectorielle.

3) **L'appui budgétaire général** (ABG) de l'UE a permis à l'UE de jouer un rôle leader, exerçant un effet d'entraînement sur les autres partenaires techniques et financiers (PTF) et sur les réformes entreprises par le gouvernement. L'ABG de l'UE a contribué à renforcer la qualité du dialogue sur les politiques entre le gouvernement et les partenaires. Les mécanismes incitatifs mis en place dans ce cadre, notamment le suivi des indicateurs, ont joué un rôle important pour maintenir une pression sur le gouvernement le poussant à améliorer la gestion des finances publiques et la performance des secteurs sociaux.

4) L'appui de l'UE a contribué à ce que la **sécurité alimentaire** soit intégrée dans les priorités politiques du Gouvernement et à ce qu'une structure institutionnelle soit mise en place. L'appui de l'UE au **développement rural** a eu des impacts positifs. Toutefois, tous les résultats escomptés n'ont pas été globalement atteints notamment en matière d'appui aux organisations de producteurs. De plus, l'UE s'est peu inscrite dans l'approche sectorielle du développement rural productif qui permettrait d'accroître le volume des ressources destinées à ce secteur et d'en assurer une gestion meilleure et plus transparente.

5) Dans le **secteur de l'Eau & Assainissement** (E&A), les interventions de l'UE représentent une réelle contribution à l'atteinte des Objectifs du Millénaire. Ces interventions ont ciblé les populations à faible revenu avec comme objectif l'amélioration de la desserte et de la qualité de l'eau potable pour les populations urbaines et rurales. La principale insuffisance est sans doute la faiblesse des interventions de l'UE en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu rural et semi-urbain.

6) Les interventions de l'UE dans le secteur de la **culture** ont permis l'émergence de nouveaux acteurs et la consolidation de ceux existants. Globalement, on constate une amélioration de l'offre artistique au niveau du pays, notamment une diffusion accrue au niveau des provinces. L'UE a aussi permis de promouvoir, révéler et conserver le patrimoine culturel à travers de nombreuses manifestations culturelles qui mettent en avant le patrimoine culturel et permettent sa transmission aux plus jeunes.

7) L'intervention de l'UE dans le cadre national de ses **appuis au secteur privé** a eu succès tangible en termes de dynamisation du marché des Services de développement de l'entreprise (SDE), d'amélioration de l'environnement des affaires et d'émergence d'un savoir-faire local en matière de gestion stratégique et opérationnelle de projets. Le bilan est beaucoup plus mitigé en ce qui concerne les **appuis à l'intégration régionale et au renforcement de la compétitivité internationale** du Burkina Faso. Si dans un premier temps, le programme régional a permis de développer le socle d'une démarche qualité au niveau des entreprises et des structures de normalisation, ces réussites n'ont pas perduré. Néanmoins, le Programme Régional Qualité, en cours, financé sur le 9ème FED et exécuté par l'ONUDI, démontre une certaine dynamique et des résultats pour le moment satisfaisants dans le secteur de l'intervention à savoir la normalisation, l'accréditation et la métrologie

8) **Efficience** : L'intervention de l'Union européenne au Burkina Faso est constituée de deux outils principaux : l'aide budgétaire et l'aide projet. Ces deux outils se complètent puisque l'aide projet corrige la faiblesse de transparence dans la gestion des ressources de l'aide budgétaire générale en l'absence de programmation sectorielle. Cependant, les retards de décaissement et l'acquisition des moyens nécessaires à la mise en œuvre des interventions influent négativement sur l'atteinte des résultats escomptés dans plusieurs secteurs comme la culture ou le développement rural.

9) L'Union européenne a pris en compte la problématique de la **bonne gouvernance**, que ce soit au travers d'un programme spécifique mais également au travers des discussions et des modes de faire (dialogue renforcé sur les politiques générales et sectorielles). Elle a impulsé une dynamique et mis en place un mécanisme qui demande à être renforcé pour consolider les premiers acquis en matière de gouvernance.

10) En ce qui concerne la **cohérence et la complémentarité**, les contributions de l'UE et celles des autres bailleurs de fonds se complètent dans une vision partagée des politiques et stratégies sectorielles de développement, ce qui concourt de façon efficiente à plus d'impact sur les actions de développement national, notamment à travers les appuis budgétaires.

11) Les **aspects transversaux** sont pris en compte dans la stratégie de coopération. Pour chacun des points, des projets spécifiques ont été conçus et mis en œuvre avec l'appui financier de l'UE. Pour autant, il manque une vision globale de ces aspects et plus particulièrement d'une analyse plus précise des opportunités et contraintes du secteur de l'environnement afin d'encourager la défini-

tion et la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'environnement au Burkina Faso.

V. Conclusions

Conclusions générales

1) Globalement les interventions de l'Union européenne sont pertinentes par rapport aux engagements internationaux, aux objectifs du Gouvernement Burkinabé et aux attentes des groupes cibles.

2) L'efficacité de l'aide a été bonne dans la plupart des secteurs d'intervention, son efficience a varié selon les instruments financiers utilisés, excellente dans la mise en œuvre de l'ABG, à géométrie variable dans la mise en œuvre des projets. La perception de la diminution des coûts de transactions induite par l'utilisation de l'ABG n'est cependant pas partagée par l'ensemble des acteurs concernés par l'ABG.

3) L'aide de l'UE a fait montre d'une réelle valeur ajoutée communautaire au travers des interventions mises en œuvre dont les effets attendus et observés ont été réellement additionnels par rapport aux interventions des Etats membres et d'autres PTF.

4) Le contrôle et la mesure des résultats restent trop faibles et ne permettent pas de mettre suffisamment en évidence les liens entre les politiques choisies, les stratégies mises en œuvre et les interventions financées et les résultats observés de celles-ci.

Autres conclusions

5) Si le niveau de gouvernance général permet la mise en œuvre d'ABG, le niveau de gouvernance sectorielle dans le secteur transports ne permet pas d'envisager, pour l'instant, la mise en place d'un appui budgétaire sectoriel (ABS).

6) Les difficultés de passage d'une approche « projet » classique à une approche sectorielle, financée ou non par de l'ABS, sont également observées dans les appuis de l'UE au secteur privé et au secteur « culture ». Ces difficultés ne sont néanmoins pas insurmontables et pourraient significativement s'estomper grâce à une amélioration du dialogue sectoriel et à une meilleure définition du rôle de l'Etat dans le cadre de ce type de transition.

7) La visibilité de l'aide européenne n'est pas toujours optimale, particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre de l'ABG.

8) Les mécanismes soutenant la mise en œuvre de l'ensemble des instruments financiers (ABG, ABS, procédures spécifiques) sont insuffisamment connus des acteurs nationaux sectoriels. Cette méconnaissance peut entraîner des malentendus et des blocages.

VI. Recommandations

Recommandations de portée générale

1) Accroître la visibilité de l'UE

Le passage de l'aide-projet à l'AB non ciblé (ABG et ABS) constitue non seulement un changement de paradigme au niveau conceptuel mais implique également un changement radical d'approche dans la visibilité de l'aide communautaire. La visibilité intrinsèque et explicite basée sur les résultats clairement identifiables liée à l'aide-projet est remplacée par une visibilité implicite basée sur les processus et la qualité de l'appropriation de ceux-ci.

Il est donc nécessaire de repenser la stratégie de communication de la DUE. Une visibilité forte est liée à une bonne appropriation de la logique sous entendue par la mise en place des nouveaux instruments et donc à un programme de formation et de sensibilisation plus important des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

2) Améliorer l'efficience de la chaîne de résultats et l'appropriation de celles-ci par toutes les parties prenantes

La mesure des résultats et des coûts de transaction de l'aide communautaire doit être renforcée sur toute la chaîne des résultats,

quel que soit l'instrument financier utilisé.

Une réflexion en profondeur, visant à mieux identifier les besoins en la matière et la stratégie à mettre en place pour les couvrir (feuille de route) est nécessaire en interne (DUE) et en partenariat avec le gouvernement et les acteurs du développement Burkinabè.

3) Accroître les capacités de dialogue et de communication du personnel de la DUE en charge du dialogue politique et sectoriel et consolider les capacités à capitaliser les expériences et leçons apprises

L'utilisation privilégiée des nouveaux instruments de l'aide que sont l'ABG et l'ABS, quand les conditions de leur mise en place sont réunies, induit des changements significatifs dans les actions mises en œuvre par le personnel chargé du suivi du dialogue politique et sectoriel au sein de la DUE.

Accompagner ce changement est une condition nécessaire à l'augmentation de l'efficacité de l'aide. Plus que de la formation technique proprement dite, il s'agit réellement d'un changement d'attitude dans la mise en œuvre des actions nécessitant une attention continue et un appui constant.

Dans le même cadre, la capitalisation des expériences et leçons apprises et leur transmission au fil du temps aux différents acteurs internes et externes de l'aide communautaire constituent également une condition nécessaire à l'amélioration de la qualité du dialogue sectoriel.

4) Accorder une attention plus soutenue aux questions transversales dans la conception et la mise en œuvre des interventions

L'intégration des questions transversales dès la programmation des interventions a parfois relevé d'une approche purement administrative et procédurière, n'impliquant pas réellement les acteurs dès la définition des problèmes et des objectifs de l'intervention.

Il serait opportun d'améliorer l'appropriation même des principes de base liés à l'intégration des questions transversales dans les interventions et ce, tout au long du cycle des opérations, dès la programmation des interventions.

Autres Recommandations

5) Utiliser les approches « projets » pour préparer les conditions de mise en place d'un ABS et lever les contraintes sectorielles spécifiques qui retardent l'utilisation de l'ABS (faiblesse de la gouvernance sectorielle (transports), blocage du dialogue sectoriel (culture), absence de stratégie sectorielle appropriée (secteur privé), etc..)

6) Dans le secteur des transports, prendre mieux en compte les problèmes de gouvernance sectorielle, comme cela est fait actuellement et utiliser le dialogue sectoriel, intersectoriel et politique pour améliorer le niveau, la régularité et la prévisibilité du financement de l'entretien routier et favoriser une réelle viabilité de la politique sectorielle.

7) Dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire, il serait nécessaire d'améliorer la cohérence des interventions avec le cadrage sectoriel national à moyen et long terme et avec la politique commerciale de l'UE.

8) Dans le secteur « Eau et assainissement », il faut renforcer la promotion de l'hygiène et de l'assainissement dans la conception et la mise en œuvre de toutes les interventions dans ce secteur et consolider les bonnes pratiques et leçons apprises au niveau national, régional, au siège et dans les délégations de l'UE.

9) Dans le secteur « culture », mieux définir le rôle de l'Etat dans le secteur et renforcer les capacités des acteurs culturels à utiliser et s'approprier les procédures.

SUMMARY

This report presents the results of the evaluation of the European Union's cooperation strategy in Burkina Faso between 1999 and 2008. The main objectives of the evaluation are to provide the EU departments concerned and the general public with a global and independent appraisal of past and present EU cooperation with Burkina Faso. The evaluation identifies the main lessons learned from this cooperation with a view to improving the current and future strategies and programmes of the EU.

The scope of the evaluation covers the programming and implementation of the 8th and 9th EDFs. Reference is made to the 10th EDF, in order to put the results of the evaluation into perspective in terms of conclusions and operational recommendations.

VII. Methodology adopted

The main framework of the evaluation consists of eleven evaluative questions covering the different evaluation criteria of the OECD-DAC and of the European Commission.

A considerable volume of documentation was introduced during the initial phase and completed during the documentary phase. In light of the quantity of information available and the impossibility of fully processing it , the team decided to conduct a structured representative survey of the programmes and projects to be examined in the field. In total, 19 projects/programmes of the 8th and 9th EDFs were identified. This selection of programmes represents about 90% of the amounts involved in relation to the sectors of concentration (SCs) (road transport, macroeconomic support, food security and rural development) and 50% of the sums involved outside the SCs (water and sanitation, culture, business, regional integration and the environment, gender, HIV, human rights).

VIII. Country context

Ranked 176th of 177 countries according to the 2007/2008 Human Development Index (HDI) and with a GNP per capita of USD 430 in 2007, Burkina Faso is **one of the poorest countries in the world.** Despite the economic progress made, the population of Burkina Faso has remained extremely poor. The poverty index has progressively increased from 44.5% in 1994 to 45.3% in 1998 and 46.4% in 2003. Monetary poverty is primarily located in rural areas with 52.8% of individuals in these areas living below the poverty threshold.

In terms of **political governance,** despite some examples of recent turmoil, including the riots of February 2008, Burkina Faso remains one of the most stable countries in Africa. With regard to institutional governance, the country is pursuing a transition towards the rule of law and democracy, although process must still be consolidated and the opposition remains weak with regard to the government coalition currently in power. At the local government level, a major effort is necessary on the part of the State in the short term to ensure the effective transfer of financial competences and resources to decentralised institutions.

According to the OECD, **economic activity** has improved in qualitative terms over the past ten years with an average increase of 5.9% between 1997 and 2006. Economic activity experienced a revival in 2008 with the GDP growth rate increasing to 4.2% compared with 3.6% in 2007. These good results are due to the implementation of structural reforms and of extensive investments. As in 2007, the economy of Burkina Faso in 2008 was driven by services and industry, with a contribution to GDP growth of 1.97 and 1.15 points respectively.

IX. Cooperation between the EC and Burkina Faso

With EC payments totalling $803 million and 15.3% of the Public Development Aid (PDA) during the period covered by the evaluation, the European Commission was the second biggest donor after the World Bank ($917.9 m). The member states of the EU together with the European Union accounted for approximately 57.3% of all PDA during this period.

The cooperation strategy between the EC and Burkina-Faso defined in the **National Indicative Programme (NIP) 8th EDF (1996-2000)** enjoyed a budget if €180 million and was implemented in the following domains: transport (55% of the total); rural development (25%); and non-SC domains (20% - social sectors, support for the decentralisation process and the good governance of public affairs, culture, support for the private sector).

For the **9th EDF**, the NIP (2001-2007) totalled €351 million at the start of programming, divided between: support for the macroeconomic framework by means of budget aid; two sectors of concentration (transport and rural development/food security); and actions scheduled outside the SCs, in particular institutional support.

X. Answers to the evaluative questions

1. Generally speaking, **the actions of the European Commission are relevant** in relation both to international commitments, the objectives of the government of Burkina Faso and the expectations of the target groups. The **choice of beneficiaries** targeted is suitable, when assessed against the main objectives of the government both in terms of economic growth and poverty reduction. Nevertheless, insufficient importance is attached to rural poverty in a country where the majority of people live in the countryside. This makes rural development a priority.

2. The actions of the EC in the field of **transport** have clear positive impact. This is demonstrated by proven efficiency in terms of results concerning the state of the asphalted priority road network, which has improved regional and international access to Burkina-Faso and has facilitated a significant increase in imports and exports. The price of transport has not increased more quickly than inflation, despite the Ivorian crisis. Improved national and regional sector-based governance has allowed the issue of overloaded vehicles, which has destroyed the viability of the sector, to be avoided.

3. **General budget support** (GBS) provided by the EC has enabled the EC to adopt the role of leader, with a positive knock-on effect on the other technical and financial partners (TFPs) and on the reforms undertaken by the government. GBS provided by the EC has contributed to improving the quality of policy dialogue between the government and its partners. The incentive mechanisms implemented within this framework, in particular monitoring indicators, have played an important role in maintaining pressure on the government, encouraging it to improve public finance management and the performance of the social sectors.

4. EU support has contributed to ensuring that **food security** is incorporated in the political priorities of the government and that an institutional structure is introduced. EU support for rural development has had positive impacts. Nevertheless, not all expected results have been achieved at the global level, in particular with regard to support for producer organisations. Furthermore, the EC has shown little desire to adhere to the sector-based approach of productive rural development which could

have facilitated an increase in the volume of resources intended for this sector and would have ensured improved and more transparent management.

5. In the **water and sanitation sector** (W&S), the actions of EC represent a real contribution to achieving the Millennium Development Goals. These actions targeted low-income populations with the aim of improving the provision and quality of drinking water for urban and rural populations. The main inadequacy was the weak focus of EC interventions in promoting basic hygiene and sanitation in rural and semi-urban areas.

6. The actions of the EC in the **cultural** sector have facilitated the emergence of new operators and the consolidation of existing ones. In general, an improved artistic output has been observed throughout the country, in particular involving increased programming at a provincial level. The EC has also contributed to promoting, revealing and conserving the cultural heritage of Burkina Faso. This has been carried out through numerous cultural events which showcase the cultural heritage and facilitate its transmission to a very young population.

7. The action of the EC within the framework of its **private sector support** programmes has enjoyed tangible success in making the corporate development services (CDS) market more dynamic, improving the business environment and encouraging the emergence of local know-how in strategic and operational project management. The result is somewhat more mixed in relation **to support for regional integration and the increased international competitiveness** of Burkina Faso. While the regional programme was initially successful in facilitating the establishment of a quality procedure among firms and standardisation bodies, the success was short-lived. Nevertheless, the Regional Quality Programme, which is currently being funded under the 9th EDF and implemented by UNIDO, demonstrates a certain dynamic and results which are, for the moment, satisfactory in the sector of activity, i.e. standardisation, accreditation and metrology.

8. **Efficiency:** The action of the European Commission in Burkina Faso consists of two main tools: budget aid and project aid. These two tools are complementary as project aid compensates for the poor transparency in the resource management of general budget aid, due to the absence of sector-based programming. However, as a result of disbursement delays and the approval of the necessary resources for implementation of the actions, there is a negative influence on the realisation of desired results in several sectors, such as culture or rural development.

9. The European Commission has taken the issue of **good governance** into account, both through a specific programme and through its discussions and methods (in-depth dialogue on general and sector-based policies). It has injected impetus and introduced a mechanism which needs to be strengthened to consolidate basic knowledge in terms of governance.

10. With regard to **coherence and complementarity**, the contributions of the EC and the other donors are completed by a common vision of sector-based policies and strategies for development , thereby making an efficient contribution to an even greater impact on national development actions, in particular by means of budget support.

11. T**ransversal aspects** are taken into account in the cooperation strategy. For each point, specific projects have been designed and implemented with the financial support of the EC. Nevertheless, there is no global vision of these aspects, and more particularly there is no sufficiently precise analysis of the

opportunities and constraints in the environment sector in order to favour the definition and implementation of a sector-based environmental policy in Burkina Faso.

XI. Conclusions

General conclusions

1. Generally, the actions of the European Commission are relevant in relation to international commitments, the objectives of the government of Burkina Faso and the expectations of target groups.
2. In most sectors of intervention, aid has been good and its efficiency has varied according to the financial instruments used It has been excellent in the implementation of GBS, while it has been variable in the implementation of projects. The perception on the reduction of transaction costs resulting from the use of GBS is nevertheless not shared by all parties concerned by GBS.
3. EC aid has displayed genuine community added value through actions where the expected and observed effects have been a real addition in relation to the actions undertaken by Member States and other TFPs.
4. Control and measurement of results remain insufficient and do not allow links to be clerly highlighted between the policies selected, the strategies implemented, the actions financed and their observed results.

Other conclusions

5. While the general level of governance enables the implementation of GBS, the level of sector-based governance in the transport sector does not, at present, allow the implementation of sector-based budget support (SBS) .
6. The difficulty in moving from a traditional "project" approach to a sector-based approach, irrespective of whether it is financed by SBS, is also observed in the EC support to the private and "cultural" sectors. These difficulties are not, however, insurmountable and could be significantly diminished by means of sector-based dialogue and an improved definition on the role of the state within the framework of this type of transition.
7. The visibility of European aid is not always maximised, in particular in the context of the introduction of GBS.
8. The mechanisms supporting the implementation of all financial instruments (GBS, SBS, specific procedures) are not sufficiently well known to the national sector-based operators. This unfamiliarity could cause misunderstandings and blockages.

XII. Recommendations

General recommendations

1. Increase the visibility of the EC

Moving from project aid to non-targeted BS (GBS and SBS) not only represents a change of paradigm at the design level but also results in a radical change of approach to the visibility of EC aid. Intrinsic and explicit visibility based on clearly identifiable results and linked to project aid is replaced by an implicit visibility based on the processes and quality of their assimilation.

It is therefore necessary to rethink the communication strategy for the Delegation of the European Union (DEU). Strong visibility is linked to a good assimilation of the rationale implied by the implementation of new instruments.

Therefore it is necessary to adapt communication strategy of the Delegation with a more comprehensive training and sensitisation programme for governmental and non-governmental actors .

2. Increase the efficiency of the results chain and the assimilation of the results by all parties concerned

The measurement of the results and transaction costs of EC aid must be reinforced along the entire results chain, irrespective of the financial tool used.

In-depth reflection aimed at better identifying of the relevant needs and the strategy to be introduced to cover them (roadmap) is necessary in-house (DEU) and in partnership with the government and the development operators in Burkina Faso.

3. Increase the dialogue and communication capacities of the Delegation of the European Union (DEU) personnel responsible for political and sector-based dialogue and consolidate the capacities to capitalise on the experiences and lessons learned

Priority use of the new aid instruments – GBS and SBS – when the conditions for their implementation are satisfied leads to significant changes in the actions undertaken by the personnel responsible for monitoring the political and sector-based dialogue within the DEU.

Taking into account this change is a necessary condition for the increased efficiency of aid. More than technical training itself, there is change of attitude in how to implement actions requiring continuous attention and constant support.

In the same context, capitalising on the experiences and lessons learned and transferring them over time to the different internal and external actors of EC aid also represents a necessary condition to improving the quality of the sector-based dialogue.

4. Attach greater importance to the transversal questions in designing and implementing actions

The inclusion of transversal questions is needed when programming actions often have a purely administrative and procedural approach with no real involvement of the parties in defining the problems and objectives of the intervention.

Improved assimilation of the basic principles linked to incorporating transversal questions in the interventions throughout the operations cycle from the programming stage onwards are needed.

Other recommendations

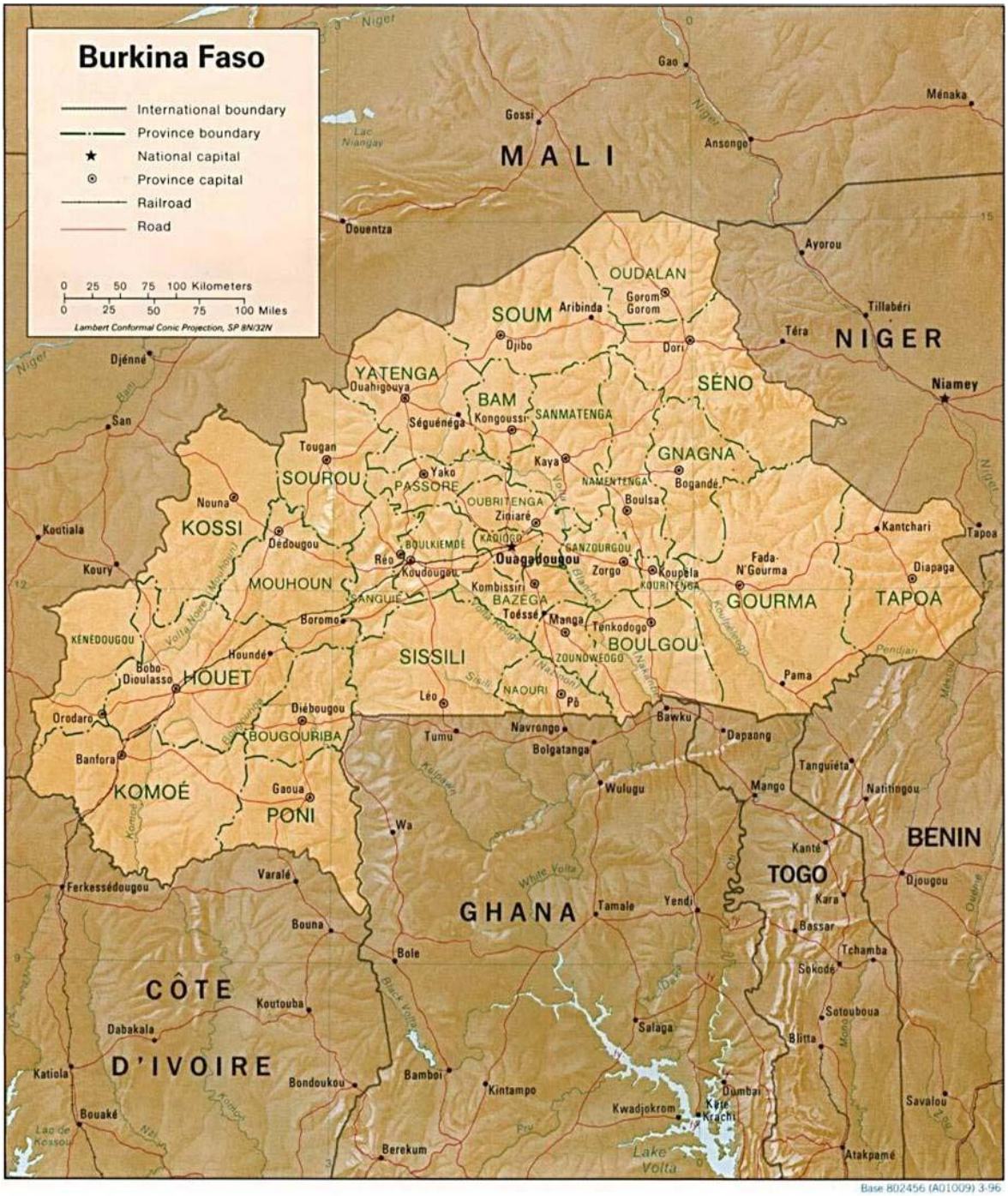
5. Use the "project" approach to prepare the conditions for implementing SBS and remove the specific sector-based constraints which delay the use of SBS. These include: weak sector-based governance (transport); stalled sector-based dialogue (culture); absence of appropriate sector-based strategy (private sector), etc.
6. In the transport sector, take greater account of sector-based governance problems, as is currently the case, and use sector-based, inter-sector and political dialogue to improve the level, regularity and planning for road maintenance financing; and encourage the genuine viability of the sector-based policy.
7. In the rural development and food security sector, it is necessary to

improve the coherence of actions with the medium- and long-term national sector-based framework and with the trade policy of the EU.

8. In the "water and sanitation" sector, it is necessary to strengthen the promotion of hygiene and sanitation in the design and implementation of all sector actions and to consolidate the good practices and lessons learned at national and regional level, as well as in the EC head office and its delegations.

9. In the "culture" sector, it is necessary to define the role of the state in the sector and to strengthen the capacities of the cultural operators to use and assimilate EC procedures.

Figure 1 : Carte du Burkina Faso



1 INTRODUCTION

1.1 Cadre, objectif et champ de l'évaluation

1.1.1 Cadre de l'évaluation

L'évaluation systématique et régulière de ses programmes de dépenses est une priorité de la Commission européenne (CE), en vue de rendre compte de la gestion des fonds alloués et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur l'impact, particulièrement dans le cadre des programmes des différentes Directions Générales de l'UE s'inscrit dans un contexte de concentration croissante de l'aide extérieure et de généralisation des approches orientées vers les résultats.

Cette évaluation a bénéficié de la participation et du soutien actif des membres du groupe de référence au siège de l'Union européenne, et de l'équipe de la Délégation de l'Union européenne (DUE) au Burkina Faso.

1.1.2 Objectif de l'évaluation

L'évaluation de la coopération de l'UE avec le Burkina Faso fait partie du programme d'évaluation pour l'année 2008, tel qu'approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement, et a été confiée au consortium du contrat EVA 2007/geo-acp. Les termes de référence (TdR) de la présente évaluation sont joints en **Annexe 1**.

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de :

- Fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission avec le Burkina Faso ;
- Tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de l'UE.

Il convient de rappeler que **l'évaluation n'est pas une fin en soi** : il est nécessaire de capitaliser, de construire sur la base des observations, des recommandations faites par la mission afin de corriger, d'améliorer l'ensemble de la stratégie de coopération dans le but ultime que la coopération puisse satisfaire de façon efficiente les attentes du pays partenaire.

1.1.3 Champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation est ce qui est soumis au jugement. Son périmètre est défini selon les dimensions variées telles que le territoire de référence, la période considérée, le cadre réglementaire. Un second périmètre peut préciser les actions connexes et les éléments du contexte à prendre en compte, notamment pour l'analyse de la cohérence et de la complémentarité. Il s'agit du champ élargi, par opposition au champ central.

Le champ de l'évaluation couvre les stratégies de coopération de l'Union européenne avec le Burkina Faso ainsi que leur mise en œuvre pour la période 1999-2008, soit la programmation et la

mise en œuvre des 8e et 9e FED. Une référence au 10e FED est faite pour mettre en perspective les résultats de l'évaluation en termes de conclusions et de recommandations opérationnelles. La finalité de cet exercice est de **tirer des enseignements propres à améliorer la stratégie et les programmes de l'Union européenne dans le pays.**

L'analyse porte sur :

- La pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération de l'Union européenne pour la période 1999-2008 ;
- La correspondance entre la programmation et la mise en œuvre pour la même période ;
- La mise en œuvre de la coopération de l'Union européenne en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité, l'efficience et l'impact pour la période 1999-2008 et sur les effets de la coopération passée sur le cycle de programmation actuel 2008-2013 ;
- Les domaines de coopération suivants : l'aide budgétaire couvrant les secteurs sociaux (santé/éducation) ; le secteur des transports ; le développement rural et la sécurité alimentaire ; l'eau et l'assainissement ; la culture et le secteur privé.

Les priorités transversales telles que la bonne gouvernance, le genre, l'environnement, les droits de l'homme, le VIH/SIDA et le renforcement des capacités institutionnelles sont également prises en compte.

Les actions d'aide d'urgence (ECHO) et les opérations de prévention des conflits financés par la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (enveloppe B, 9e FED) n'ont pas été évaluées dans le cadre de la présente étude.

La dimension régionale est une composante essentielle de la coopération de l'UE avec le Burkina Faso. Le pays est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine(UEMOA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Dans le cadre du Programme indicatif régional (PIR) 8e FED, la stratégie d'intervention de l'UE en Afrique de l'Ouest avait pour objectif général de contribuer au renforcement du processus d'intégration et de coopération régionale des différents pays et à leur insertion dans l'économie mondiale, par la consolidation de l'espace économique régional.

Pour le PIR 9e FED (2002-2007), l'Union européenne a défini les orientations d'une stratégie de coopération régionale couvrant deux secteurs de concentration partageant le même objectif de renforcement de l'intégration économique et du commerce régional : (i) le secteur « Intégration économique et commerce » et (ii) le secteur « Facilitation des transports ».

Une évaluation de la coopération régionale de l'UE avec l'Afrique de l'Ouest s'est terminée récemment. L'évaluation prend en compte les grandes conclusions et recommandations de cette évaluation régionale afin de faire le lien avec les projets nationaux.

Les recommandations principales émanant de l'évaluation de la coopération régionale ont été les suivantes :

*(i) L'UE doit **augmenter la cohérence et la complémentarité** entre ses programmes régionaux et nationaux. De plus, l'UE doit faire un examen complet des stratégies opérationnelles et des plans existants concernant son appui à la région (pays et organismes d'intégration régionale) afin de s'assurer que les stratégies et activités prévues (y inclus le développement*

institutionnel) vont produire les effets nécessaires à la réalisation des objectifs d'intégration, et ce à tous les niveaux.

(ii) L'UE doit chercher à ***augmenter de façon considérable son efficacité*** *quand au temps requis et la qualité obtenue dans sa gestion de programmes en resserrant, par exemple, ses pratiques de définition de besoins, d'intégration des effets des interventions et en améliorant les effets de levier de la coordination (entre ses délégations, dans le sens Maastricht ainsi qu'avec des bailleurs non UE).*

(iii) En entamant un dialogue politique performant, l'UE devrait appuyer plus proactivement les pays membres à ***mettre en place des stratégies et mécanismes qui serviront à rendre les secteurs de concentration plus performants*** *comme moteur de développement, notamment en termes de l'inter modalité, de l'élimination des entraves au libre mouvement routier, le développement de stratégies économiques basées sur la capacité de transport et la réduction des coûts. Sur ce point, l'UE pourrait introduire de façon urgente des mécanismes (ex. Trust Fund) destinés à permettre de mener à bien la construction et l'installation des postes juxtaposés.*

(iv) En ce qui concerne la prévention des conflits, l'UE doit ***se doter de systèmes de gestion beaucoup plus performants*** *si elle veut être en mesure de constater l'existence et la magnitude de l'impact de ses interventions dans ce domaine.*

(v) Ce qui concerne la gestion de l'environnement l'UE doit ***introduire des protocoles plus performants et des mesures de vérification*** *afin d'assurer que ses politiques soient effectivement implantées à tous les niveaux.*

(vi) Bien que l'évaluation n'ait pas fait ressortir des problèmes d'efficience qui sont uniques à la gestion des PIR et des PIN de la région, l'UE doit ***continuer à développer des mesures d'atténuation des effets pervers de ses systèmes lourds****. En particulier, et afin d'être en mesure de suivre et de contrôler ses programmes aux niveaux du PIR et des PIN concernant l'appui au processus d'intégration, l'UE doit améliorer les systèmes de suivi et de gestion des résultats qu'elle utilise dans la région.*

La présente évaluation tient, par ailleurs, compte de l'existence des principales conclusions et recommandations de l'évaluation de la Stratégie pays de l'UE pour le Burkina Faso réalisée en 2001 (et couvrant la période 1996-2000). Le Tableau 1 propose un récapitulatif de ces recommandations.

Tableau 1 : Recommandations de l'évaluation de la Stratégie pays de l'UE, 2001

A)	**Amélioration de la pertinence et de l'impact du programme.**
(i)	L'UE pourrait chercher une position commune avec la Banque mondiale, sur la base de son approche novatrice de l'aide budgétaire et celle, plus traditionnelle de la Banque.
(ii)	L'UE pourrait prendre le leadership dans le domaine de la réforme de la fonction publique, aujourd'hui délaissée par les bailleurs de fonds.
(iii)	(Concernant l'absence d'un cadre stratégique adéquat dans certains secteurs développement rural, hydraulique rurale et éducation, l'UE pourrait promouvoir un cadre de coordination multi-bailleurs avec les OSC et les ONG.
B)	**Domaines possibles d'intervention.**
(i)	Les domaines de spécialisation opérationnelle (avec engagement direct dans le dialogue de politique et la conception des programmes) pourraient être les transports routiers et l'aide budgétaire (y compris gouvernance centrale et fonction publique).
(ii)	L'UE pourrait maintenir une intervention seulement financière (avec cofinancement de projets conduits par d'autres bailleurs de fonds) dans l'éducation, le développement rural et l'hydraulique.
(iii)	L'UE pourrait se dégager du développement du secteur privé.

C) Renforcement de la gestion de l'aide

(i) L'UE devrait procéder rapidement à une évaluation des projets routiers.

(ii) Concernant l'harmonisation des procédures entre bailleurs de fonds, le travail fait avec l'AFD et les Pays-Bas dans l'éducation pourrait être étendu aux autres donateurs. De même, le PAOSA (développement rural) pourrait imposer les mêmes procédures de décaissement à tous les bailleurs de fonds.

(iii) Concernant les ONG/OSC, l'UE devrait canaliser son appui au travers d'organisations intermédiaires, de préférence à la création de nouvelles institutions dans le cadre de ses projets.

1.2 Structure du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre, d'introduction, présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre présente le contexte général de l'évaluation. Le troisième chapitre est centré sur les réponses aux dix questions d'évaluation formulées en début de mission. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des grandes conclusions et recommandations résultant de l'évaluation détaillée. Par convention, les textes en italique sont des citations.

1.3 Méthodologie de l'évaluation

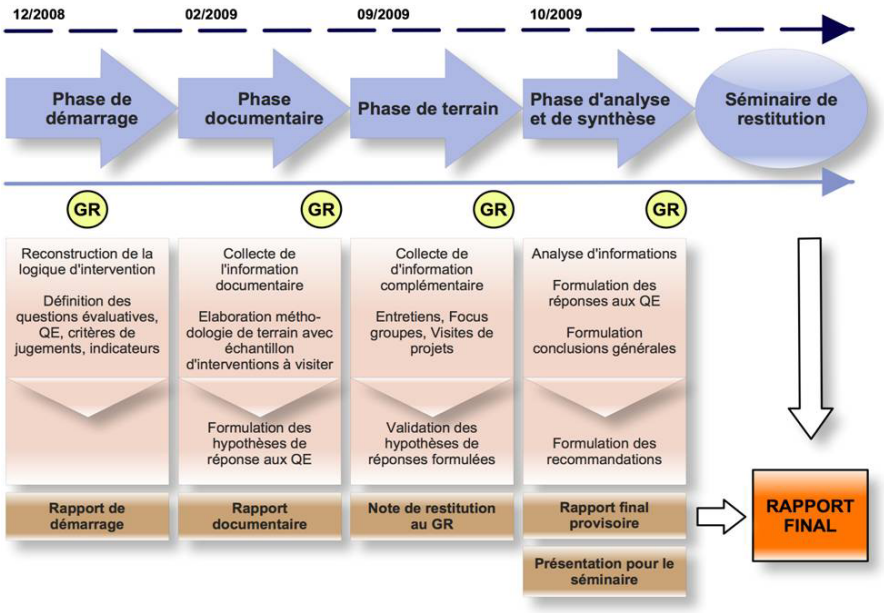
1.3.1 Phases successives d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases avec des tâches bien précises résumées en Figure 2 ci dessous

La trame principale de l'évaluation consiste en onze questions évaluatives, qui couvrent les différents critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et de la Commission européenne. Ces questions ont été validées par le groupe de référence qui a piloté l'évaluation et qui a commenté et validé les produits aux différentes étapes.

Le présent rapport est un rapport final provisoire. Le rapport final intègrera les remarques du groupe de référence ainsi que les commentaires du séminaire de dissémination des résultats qui aura lieu à Ouagadougou.

Figure 2 : Déroulement de l'évaluation en quatre phases



1.3.2 Schéma de la logique de l'intervention de l'Union européenne

Durant la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a examiné les documents stratégiques de l'Union européenne relatifs à sa coopération au Burkina Faso et qui ont permis de préciser la logique d'intervention.

La logique d'intervention globale reconstruite est schématisée dans le diagramme des effets repris à l'**Annexe 2**.

Elle met en évidence les relations causales qui permettent d'enchaîner les politiques et engagements du Gouvernement, les activités prévues (découlant des stratégies), les résultats attendus, les impacts spécifiques, les impacts intermédiaires, pour aboutir in fine à l'impact global recherché, à savoir le développement économique et social durable et la réduction de la pauvreté.

Les couleurs permettent de différencier les modalités de financement (PIN, PIR, lignes budgétaires). L'essentiel du travail de reconstruction a porté sur l'identification des relations causales entre les activités promues par les différents instruments financiers et les résultats attendus et les impacts recherchés par la coopération communautaire. Les questions évaluatives ont été positionnées sur le diagramme des effets. Les questions Q1, Q8, Q10 et Q11 (traitant respectivement de la pertinence, de l'efficience, des 3C et des questions transversales) ne sont pas rattachées à un secteur d'intervention particulier. Elles n'apparaissent donc pas dans le diagramme des effets.

1.3.3 Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

Le schéma de la logique d'intervention a servi de base à la formulation des questions d'évaluation et des critères de jugement. Les onze questions évaluatives ont été validées par le groupe de référence qui a suivi le processus d'évaluation. Chaque question évaluative est composée de plusieurs critères de jugement mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. La **matrice**

d'évaluation (**Annexe 5**) a permis d'identifier les données associées aux critères de jugement et indicateurs et de les rechercher lors des phases successives.

Le choix a été fait de développer onze questions évaluatives, afin de couvrir le plus largement possible les secteurs ayant bénéficié de l'appui de l'UE. Il a ainsi été décidé de consacrer une question à part entière à la bonne gouvernance, étant donné son importance au Burkina Faso. Il n'a pas été retenu une question spécifique sur l'intégration régionale, qui a été incorporée dans la question Q7 sur le secteur privé. En effet, les appuis régionaux ont porté largement sur le renforcement de la démarche qualité au sein des entreprises privées.

Les questions sectorielles (Q2 à Q7) englobent les secteurs concernés tout en traitant à la fois des résultats (valeur ajoutée de la Union européenne), de l'efficacité, de l'impact et de la durabilité. La question Q 8 est centrée sur les moyens mis en œuvre et orientée simultanément sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

Les trois autres questions (Q1, Q9, Q10 et Q11) sont focalisées sur un critère chacune, qu'elles couvrent de façon transversale, tous secteurs d'intervention confondus. La valeur ajoutée de l'Union européenne est un critère observé de façon transversale.

Les onze questions évaluatives présentent l'approche combinée par critères d'évaluation et par secteurs. Le tableau ci-après fait apparaître la façon dont chacune des questions prend en considération les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et de la Commission européenne.

Tableau 2 : Matrice des questions et critères d'évaluation

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11
Thème principal de la question / Critère	**Pertinence**	**Transports, infrastructures**	**Appui macroéconomique**	**Sécurité alimentaire développement rural**	**Eau et assainissement**	**Culture**	**Secteur privé et Intégration régionale**	**Efficience**	**Gouvernance**	**3C**	**Transversalité**
Pertinence	■				■		■				
Efficacité, impact, durabilité		■	■	■	■	■					
Efficience			■					■			
Cohérence							■			■	
Valeur Ajoutée			■		■	■					
3C	■	■								■	
Questions transversales						■			■		■

1.3.4 Processus de collecte et d'analyse des données et démarche de jugement appliquée

Méthodes de collecte des données

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la Commission européenne, a permis de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux questions évaluatives (cf. **Annexe 4** pour une description détaillée de la méthodologie employée).

Une importante documentation a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire (cf. **Annexe 9**).Les experts ont ensuite complété cette documentation

lors de la phase terrain. Les documents consultés ont été classés par grandes catégories, en fonction de leur nature. Des informations statistiques ont été obtenues à partir des bases de données de l'OCDE, des organisations des Nations unies et des institutions de Bretton Woods.

Compte tenu de la quantité d'information disponible et de l'impossibilité de la traiter de façon exhaustive, l'équipe a choisi de procéder à un sondage représentatif raisonné des programmes et projets à examiner sur le terrain. Au total, 19 projets/programmes des 8e et 9e FED ont été retenus et ce choix a été approuvé par le groupe de référence. La sélection des programmes représente environ 90% des montants engagés lorsqu'il s'agit de Secteurs de concentration (SC) (transport routier, appui macroéconomique, sécurité alimentaire et développement rural) et 50% des montants engagés hors SC (eau et assainissement, culture, entreprises et intégration régionale et environnement, Genre, VIH, droits de l'homme).

La liste de ces projets figure à l'**Annexe 3** et les fiches d'évaluation correspondantes figurent à l'**Annexe 6.**

Pour obtenir les informations, les experts ont fait appel à un croisement systématique des renseignements qu'ils ont pu obtenir, à partir de la documentation sur ces projets (fiches d'identification, cadres logiques, synthèses de projet, conventions de financement, avenants, devis programmes, audits, rapports de monitoring, rapports d'évaluation, etc.), d'entretiens avec les responsables sectoriels de la DUE et d'entretiens avec les responsables de ces projets lorsqu'ils étaient encore sur place.

Les autres programmes et projets des 8e et 9e FED ainsi que les interventions hors FED ont également été analysés, mais ils n'ont pas fait l'objet de fiches d'évaluation spécifiques. Leurs résultats et conclusions significatifs ont néanmoins été utilisés pour l'évaluation chaque fois que cela s'est avéré utile.

Les parties prenantes et informateurs clés ont été les suivants :

- Membres du groupe de référence et des services concernés de la Commission européenne à Bruxelles ;
- Personnel de la Délégation de l'Union européenne au Burkina Faso ;
- Autorités nationales et bénéficiaires de programmes/ projets au Burkina Faso ;
- Acteurs non étatiques : organisations de la société civile, secteur privé, milieu académique ;
- Autres PTF, notamment : FMI, BM, FAO, GTZ, AFD, coopération française ;
- Personnel des unités de gestion des projets sélectionnés.

Les activités de terrain des experts ont inclus notamment en des entretiens individuels et collectifs, deux focus groups respectivement avec des acteurs de la culture et de l'appui macroéconomique, des réunions avec des PME et le comité de pilotage du programme qualité (cf. **Annexe 12**). Les entretiens avec les autorités nationales ont mobilisé pour la plupart d'entre eux les responsables accompagnés de leurs chefs de services (cf. en **Annexe 10** la liste de personnes rencontrées).

Méthode d'analyse des données

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la matrice de réponses détaillées aux questions d'évaluation (**Annexe 5**). Les experts ont utilisé les résultats des enquêtes

et analyses statistiques auxquelles ils ont pu avoir accès. Toutes les sources utilisées sont répertoriées en détail dans la matrice d'évaluation. En revanche, les experts n'ont pas procédé eux-mêmes à aucune enquête statistique spécifique, ils se sont limités à reprendre certaines données disponibles et à faire certains calculs simples à partir de ces données, pour établir des comparaisons dans le temps, dans l'espace ou entre catégories de population différentes, etc.

Démarche de jugement

La démarche de jugement appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des critères de jugement, tels que définis lors de la phase de démarrage du projet, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain ;
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même question d'évaluation et entre tous les jugements émis ;
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements ;
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux questions d'évaluation ;
- La visualisation des jugements de façon quantifiée, sur une échelle de faible à très bien ;
- Les observations du groupe de référence.

1.3.5 Limites du processus de collecte et analyse des données et des jugements

Malgré la recherche d'un équilibre entre les phases successives et de l'optimisation du temps alloué, l'exercice d'évaluation a ses limites qui tiennent principalement :

- Aux lourdeurs du processus de mobilisation de la documentation en particulier, les problèmes rencontrés pour consulter et exploiter les données reprises dans le système CRIS, la disponibilité de rapports ROM[1] et l'absence fréquemment observée de rapports d'évaluation finale des interventions ;
- Aux limites de la mémoire institutionnelle, c'est-à-dire à l'indisponibilité de certaines informations ou d'interlocuteurs clés due à rotation du personnel au Siège, à la DUE, ainsi que dans les départements ministériels et autres organisations concernés ;
- Au fait que la méthodologie privilégie le travail sur dossiers par rapport à l'investigation directe sur place ;
- A la durée de l'évaluation : certaines d'informations recueillies en début de mission (décembre 2008) s'avèrent caduques ou dépassées un an plus tard.

Les limites de la démarche de jugement dépendent notamment des limites des données collectées auxquelles s'ajoutent :

- Le budget et le temps d'expertise alloués à l'évaluation,

[1] Rapports des missions de Result-oriented monitoring des projets/programmes de la Commission européenne.

- Les opinions parfois divergentes, ou du moins à nuancer, entre experts du siège, de la DUE, des projets,
- Les opinions parfois biaisées de certains interlocuteurs qui ne souhaitent pas être trop critiques vis-à-vis d'un partenaire financier et technique aussi important que l'Union européenne.

Malgré ces difficultés, par des recoupements systématiques des éléments accumulés sur un même thème, les évaluateurs sont parvenus à énoncer des jugements qui, espèrent-t-ils reflètent assez correctement la vérité, si tant est que cette notion absolue puisse s'appliquer en matière d'évaluation (exercice comportant nécessairement une part de subjectivité, que les techniques d'évaluation permettent de minimiser).

2 CONTEXTE GLOBAL DE LA COOPERATION CE-BURKINA FASO

2.1 Contexte politique, économique, social et culturel

Pays sahélien enclavé, le Burkina Faso couvre une superficie de 274.000 km². Sa population, qui croît au rythme de 3,1 par an, est estimée à 14,8 millions d'habitants en 2007.

Le principal défi : la pauvreté au Burkina-Faso

Classé 176e sur 177 pays selon l'Indice de Développement Humain (IDH) 2007/2008 et avec un PNB par habitant de 430 USD en 2007, le Burkina Faso est un des pays les plus pauvres du monde. Malgré les progrès économiques réalisés, la population burkinabè est demeurée extrêmement pauvre. L'indice de pauvreté s'est accru : 46,4% en 2003 contre 45,3% en 1998 et 44,5% en 1994. La pauvreté monétaire est principalement localisée dans les zones rurales : 52,8% des individus y vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Tableau 3 : Indice de développement humain du Burkina Faso, 2005

Valeur IDH 2005	Espérance de vie à la naissance (années) 2005	Taux d'alphabétisation des adultes (% de la population de 15 ans et plus) 1995-2005	Taux de scolarisation combiné pour l'éducation primaire, secondaire et supérieure (%) 2005	PIB par habitant (PPA USD)
1. Islande (0.968)	1. Japon (82.3)	1. Géorgie (100.0)	1. Australie (113.0)	1. Luxembourg (60,228)
174. Niger (0.374)	153. Ethiopie (51.8)	137. Tchad (25.7)	167. RDC (33.7)	155. Kenya (1,240)
175. Guinée-Bissau (0.374)	154. Namibie (51.6)	138. Mali (24.0)	168. République Centrafricaine (29.8)	156. République Centrafricaine (1,224)
176. Burkina Faso (0.370)	**155. Burkina Faso (51.4)**	**139. Burkina Faso (23.6)**	**169. Burkina Faso (29.3)**	**157. Burkina Faso (1,213)**
177. Sierra Leone (0.336)	156. Tanzanie (51.4)	. ()	170. Angola (25.6)	158. Rwanda (1,206)
. ()	157. Afrique du Sud (50.8)	. ()	171. Djibouti (25.3)	159. Benin (1,141)
. ()	177. Zambie (40.5)	. ()	172. Niger (22.7)	174. Malawi (667)

Source : PNUD, Rapport *mondial sur le* développement humain 2007/2008

L'espérance de vie à la naissance est estimée à 51,4 ans et la mortalité infantile a reculé de 107 à 81 décès pour 1 000 naissances vivantes entre 1995 et 2008.[2] Selon le rapport du PNUD 2007/2008, la part des revenus détenus par les 20% les plus pauvres de la population burkinabè serait d'environ 6,9% tandis que la part détenue par les 20% les plus riches serait d'environ 47,2%.

Le taux d'alphabétisation des adultes est estimé à 23,6% et le taux de scolarisation à 29,3%. Près d'un quart de la population vit en état d'insécurité alimentaire chronique : en 2002/2004, 15% de la population totale était considérée comme sous-alimentée et 38% des enfants de moins de 5 ans présentaient une insuffisance pondérale pour leur âge. Le Burkina Faso est le deuxième pays

[2] Banque Mondiale Fiche-pays 2009 (Dernière mise à jour : Mars 2009)

d'Afrique de l'Ouest le plus touché par la pandémie du VIH/SIDA. Pour autant, le taux de prévalence du VIH/SIDA diminue constamment depuis 1997 pour avoisiner les 2% en 2005.

Une gouvernance politique et économique fragile

Malgré quelques soubresauts récents dont les émeutes populaires de février 2008, le Burkina Faso reste l'un des pays les plus stables du continent africain.

En matière de gouvernance institutionnelle, le pays poursuit une transition vers l'Etat de droit et la démocratie, mais le processus doit être consolidé et l'opposition reste faible vis-à-vis de la coalition au pouvoir : même si l'opposition peut s'exprimer librement, elle est composée d'un nombre élevé de partis politiques qui sont divisés et n'arrivent pas à s'organiser pour faire face à certains défis communs.

Au niveau de la gouvernance locale, un important effort de la part de l'Etat est nécessaire à court terme pour assurer le transfert effectif des compétences et des moyens financiers aux institutions décentralisées. Le renforcement des capacités des ressources tant humaines que financières, l'accélération du processus de financement de la décentralisation par le Gouvernement, l'application effective des dispositions réglementaires relatives aux compétences transférées et la responsabilisation des collectivités territoriales pour l'exercice de ces compétences sont les grands défis à relever, afin que le processus de décentralisation soit un succès.

Malgré la stabilité relative du pays, la gouvernance politique et économique demeure donc fragile et imparfaite (manque de participation effective et responsable de la société civile au processus de décision et faiblesse du dialogue entre les différentes catégories d'acteurs).

L'amélioration de la gouvernance fait partie des objectifs du Gouvernement. Le Burkina Faso s'est engagé dans une vaste politique de réforme de l'État, à travers la réforme du système judiciaire, la réforme de l'administration publique et la décentralisation, le renforcement de la gestion des finances publiques, la lutte contre la corruption et l'aspiration à l'égalité des sexes, qui constituent autant d'éléments fondamentaux pour le développement du pays.

Dans son rapport annuel 2008, Transparency International classe le Burkina Faso parmi les pays à corruption systémique, mais constate une amélioration par rapport à 2007. L'indice de perception de la corruption (IPC) s'élevait en 2008 à 3,5 (« niveau de corruption préoccupant ») contre 2,9 (« corruption rampante ») en 2007. Le pays a gagné 25 places dans le classement international, en passant du 105^{e} au 80^{e} rang.

Situation économique et commerciale

Selon l'OCDE[3], l'activité économique a marqué un saut qualitatif ces dix dernières années, avec une croissance moyenne de 5,9% entre 1997 et 2006. L'activité économique aura connu un certain regain en 2008, le taux de croissance du PIB s'établissant à 4,2% contre 3,6% en 2007. Ces bons résultats sont dus à la poursuite des réformes structurelles et des investissements soutenus. À l'instar de 2007, l'économie du Burkina Faso en 2008 a été tirée par les services et l'industrie avec une contribution à la croissance respectivement de 1,97 et de 1,15 point de PIB.

La contribution du secteur de l'agriculture, qui représente 30% du PIB et qui emploie 85% de la population active, s'est élevée à 0,85 point de croissance de PIB. Toutefois, bien qu'en net retrait par rapport aux années précédentes, la contribution du secteur primaire (production vivrière, production

[3] Perspectives économiques en Afrique : Burkina Faso, 2009. OCDE

cotonnière, élevage) a connu une augmentation sensible de sa contribution à la variation du PIB par rapport à 2007 où elle s'élevait à seulement 0,14 point de PIB. Cette augmentation résulte en grande partie des mesures spécifiques prises par le gouvernement pour relancer l'activité agricole, mais également de conditions climatiques plus favorables.

Les mesures adoptées par les pouvoirs publics et regroupées dans le cadre du Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire du Burkina Faso (Pursa), ont inclus notamment i) la fourniture gratuite de semences améliorées et d'engrais aux producteurs ; ii) la garantie d'un prix rémunérateur aux producteurs de riz supérieur à 160 francs CFA le kg ; et iii) la facilitation de l'accès des producteurs aux matériels agricoles. Au total, l'ensemble de ces mesures a généré une réponse favorable des agriculteurs qui s'est traduite par une augmentation significative des surfaces emblavées. Les efforts de mécanisation de l'agriculture ont également permis une augmentation de la productivité et des rendements.

La production de coton réalisée par les trois sociétés cotonnières a ainsi fortement augmenté, passant de 355 394 tonnes en 2007 à 579 885 tonnes en 2008, soit une hausse de 63,2 pour cent. Ce rebond de la production cotonnière est lié aux mesures spécifiques sectorielles prises par le gouvernement. Des mesures qui ont également bénéficié à l'agriculture vivrière. Une hausse de la production des cultures céréalières a été enregistrée avec 21,6 pour cent pour le mil, 2,5 pour cent pour le sorgho, 62,3 pour cent pour le maïs et 80% pour le riz. Dans le cas de la production rizicole, l'élasticité de l'offre aux mesures d'encouragement devait permettre, en 2008, un retour sur les niveaux de production de 2007. Le secteur agricole a également bénéficié de l'engouement récent de la population pour les tubercules tels que l'igname, la patate douce et le manioc qui bénéficient de prix rémunérateurs et qui peuvent être exportés dans la sous-région. L'élevage a également profité indirectement du rebond de la production cotonnière et de la baisse des sous-produits agroalimentaires tels que les tourteaux et les graines de coton. Par ailleurs, des efforts accrus en matière de contrôle des maladies animales ont contribué à la croissance du cheptel qui s'est maintenue à son niveau de 2007 (2,7%). L'élevage a contribué à hauteur de 0,37 point de PIB à la croissance en 2008 et devrait continuer à croître en 2009 et 2010, notamment grâce à la mise en place d'une unité de production d'aliments de bétail et d'une société de production de lait et de produits laitiers qui offriront de nouveaux débouchés aux éleveurs.

La croissance du secteur secondaire, qui représente environ 23% du PIB, a enregistré un ralentissement en 2008. Le secteur a pourtant bénéficié d'importants investissements au cours des années précédentes pour des projets d'infrastructures de transports et d'infrastructures urbaines (barrages, échangeurs routiers, bitumage des routes, etc.). Parallèlement, la croissance du secteur a été dopée par la reprise de l'extraction minière depuis 2007. La croissance du secteur secondaire a atteint 4,4% en 2008 contre 8,2% en 2007. La croissance en 2008 a été principalement portée par les industries manufacturières modernes (2,22%), les industries extractives (1,13%) et les travaux de construction (1,05%). La croissance des industries manufacturières modernes a été favorisée par la poursuite de la normalisation de la situation en Côte d'Ivoire et la progression des échanges commerciaux. Toutefois, des sous-secteurs spécifiques, tels que l'industrie du tabac et des boissons, ont connu une baisse sensible de leur activité (moins 4%) liée à la forte poussée inflationniste observée au cours du premier semestre 2008. Cette baisse a été très marquée également au niveau de l'industrie de l'égrenage de coton (moins 16%) en raison du ralentissement de la demande mondiale en fibres. La production d'or, principale exportation du pays, a atteint 8 tonnes en 2008 contre 9 tonnes en 2007. Le secteur a bénéficié d'investissements importants ces dernières années pour moderniser les unités existantes (Somita, BMC, Semafo, Kalsaka Mining) et ouvrir de nouvelles

unités. Le secteur des industries extractives pourrait cependant continuer à pâtir de la détérioration du climat économique international en 2009. Les projets d'ouverture d'une nouvelle mine d'or et d'une mine de zinc ont ainsi été gelés fin décembre 2008.

Le secteur tertiaire, principal contributeur à la croissance du PIB, a enregistré une croissance de 4% en 2008, contre 5% en 2007 et 6,2% en 2006. La croissance du secteur des services est tirée par le secteur des télécommunications dont l'activité a augmenté de 16,2% en 2008, portée notamment par le boum de la téléphonie mobile et l'entrée de nouveaux opérateurs dans l'internet. Cette vigueur affirmée du secteur est notamment liée à la volonté des autorités de faire jouer la concurrence depuis la fin de l'année 2007. Le secteur des transports a enregistré une croissance de son activité, de 20,5%. Il bénéficie de la normalisation de la situation en Côte d'Ivoire liée à la signature de l'accord politique de Ouagadougou (APO), en mars 2007, qui a permis une reprise du trafic, notamment ferroviaire, entre les deux pays et ce malgré la hausse sensible du prix des hydrocarbures. Ce secteur a également bénéficié de la reprise des activités du secteur agricole.

Une dégradation des ressources naturelles

Le profil environnemental du pays effectué en septembre 2006 souligne une dégradation des ressources naturelles (sols, ressources en eau, biomasse et biodiversité) causée par de multiples facteurs, en particulier :

- Une forte pression sur les ressources naturelles due à l'augmentation de la population ;
- Un accès au foncier non sécurisé ;
- Une productivité faible des systèmes agricoles et de l'élevage ;
- Une faible mise en œuvre du cadre législatif ;
- Une faible conscience, maîtrise et appropriation de la gestion des ressources naturelles et un manque de conservation de la biodiversité.

Cette dégradation a pour conséquences sur l'environnement i) une diminution de la biomasse et du couvert forestier avec son corollaire de perte de diversité biologique, ii) une perte de sols fertiles et une augmentation des zones désertifiées, iii) une pollution, une mauvaise utilisation et un gaspillage des ressources hydriques.

Ces effets sur l'environnement ont en retour des conséquences sur le milieu social à savoir i) l'exode rural avec une augmentation de la pauvreté en milieu urbain, ii) une dégradation des sols[4] et une aggravation des déficits alimentaires localisés qui résultent d'une utilisation non durable des ressources naturelles.

Des instruments d'orientation et de planification ont été adoptés par le Gouvernement, comme le Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE), le Programme d'Action National de lutte contre la Désertification (PAN/LCD), les stratégies et plans d'action sur la diversité biologique et sur les changements climatiques ainsi que de nombreuses lois touchant à la gestion de l'environnement (Code de l'Environnement, Code forestier).

[4] Les sols sont pauvres en matière organique et en fertilisants. Les méthodes de culture traditionnelles sont trop superficielles et ne tiennent pas compte de la dégradation des propriétés physiques de la surface : mauvaise structure et compacité, susceptibilité à l'érosion forte. 11% des terres sont considérées comme très fortement dégradées, 2% des terres sont considérées comme fortement dégradées, 32% des terres sont considérées comme moyennement dégradées, 50% des terres sont considérées comme faiblement dégradées.

A court terme, il est prévu de mener, courant 2009, une évaluation environnementale afin d'intégrer progressivement ses recommandations dans le programme d'actions prioritaires (PAP) du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) 2010-2013. Il est également prévu, à compter de 2008, d'intégrer des indicateurs environnementaux dans la matrice du Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires pour la mise en œuvre du CSLP.

2.2 Politique du Gouvernement

2.2.1 La Stratégie de développement du Burkina Faso

Pour relever le défi posé par l'importance de l'extrême pauvreté, le gouvernement a élaboré, en 2000, le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Après trois années de mise en œuvre, dont les résultats ont été jugés mitigés, le CSLP a été revu en 2003 et accompagné d'un programme d'actions prioritaires (PAP) pour la période 2004-2006 avec l'aval des bailleurs de fonds. Depuis cette date, chaque année, un PAP triennal glissant est actualisé.
Le CSLP offre un cadre de dialogue et de coopération avec les partenaires ; il favorise également la cohérence des actions sectorielles. En matière de lutte contre la pauvreté, les priorités de développement du Gouvernement sont les suivants :

- la réduction des inégalités sociales ;
- la promotion du développement rural et de la sécurité alimentaire ;
- l'amélioration de l'accès des populations, notamment pauvres, à l'eau potable ;
- la lutte contre le VIH/SIDA ;
- la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ;
- le développement des PMI/PME et de la petite mine ;
- le renforcement de la sécurité publique ;
- le renforcement des capacités nationales avec un accent particulier sur la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dans le cadre de la mise en œuvre du CSLP, les objectifs quantitatifs majeurs retenus sont : (i) réduire l'incidence de la pauvreté de 46,4% en 2003 à moins de 35% à l'horizon 2015 ; (ii) accroître le produit intérieur brut par habitant d'au moins 4% par an à partir de 2004 ; (iii) accroître l'espérance de vie à au moins 60 ans à l'horizon 2015. Les objectifs s'inscrivent dans la perspective de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et de ceux poursuivis par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD).

La réalisation des objectifs du CSLP s'articule autour de plusieurs programmes organisés en quatre axes stratégiques pour lesquels des actions prioritaires chiffrées sont envisagées :

Axe 1 : Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité

Axe 2 : Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base et à la protection sociale.

Axe 3 : Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres dans l'équité

Axe 4 : Promouvoir la bonne gouvernance

2.2.2 Rapport national sur les OMD

Le Burkina Faso s'est engagé à œuvrer pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. Le Burkina Faso a produit son premier rapport national sur les OMD en décembre 2003 qui a été présenté lors de la conférence générale des partenaires au développement, tenue à Ouagadougou le 4 mars 2004. Le deuxième rapport est en cours d'élaboration.

Selon le PNUD, des progrès ont été enregistrés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté :

- *« Le CSLP du Burkina Faso a été réajusté en fonction des OMD en 2004 grâce à l'appui du PNUD. La revue du CSLP a été suivie par l'adoption des plans d'actions et des programmes d'actions prioritaires.*
- *Le Burkina Faso a été choisi par le projet du Millénaire comme faisant partie de pays bénéficiaires de l'accélération des OMD. A cet égard, une équipe du Projet du Millénaire est venue au Burkina Faso pour examiner les voies et moyens pour accélérer l'atteinte des OMD. Un atelier a été organisé (en octobre 2006) avec l'équipe du projet et le Ministère de l'Economie et du Développement pour travailler sur les questions d'éducation et de santé. Un atelier de finalisation de ce projet est prévu en mars 2007.*
- *En début d'année 2007, le PNUD et la coopération néerlandaise (SNV) ont soumis pour approbation un projet d'accélération des OMD dans deux régions du Burkina Faso. Ce projet, avec un budget de 500.000 dollars US, concerne l'éducation et la santé et a été soumis aux sièges du PNUD et de la SNV pour approbation. »* [5]

Pour une présentation détaillée des statistiques et des détails sectoriels des secteurs de concentration de l'Union européenne au Burkina Faso voir l'**Annexe 7**.

2.3 Aide au développement 1999-2008 et principaux bailleurs

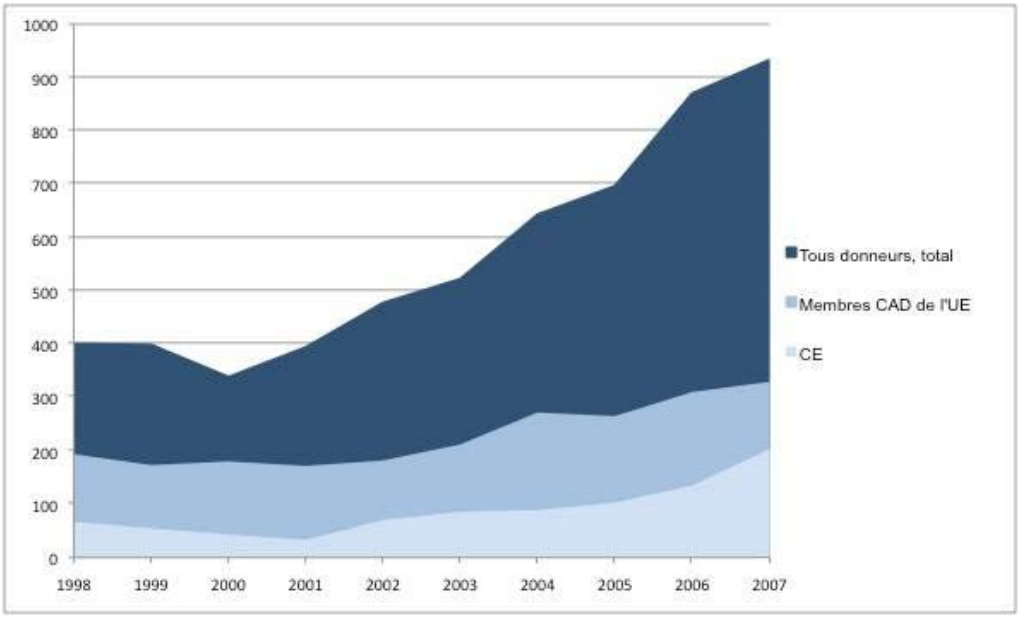
Selon l'OCDE, le montant total net de l'Aide publique au développement (APD) versée au Burkina Faso au cours de la période 1999-2007, tous donneurs confondus, s'est élevé à environ 5,26 milliards USD.

Avec 803,01 M$ versés et 15,3% de l'APD pendant la période couverte par l'évaluation l'Union européenne a été le deuxième donneur juste après la Banque mondiale (917,9 M$). Considérés ensemble, les Etats membres de l'UE et l'Union européenne comptent pour environ 57,3% de l'APD (cf. l'**Annexe 8** sur l'évolution de l'APD par bailleur et une présentation du portefeuille des bailleurs principaux, et la figure 3 ci-dessous).

La Figure 3 présente les fluctuations des versements selon les années.

[5] Source : http://www.pnud.bf/FR/OMD.HTM (Page consultée le 02 Octobre 2009)

Figure 3 : Evolution de l'APD (versements nets) au Burkina Faso 1999-2007[6]



Source : Données extraites le 02 Octobre 2009 de l'OECD. Stat

2.4 Stratégie de coopération au développement de l'UE au Burkina Faso

Les bases politiques et stratégiques qui régissent la Coopération de l'Union européenne sont définies dans :

- l'article 177 du **Traité instituant la Communauté européenne**
- l'article 1 de **l'Accord de partenariat ACP-UE**, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé à Luxembourg le 25 juin 2005
- la **Déclaration sur la politique de développement** du 10 novembre 2000
- le **Consensus européen sur le développement** adopté en novembre 2005
- la **Stratégie pour l'Afrique** de décembre 2005

Les stratégies de la période 1999-2008 pour le Burkina Faso sont brièvement décrites ci-après.

2.4.1 Documents de stratégie pays (DSP) et programme indicatif national (PIN)

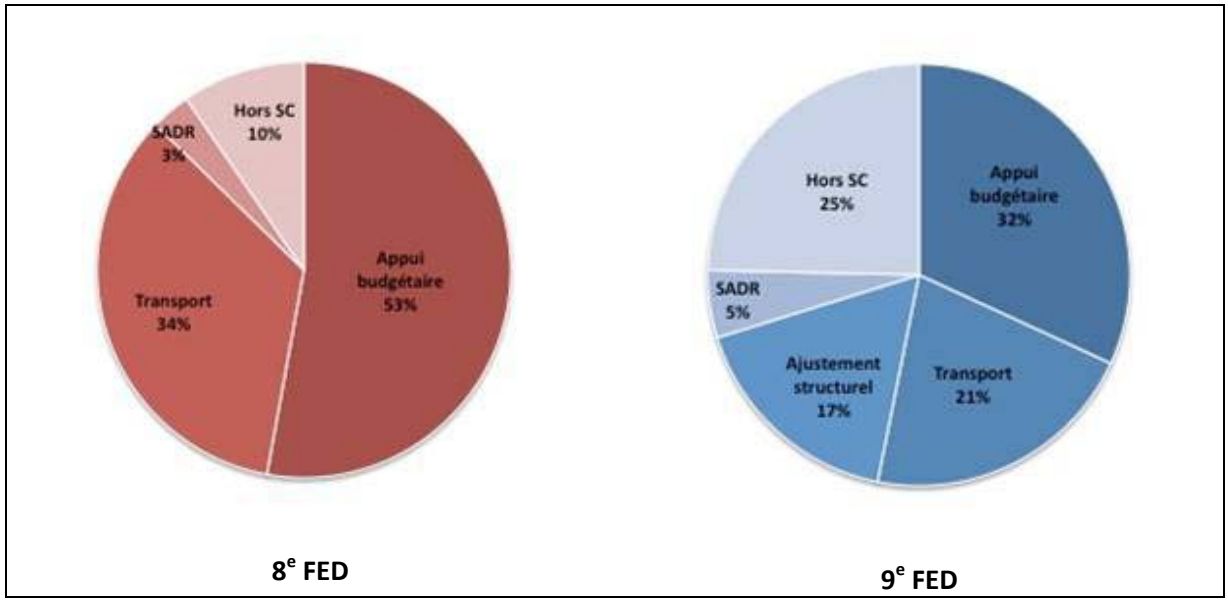
La Stratégie de coopération entre l'UE et le Burkina-Faso du PIN **8e FED (1996-2000)** portait sur 180 M€ et a été mise en œuvre à travers les axes suivants : les transports (55% du montant), le développement rural (25%) et les axes hors concentration (pour 20% - secteurs sociaux, appui au processus de décentralisation et à la bonne gestion des affaires publiques, culture, appui au secteur privé). Les axes d'intervention portaient sur la consolidation d'un cadre macroéconomique viable, la poursuite de la mise en œuvre des deux politiques sectorielles que sont le Programme d'ajustement sectoriel des transports (PASECT) et le Programme d'appui à la sécurité alimentaire (PASA) en privilégiant une approche participative et en intégrant la composante environnement.

[6] Données non disponibles pour l'année 2008

Pour le **9e FED**, le programme indicatif national (2001-2007), portait, en début de programmation, sur un montant de 351 M€ se répartissant entre l'appui au cadre macro-économique à travers l'aide budgétaire ; deux secteurs de concentration, les transports et le développement rural/la sécurité alimentaire et des actions prévues hors concentration, en particulier un appui institutionnel.

La Figure 4 présente la répartition des engagements globaux du 8e et 9e FED au 31 décembre 2008, classés par secteur de concentration.

Figure 4 : Engagements du 8e et 9e FED par secteur de concentration



Source : données regroupées à partir des données CRIS et OLAS

A l'heure actuelle, la coopération entre l'UE et le Burkina Faso est définie par la stratégie de coopération 2008-2013 et par le programme indicatif national (PIN) **10e FED** qui prévoit une enveloppe de 537,2 M€ (Enveloppe A de 529 M€ et enveloppe B de 8,2 M€). Elle est orientée vers les principaux domaines suivants : (i) le renforcement des infrastructures de base et de l'inter connectivité (140 M€) ; (ii) l'appui à la gouvernance politique et locale (justice, décentralisation) (50 M€) et (ii) l'appui au cadre macroéconomique et à la réduction de la pauvreté (320 M€).

2.4.2 Stratégie de Coopération Régionale

L'Union européenne intervient dans la région Afrique de l'Ouest à travers ses Programmes indicatifs régionaux financés dans le cadre du 8e et du 9e FED. L'objectif global de l'aide communautaire au niveau régional est de contribuer au renforcement du processus d'intégration économique régionale des Etats de l'Afrique de l'Ouest et leur insertion dans l'économie mondiale.

La stratégie d'intervention de l'UE en Afrique de l'Ouest dans le cadre du **8e FED** avait pour objectif général de contribuer au renforcement du processus d'intégration et de coopération régionale des différents pays et à leur insertion dans l'économie mondiale, par la consolidation de l'espace économique régional.

Le montant du Programme Indicatif Régional (PIR) était de 228 M€. Le domaine de concentration, doté de 80 à 85% de ce montant visait à l'intensification des échanges intra régionaux et l'amélioration de la compétitivité des économies de la région.

En conformité avec les objectifs visés par l'Accord de Cotonou, la stratégie d'intervention de l'UE en Afrique de l'Ouest dans le cadre du **9e FED** a pour but d'assister cette région dans la mise en œuvre des politiques visant la réduction de la pauvreté et l'insertion progressive et harmonieuse des économies de la région dans l'économie mondiale.

A cette fin, 50% de l'allocation du PIR a été affectée au secteur « appui à l'intégration économique et au commerce ». Un deuxième secteur de concentration « les transports » s'est vu consacrer 35% des ressources du PIR. Le rôle de la région et particulièrement de la CEDEAO sur le plan politique en matière de prévention des conflits a été un autre axe important de cette stratégie et des allocations dans ce sens ont été prévues dans les secteurs « hors concentration » qui représente 15% de l'enveloppe globale. Enfin, un appui a été maintenu (hors concentration) à des actions importantes devant être consolidées dans les domaines, entre autres, de la pêche, de la santé ou de la culture.

Le séminaire régional de programmation du **10e FED** s'est déroulé à Ouagadougou du 5 au 7 mars 2006. Il a réuni les Ordonnateurs Nationaux et Régionaux du FED de l'Afrique de l'Ouest, l'Union européenne et plusieurs Etats Membres de l'UE. Ce séminaire a permis de définir conjointement les orientations stratégiques de développement du prochain 10e FED tout en recherchant la cohérence entre les niveaux régional et national. Au plan régional, les grandes orientations définies conjointement entre l'Union européenne et les deux organisations régionales de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA) identifient comme domaines prioritaires d'appui :

- *"l'approfondissement de l'intégration régionale, l'amélioration de la compétitivité et Accord de Partenariat Economique" (premier domaine de concentration),*
- *la "Consolidation de la bonne gouvernance et de la stabilité régionale" (deuxième domaine de concentration) et*
- *le domaine hors concentration (appui à l'environnement et au développement humain).*

Les travaux techniques d'élaboration du document de stratégie régionale du PIR 10e FED ont été poursuivis au cours de 2006. Le montant indicatif prévu pour le PIR 10e FED est de 477 M€, avec une tranche additionnelle APE indicative de 120 M€.

2.4.3 La logique générale d'intervention de l'aide programmable des PIN

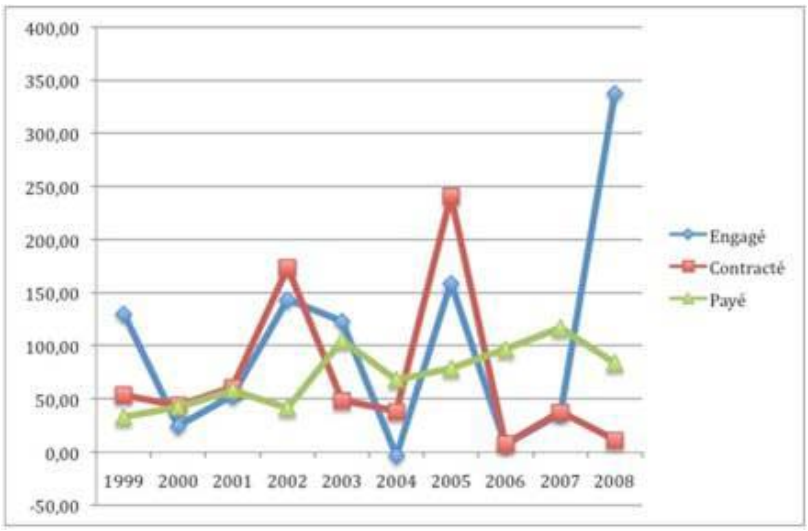
Le schéma de la logique d'intervention consolidée des 8e et 9e FED présenté à l'**Annexe 2** tente de reconstituer en un seul graphique, forcément simplifié, la logique ayant présidé aux choix d'interventions de l'Union européenne pour l'ensemble de la période des 8e et 9e FED, en intégrant les principaux types d'instruments mobilisés par l'Union européenne.

Les principaux domaines couverts par ces stratégies étaient les transports, le développement rural et la sécurité alimentaire et l'appui budgétaire**.**

2.5 Moyens d'aide disponibles et employés pour la mise en œuvre de la stratégie

Pendant la période évaluée des fonds du 7e, 8e et 9e FED ont été engagés, contractés et payés. Sur environ 1 009 M€ engagés 728 M€ soit 72,2% ont été effectivement payés au cours de la période 1999 à 2008. La Figure 5 ci-après illustre l'évolution chronologique des montants du FED engagés, contractés et payés pour le Burkina Faso au cours de la période de référence.

Figure 5 : Fonds FED engagés, contractés et payés au Burkina Faso 1999-2008



Source : données regroupées à partir des données CRIS et OLAS

Les engagements globaux légèrement négatifs pour l'année 2004 signalent que, au cours de l'année 2004, il y a eu un surplus de dégagements par rapports aux nouveaux engagements globaux. Ceci est explicable par le fait que l'on se situe vers la fin du cycle du 8e FED et au démarrage du 9e, avec des engagements encore faibles. Le cycle des engagements globaux est très dépendant de la périodicité des FED (la tendance va vers un engagement en début de période pour la plupart des FED au début de la période et puis une réduction des engagements vers la fin). Cette tendance est particulièrement importante au Burkina Faso par la forte présence de l'appui budgétaire, qui génère des forts engagements (globaux et individuels) au tout début des cycles des FED.

Cette raison expliquerait la tendance en dents de scie des engagements individuels (contrats) : les engagements les plus importants d'un point de vue quantitatif étant ceux des appuis budgétaires et ceux des grands contrats de travaux, qui constituent eux aussi une importante partie de la coopération au Burkina Faso.

Tableau 4 : Montants FED engagés en millions d'euros (montants arrondis)

Secteur	8e FED	9e FED	Total 8e et 9e FED	%
Transport	84,16	121,75	205,91	27,46
Appui budgétaire	126,36	187	313,36	41,79
FAS	67,56	0	67,56	9,01
Education	9,9	0	9,9	1,32
Sécurité alimentaire et développement rural	20,5	10,9	31,4	4,19
Sous-total SC	**308,48**	**319,65**	**628,13**	**83,77**

Secteur	8e FED	9e FED	Total 8e et 9e FED	%
Gouvernance	12,5	2	14,5	1,93
Culture	3,26	1,83	5,09	0,68
Secteur privé et intégration régionale	2,57	4,91	7,48	1,00
Société civile	0,79	15,09	15,88	2,12
Eau & Assainissement	64,02	1,5	65,52	8,74
Multisectoriel	0	5,79	5,79	0,77
Divers	4,53	2,91	7,44	0,99
Sous-total hors SC	**87,67**	**34,03**	**121,7**	**16,23**
Total	**396,15**	**353,68**	**749,83**	**100**

Source : données regroupées à partir des données CRIS et OLAS

Les montants totaux engagés par l'Union européenne au Burkina Faso au titre des 8e et 9e FED (hors PIR) pour les différents secteurs sont résumés dans le Tableau 4 ci-avant.

Concernant le 10e FED, des montants ont été engagés au 31 décembre 2008 à hauteur de 320,14 M€ pour le Programme d'appui budgétaire conjoint pour la réduction de la pauvreté (ABCRP) 2009-2014 et 17,8 M€ pour l'Appui Institutionnel Infrastructures - Transport.

2.6 Autres interventions communautaires et articulation à l'aide programmable de niveau national

Les PIN 8e et 9e FED ont tenu compte de la nécessaire cohérence de leurs objectifs avec les objectifs des autres financements dont le Burkina Faso pourrait bénéficier au titre des autres instruments financiers communautaires.

Les interventions de l'aide non programmable dont le Burkina Faso a bénéficié ont été le SYSMIN, le STABEX, les financements BEI dont la plupart sont inscrits au PIN.

SYSMIN

En 1993, le Burkina Faso a bénéficié de transferts non programmables au titre du SYSMIN dans le cadre du 7e FED (27 M€), suite notamment à la non viabilité de la mine d'or de Poura.

Le programme de cartographie géologique (7 ACP BK 74 – 15M€) a été clôturé financièrement en 2006. Pour favoriser la promotion du secteur minier à travers une meilleure connaissance des potentialités, le programme a produit une banque de données géophysiques couvrant tout le territoire et des cartes géologiques de reconnaissance au 1/200.000e. Ce travail d'études des sols pourra aussi servir dans le domaine de l'hydraulique et des infrastructures.

Selon le Projet de Rapport Annuel Conjoint 2006, l'évaluation finale du projet a conclu qu'il a été mené d'une manière efficace, avec des résultats en termes de formation, d'exécution et d'impact très satisfaisants. Les actions entreprises dans le cadre de ce projet ont été jugées particulièrement adaptées au contexte et pérennes.

STABEX

Entre 1990-2000, le Burkina Faso a bénéficié de transferts non programmables au titre du STABEX dans le cadre du 7e FED (18,6 M€) et du 8e FED (1,4 M€).[7]

[7] Revue opérationnelle 2005 et Rapport annuel conjoint 2004 sur la mise en œuvre des actions de coopération dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-UE au Burkina Faso.

Des interventions liées au développement rural ont été financées à partir des fonds générés dans le cadre du STABEX 94-95. Ces dernières concernent la filière coton, à savoir, la construction de magasins de stockage, l'appui institutionnel à Union nationale des producteurs de coton du Burkina (UNPCB), la formation des correspondants coton, le développement des services financiers décentralisés. La mise en œuvre des actions du COM-STABEX 94-95 s'est terminée en 2004.

La construction du bâtiment pour la Direction Générale de la Coopération, partiellement financée sur les reliquats non utilisés des transferts STABEX antérieurs à 1990 et sur fonds de contrepartie, a débuté à la fin de l'année 2003 et le gros œuvre était pratiquement achevé fin 2006.

L'affectation des reliquats existants, chiffrés à 9,1 M€, a fait l'objet d'une proposition de COM-STABEX final qui a été soumise aux services du siège de la Commission, le 30 juin 2005, accompagné du rapport d'audit des comptes STABEX au 31 décembre 2004. Ce COM a été signé le 22 juin 2006 et il a permis d'engager un avenant pour les travaux de la RN4 (en complément à la Convention 9 ACP BK 001). Ces fonds ont également financé un contrat d'assistance technique au cabinet du Ministre des infrastructures et du développement (MID), qui a couvert l'année 2007.

Banque européenne d'investissement (BEI)

A la fin de l'année 2006, le portefeuille de projets actifs (non remboursés) de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) comprenait 11 prêts pour un montant total signé de 76 M€. Les projets engagés par le passé par la BEI concernent principalement les secteurs de l'eau et de l'électricité, le secteur du coton, le secteur financier et des télécommunications.

Avec un montant signé de 39 M€ à fin 2006, les projets d'infrastructures publiques occupent une place importante et concernent les secteurs de l'électricité et de l'eau. Ainsi, le projet de l'interconnexion électrique entre Ferkessédougou en Côte d'Ivoire et Bobo-Dioulasso auquel la BEI a contribué par un prêt de 9,8 M€ signé en 1995 est terminé. Il a été complété par le projet d'interconnexion entre Bobo-Dioulasso et Ouagadougou qui acheminera le courant électrique ivoirien jusqu'à la capitale du Burkina Faso et pour lequel la BEI a octroyé un prêt de 15,25 M€ en 2004. Les travaux de construction de la ligne électrique entre ces deux villes ont été lancés le 23 mars 2007.

Dans le secteur de l'eau, la BEI a participé aux côtés du FED, au financement du projet d'alimentation en eau potable de Ouagadougou.

La BEI a contribué au financement du secteur financier au Burkina Faso à travers des ressources à moyen et long terme par un prêt global aux banques et à une institution financière de crédit bail d'un montant total de 6 M€ en 2002 qui a été utilisé rapidement et renouvelé en 2003 pour un montant de 12 M€. Ces prêts ont permis le financement des investissements de petites et moyennes entreprises par des ressources à moyen et long termes qui leur sont difficilement accessibles, contribuant ainsi à soutenir le secteur privé qui est le moteur de la croissance économique.

Enfin, la BEI est intervenue dans le secteur du coton au Burkina Faso par le financement de la modernisation et la construction de nouvelles usines d'égrenage de la SOFITEX à travers un prêt de 6 M€ et par le financement partiel de la filature FILSAH à travers un prêt de 1 M€.

Au Burkina Faso, la BEI compte explorer des possibilités de financement de projets dans les secteurs de l'eau, le secteur financier, ainsi que le secteur des télécommunications et le secteur minier si des opportunités se présentent.

Lignes budgétaires thématiques

Les lignes budgétaires thématiques et horizontales de la Commission européenne ont également été mobilisées pendant la période 1999-2008 (à savoir les lignes : Coopération décentralisée, environnement, aide alimentaire / programmes de sécurité alimentaire, autres acteurs non étatiques et autorité locale, promotion de la sensibilisation au développement, cofinancement des ONG et santé). Le Tableau 5 reprend le montant des engagements par ligne budgétaire sur la période.

Tableau 5 : Montants engagés par ligne budgétaire (arrondis en millions d'euros)

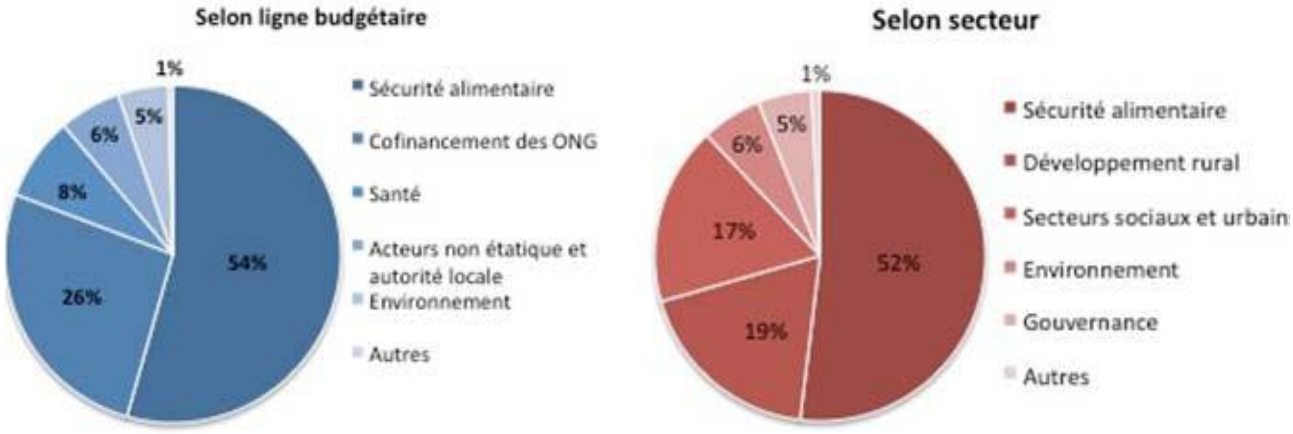
Domaine	Secteur	Engagements M€
DCI-FOOD, FOOD	Sécurité alimentaire	31,89
ONG-PVD	Cofinancement des ONG	15,43
SANTE	Santé	4,69
DCI-NSA, DCI-NSAPVD	Acteurs non étatiques et autorité locale	3,48
DCI-ENV, ENV	Environnement	2,85
CDC	Coopération décentralisée	0,19
INFCO	Sensibilisation au développement	0,04
DCI-MULTI	Multisectoriel	0,03
	Total	**58,60**

Source : données CRIS et OLAS

Les montants totaux engagés au titre des lignes budgétaires au cours de la période s'élèvent à 58,6 M€ pour un total 54,3 M€ payés. Près de 55% des fonds engagés ont été alloués à l'aide alimentaire et aux programmes de sécurité alimentaire

La ventilation par secteur montre que le portefeuille des projets sécurité alimentaire (51,94%) et de développement rural (18,6%) représente plus de 70% du total engagé sur la période (cf. Figure 6 et liste des projets en Annexe 3).

Figure 6 : Fonds mobilisés sur lignes budgétaires, par ligne budgétaire et secteur



Source : données CRIS et OLAS

3 REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Cette partie présente les réponses aux questions d'évaluation, sur la base des critères de jugement associés, des constats groupés par facteurs positifs, et des facteurs diminuant l'appréciation positive. Les données collectées, l'ensemble des constats et les réponses détaillées figurent dans la matrice d'évaluation, **Annexe 5**, ainsi que dans les fiches de présentation des programmes évalués, **Annexe 6**.

Une synthèse des éléments constitutifs de ces réponses est présentée ci-après.

3.1 Pertinence

QE1 - Dans quelle mesure les stratégies mises en œuvre par l'UE en ce qui concerne les objectifs, les secteurs de concentration et les modalités de participation correspondent, d'une part aux priorités de la politique gouvernementale et, d'autre part aux attentes des groupes cibles ?

3.1.1 Les interventions de l'aide européenne sont concordantes avec les priorités gouvernementales énoncées dans les documents de programmation (CJ 1.1)

Globalement, les interventions de l'UE sont pertinentes par rapport aux différents documents de programmation nationaux et internationaux. La phase terrain de l'évaluation montre que les interventions de l'UE sont également cohérentes avec les priorités des bénéficiaires et ont permis une meilleure valorisation des potentialités locales dans les zones d'intervention des projets.

Toutefois, pendant que l'année 2008 a été marquée par une prise de conscience internationale de la précarité alimentaire mondiale, la programmation du 10^{e} FED ne fait pas du développement rural l'un des secteurs de concentration de l'UE. En réponse aux investissements productifs agricoles massifs préconisés par la Banque Mondiale et l'Union Européenne dans des pays les moins avancés, l'UE prévoit une « facilité alimentaire » pour le Burkina d'un montant de 27 M€, dont la mise en œuvre a été déléguée en grande partie à la FAO et à des ONG.

En somme, toutes les interventions de l'aide européenne sont en adéquation avec les priorités gouvernementales qui s'inscrivent dans les politiques et stratégies de développement élaborées avec des objectifs bien précis. L'utilisation de l'ABG a été un facteur d'alignement décisif et a donc constitué une amélioration très nette dans le temps de l'alignement.

Par ailleurs, le Gouvernement du Burkina Faso a mis en place depuis 1992 une politique de transport à travers le PASEC-T. Les interventions de l'UE dans le secteur des transports se sont intégrées dans le cadre de cette politique sectorielle à travers les deux programmes spécifiques au secteur des transports : le PASEC-T (Programme d'ajustement sectoriel des transports) et le PST-2 (Deuxième programme sectoriel des transports).

L'objectif global défini par le Gouvernement du Burkina pour ces deux programmes est la lutte contre la pauvreté. Les interventions de l'UE dans le 8^{e} et 9^{e} FED devraient y contribuer par un effet d'accroissement des échanges entre les différentes régions du pays et le reste du monde, ainsi qu'une amélioration des conditions de désenclavement au niveau national et sous-régional.

Le choix des secteurs d'intervention a correspondu à une pertinence historique avérée au moment des phases de programmation successives. Avec le recul temporel nécessaire, il apparaît néanmoins un effet de saupoudrage historique des interventions.

L'utilisation cohérente de Programmes d'Appui aux Politiques Sectorielles (PAPS) dans les secteurs du transport et du développement rural (éventuellement mis en œuvre au travers d'ABS spécifiques) combinée à un ABG important en termes absolu et relatif, semble représenté le mix le plus pertinent dans le contexte évalué.

3.1.2 Les bénéficiaires ont été impliqués dans la définition des objectifs sectoriels (CJ 1.2)

Le Gouvernement du Burkina Faso ainsi que le secteur privé et la société civile en sont les principaux bénéficiaires. Les projets qui ont été financés par l'UE ont connu une forte implication de ces bénéficiaires à toutes les étapes : conception, exécution, suivi et évaluation.
Le Ministère de la Justice (MJ) s'est inspiré du CSLP (document national) pour élaborer son approche et ses objectifs sectoriels, a conçu son Plan d'action national pour la réforme de la justice (PANRJ) puis son Plan de consolidation (PC-PANRJ) dans le but de guider son action. Ce sont ces plans d'actions qui ont donné naissance au PADEG, dont l'essentiel des ressources ont été assurées par l'UE.

Santé : Le secteur de la santé occupe également une place de choix dans le CSLP et le Ministère de tutelle a élaboré sa Politique Nationale de Développement Sanitaire (PNDS) au sein duquel le VIH/Sida a fait l'objet de la conception du Cadre Stratégique de Lutte contre le VIH/Sida. Il faut noter que l'exécution de ce dernier est sous la responsabilité du CNLS-IST (Cadre National de Lutte contre le SIDE et les Infections sexuellement transmissibles) qui ne fait pas partie du Ministère de la santé mais qui est rattaché à la Présidence directement. L'opérationnalisation de ce cadre s'est traduite entre autre, par la conception et la mise en œuvre du projet « Approche intégrée de lutte contre le VIH/Sida dans deux districts urbains du Burkina Faso avec la Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant (PTME) du VIH/Sida comme porte d'entrée » cofinancé par l'UE et mis en œuvre par l'UNICEF de 2002 à 2006.

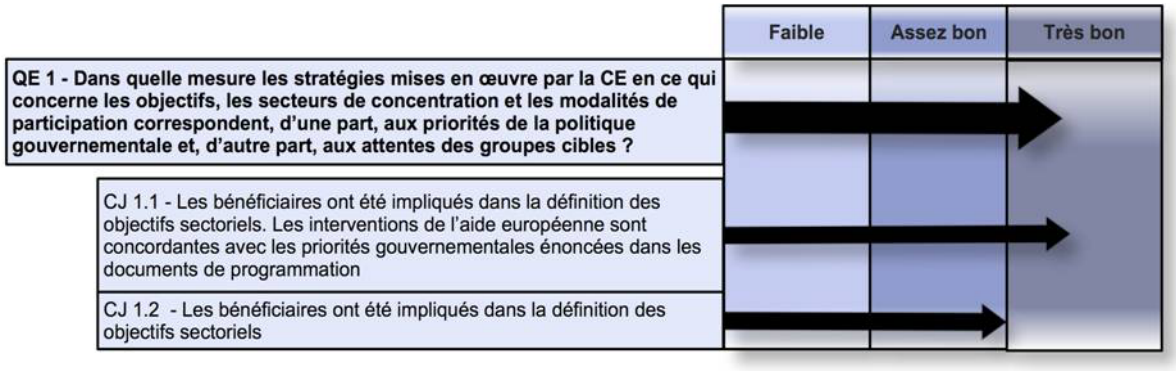
Secteur privé : Le secteur privé et les PTF ont contribué à influencer le gouvernement à se doter d'un cadre législatif pour assainir et structurer le secteur. C'est ainsi que sous son influence, des textes de réglementation des marchés publics, d'appui à la création et à l'accompagnement des entreprises, des concertations entre le secteur privé et le gouvernement ont été initiés et mis en œuvre.

Société civile : Il en est de même pour la société civile. En effet, le Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP) a bénéficié d'un financement de la DUE pour son projet « Appui institutionnel aux activités de promotion, de protection et de défense des droits de l'homme » (Réf. B7-7020/BK/ED/41/99) pour une durée de trois (03) ans (2001-2003). Ce projet qui émarge sur la ligne budgétaire B7-7020 : Droits de l'homme et démocratie dans les pays en développement, en particulier dans les pays ACP a été intégralement conçu et exécuté par le MBDHP avec l'appui financier de la DUE.

Transports : Le CSLP, document national et cadre fédérateur, comprend 9 commissions sectorielles dont celle des Infrastructures économiques. Celle-ci comprend le secteur des Transports. La définition des objectifs du secteur a impliqué les différents acteurs avec des travaux de plusieurs sous-commissions nationales. Les bénéficiaires (population du Burkina) ont donc contribué à la définition des objectifs sectoriels. Les appuis de l'UE s'inscrivent dans le dispositif du CSLP du Burkina

et la cohérence des 8e et 9e FED dans le secteur des infrastructures de transport est en ligne avec la stratégie du Gouvernement initiée depuis 1992 dans le cadre du PASEC-T.

3.1.3 Réponse à la Question évaluative 1



Globalement, les interventions de l'Union européenne sont pertinentes par rapport aussi bien aux engagements internationaux (Objectifs du Millénaire, Réduction de la pauvreté, Traité de l'UE, Déclaration de Paris) et aux objectifs du Gouvernement Burkinabè qu'aux attentes des groupes cibles.

L'accent est mis **la lutte contre la pauvreté** avec un ciblage du secteur transport, d l'éducation, de la santé et de l'adduction d'eau qui sont ex ante, des réponses appropriées à la situation de pauvreté.

Le développement de l'aide budgétaire (AB) s'inscrit aussi dans cette approche fortement centrée sur la lutte contre la pauvreté. En effet, le ciblage sur les secteurs sociaux puis, la promotion de l'utilisation d'indicateurs sociaux comme clé de déboursement ont largement complété les centrages de la stratégie d'intervention de l'UE sur la lutte contre la pauvreté.

L'Etat, les acteurs non-étatiques (ANE), les collectivités locales et les partenaires techniques et financiers (PTF) ont été impliqué dans la formulation des stratégies pays.

Le **choix des bénéficiaires** visés est adéquat au regard des principaux objectifs du Gouvernement en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

3.2 Secteur transports

QE2 - Dans quelle mesure les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont permis l'augmentation des échanges commerciaux nationaux et internationaux sur des bases de développement socio-économique durables, et quelle a été l'efficacité de l'aide européenne en termes d'impacts des transports comme secteur de facilitation (amélioration accès aux services de base, sécurité routière, etc.) ?

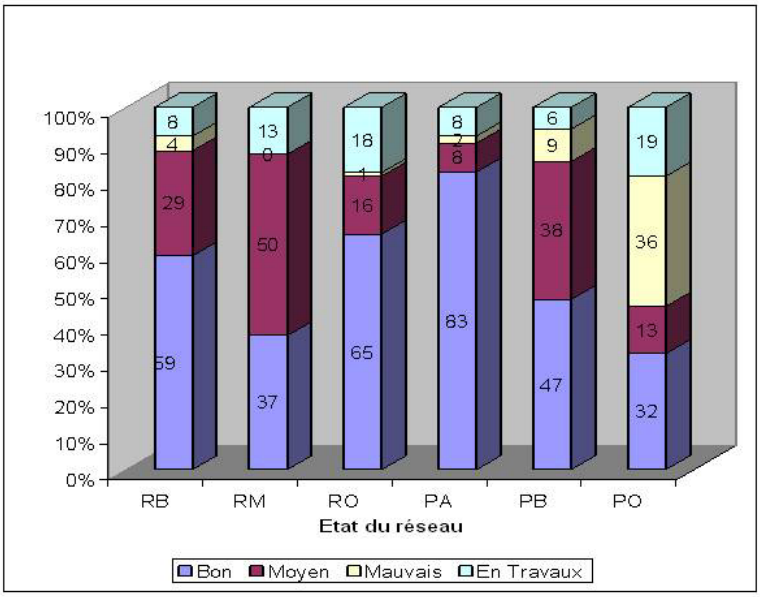
3.2.1 Les interventions de l'UE (i) ont amélioré l'état des routes du réseau prioritaire sur les axes internationaux et intérieurs, et de ce fait (ii) diminué les coûts de transports et les temps de parcours (CJ 2.1)

Les appuis de l'UE dans le 8e (84,6 millions d'euros engagés) et 9e FED (119,5 millions d'euros engagés) dans le secteur des transports et infrastructures routières se sont principalement

concentrés sur l'entretien périodique et la réhabilitation du réseau prioritaire bitumé. Même si l'état du réseau revêtu s'était considérablement dégradé en 2004 par rapport à 2003 (seulement 44 % du linéaire en bon état), globalement, grâce aux appuis de l'UE, le réseau routier bitumé prioritaire se maintient en bon état ces dernières années, 60 % du linéaire en bon état en 2007 comme le montre le graphique présenté dans la Figure 1. Certes, le nombre de kms entretenus n'a pas significativement augmenté (il a même baissé entre les deux FED, 583,8 km sur le 8 e FED[8] et seulement 303 km sur le 9e FED) mais l'appui de l'UE a permis de maintenir le désenclavement extérieur du Burkina pendant la crise ivoirienne. Des réajustements et adaptations ont été effectués pour prendre en compte les effets de la crise ivoirienne afin de maintenir le niveau de service nécessaire non seulement au désenclavement du Burkina mais aussi à d'autres pays enclavés tel que le Mali et le Niger.

Cependant, le réseau routier reste aujourd'hui confronté à un problème crucial : en plus de l'augmentation du trafic due à la crise ivoirienne, on constate une **augmentation inquiétante des chargements, au-delà des normes admissibles des véhicules poids lourds**[9]. Ce phénomène a pour effet d'accélérer la dégradation des infrastructures (une des explications des 303 km renforcés au cours du 9e FED au lieu des 1 000 km prévus). L'autre problème concernant la réduction du linéaire renforcé au cours du 9e FED porte sur les malfaçons découvertes progressivement sur la RN1 (travaux exécutés sur le 8e FED sur le tronçon Boromo-Bobo, litige en cours) ; cela a nécessité une intervention urgente sur ce tronçon et le renforcement des différents itinéraires pour éviter leur dégradation prématurée. Au total, cette situation a complètement « asséché » le budget disponible sur le 9e FED, et l'Etat burkinabè a dû intervenir comme co-financeur en cours de réalisation pour achever les travaux de renforcement des 303 km.

Figure 7 : Etat du réseau routier en 2007



Légende :

RB **: route bitumée**

RM **: route en terre moderne**

RO **: route en terre ordinaire**

PA **: piste améliorée de type A**

PB **: piste améliorée de type B**

PO **: piste ordinaire**

Source : Direction Générale des Routes, 2007

[8] Le 8ème FED a par ailleurs permis l'entretien et la réhabilitation de 822 kms de routes en terre et le bitumage de 45 kms de routes en terre.

[9] Certains tronçons ont souffert de ce phénomène : alors que la réglementation UEMOA impose un poids maximum de 51 tonnes, les enquêtes de pesage effectuées sur le réseau burkinabè ont montré des véhicules au-delà des 100 tonnes, avec un record de 142 tonnes pour l'un d'entre eux (cf. Volume 2, Annexe 2.4)

Le maintien du réseau prioritaire en bon état grâce aux interventions de l'UE a permis de contenir l'augmentation des coûts de transport, et par là-même, de contenir les prix de transport qui sont restés à peu près stables ces dernières années. Il faut souligner toutefois que globalement, les transporteurs font face à des coûts de transport (même s'ils n'ont pas augmentés considérablement) supérieurs aux prix commerciaux habituellement observés sur le marché du fret, d'où la pratique de la surcharge. La reconstitution des comptes d'exploitation des véhicules poids lourds montre que pour beaucoup de transporteurs de marchandises sur les grands corridors, l'on atteint l'équilibre financier qu'en chargeant au-delà de 45 tonnes au lieu des 32 tonnes réglementaires pour un véhicule 6 essieux.

Les temps de parcours sur les corridors routiers entretenus grâce aux appuis de l'UE ont sensiblement diminué : par exemple sur le tronçon Ouagadougou – Bobo, le gain de temps a été de presque 50% entre la situation dégradée de l'infrastructure et la situation de bon état pour les transports de passagers.[10]

En ce qui concerne les transports de marchandises, on a certes gagné en temps de parcours mais cela est contrebalancé par les différents arrêts de contrôle qui se sont aussi multipliés sur les parcours. Ces barrières non physiques impactent non seulement l'activité en termes de temps (retard dans l'acheminement) mais aussi en termes financiers.

Jugement général : les interventions de l'UE ont eu un impact positif reconnu et une efficacité en termes de résultats sur l'état du réseau routier prioritaire bitumé. En situation de crise, l'UE a su réorienter rapidement ses financements afin de garantir un accès régulier aux marchés internationaux et nationaux du Burkina Faso, même si initialement l'on a manqué de vigilance dans le suivi de certains travaux et contentieux (cf. détail problème du tronçon Boromo – Bobo dans l'Annexe 6 du Volume 2).

3.2.2 Les interventions de l'Union améliorent la sécurité routière (CJ 2.2)

Le 9e FED comportait initialement la mise en place d'un plan de sécurité routière. Ce plan n'a pu être mené pour cause de réorientation des financements disponibles sur le renforcement des infrastructures routières. L'UE a cependant appuyé le Gouvernement du Burkina Faso dans la mise en place de l'ONASER (Office national de sécurité routière) en 2008. Cet office démarre seulement ses activités à la fin 2009.

Jugement général : Les résultats sont plutôt décevants en ce qui concerne la sécurité routière. Il n'y a pas encore de véritable plan national de sécurité routière. La base de données accidents, gérée par la Direction Générale des Transports Terrestres et Maritimes (DGTTM) n'est pas assez exhaustive et manque de cohérence et de détail dans les chiffres.

[10] Source : entretien avec les transporteurs

3.2.3 Les interventions de l'UE ont participé à augmenter les échanges commerciaux nationaux et internationaux (CJ 2.3)

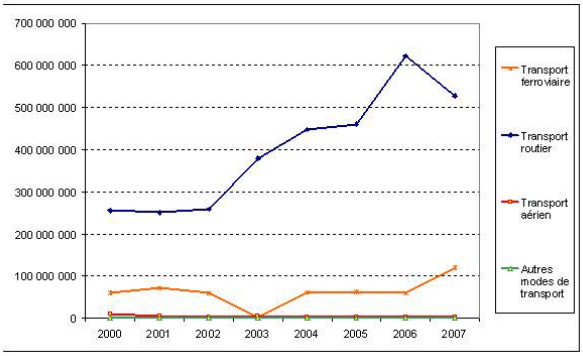
Sur la période 2000-2007[11] :

- le volume des exportations du Burkina a été multiplié par deux, passant de 326 000 tonnes à 650 000 tonnes ;
- les importations ont connu une croissance de plus de 180% sur la même période, passant de 837 000 tonnes à 2 239 000 tonnes ;
- le trafic de transit a connu une baisse, passant de 137 000 tonnes à 93 000 tonnes, mais avec des pointes à plus de 250 000 tonnes en 2003 et 2004 (effet crise ivoirienne qui a réorienté une partie des trafics du Mali et du Niger).

On constate par ailleurs que le mode routier assure 68 à 93 % (cf. figures ci après) dans l'acheminement des produits du Burkina (98 à 100% pendant la pointe de la crise ivoirienne en 2003). Pour avoir maintenu le réseau routier burkinabè en état d'assurer l'acheminement des productions du pays et ses importations, l'UE en tant que principal bailleur sur ce réseau prioritaire a permis le désenclavement du pays mais aussi celui du Niger et du Mali.

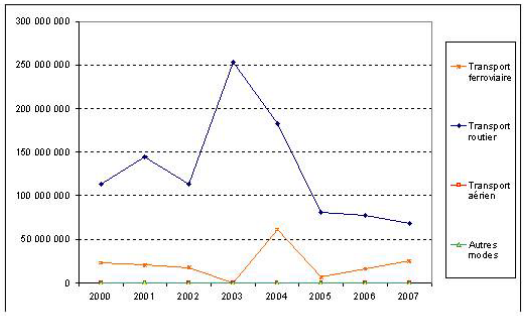
Jugement général : les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont assuré efficacement l'acheminement des exportations et des importations du pays et augmenter ainsi les échanges commerciaux nationaux et internationaux.

Figure 8 : Evolution du trafic de marchandises et répartition modale (2000-2007)



Exportations (en kg)

Importations (en kg)



Transit (en kg)

Source : Direction générale des douanes

[11] Les données de 1999 et de 2008 ne sont pas disponibles.

3.2.4 Le dispositif institutionnel promu par les interventions de l'UE a augmenté durablement les capacités des acteurs de l'entretien routier et les ressources financières qui lui sont dédiées (CJ 2.4)

Capacité des acteurs

Les différentes restructurations de la fonction publique ont considérablement affaibli l'administration centrale, notamment en termes de ressources humaines.

L'appui institutionnel apporté par l'UE a permis de renforcer les capacités en ressources humaines de l'administration des transports, notamment dans le 9e FED (au total 512 ingénieurs et agents ont été formés dont 431 pour la Direction des routes et 81 pour la Direction des transports).

L'appui de l'UE au PST-2 (à travers le PIN et le CDE) a permis d'organiser par ailleurs des sessions de formation pour les acteurs du privé (transporteurs et PME de l'entretien routier). Les 19 PME formées très mobilisées pour la formation, mais le niveau global atteint par la profession n'est pas encore satisfaisant : beaucoup d'acteurs se plaignent du manque de professionnalisme et de formation des responsables des PME du secteur.

L'appui de l'UE est globalement satisfaisant même si cela est variable selon les cas.

Ressources financières dédiées à l'entretien routier

Pour l'entretien périodique assuré à 85% par les ressources des PTF : sur la période 2000-2007, les PTF ont apporté au budget du PST-2 un montant global de 657 693 millions de FCFA (22% sur les financements FED, 16% par la Banque africaine de développement et 15% par l'IDA)[12]. L'entretien courant est assuré sur ressources nationales (taxes sur les carburants et péages routiers).

Tableau 6 : Evolution du budget prévisionnel de l'entretien courant

Années	Montants (millions F CFA)
2000	5 000,00
2001	5 500,00
2002	6 250,00
2003	7 000,00
2004	7 750,00
2005	8 250,00
2006	8 850,00
2007	9 350,00
2008	9 750,00

Entre 2000 et 2008, le budget de l'entretien courant est passé de 5 à 9,75 milliards FCFA mais les besoins réels sont estimés à 3 ou 4 fois ces montants.

L'UE s'est ralliée à la démarche de la Banque mondiale pour la mise en place du fonds d'entretien routier (FER-B) qui a démarré ses activités en 2008 (objectifs d'amélioration du financement de l'entretien courant). Pour la première année de fonctionnement du FER-B, l'Etat a approuvé le versement en plusieurs tranches d'un montant d'environ 14,8 milliards de FCFA correspondant au

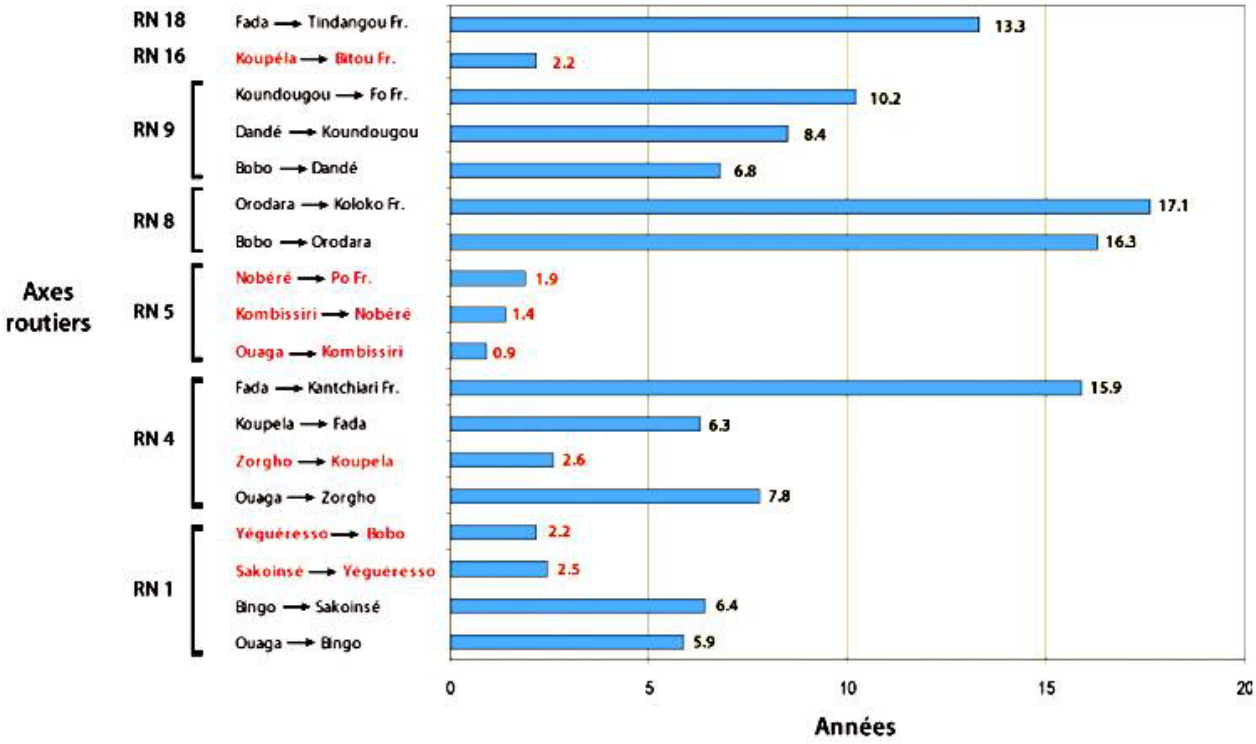
[12] Près d'une vingtaine d'autres bailleurs participent au financement des 657 693 millions de FCFA dont : MCC (9 %), BID (7 %), BOAD (5 %), FKDEA (6 %), BADEA (5 %), KFW (3 %), OPEP (2 %), etc.

budget initial de l'année 2008 (9,75 milliards) et d'environ 5 milliards pour apurer les arriérés de 2007 accumulés par la Direction Générale des Routes (DGR).

Le premier exercice de fonctionnement du FER-B est plutôt mitigé : les dépenses d'entretien courant pour l'année n'ont été exécutées qu'à hauteur de 26,7%. Deux causes principales : (i) approbation tardive des programmes et (ii) approbation tardive des contrats en partie liée à la longueur des passations de marché.

La durabilité du secteur passe aussi par la préservation du patrimoine routier. Les conclusions de l'étude sur la charge à l'essieu lancée fin 2007 donnent des résultats catastrophiques en ce qui concerne les impacts de la surcharge des poids lourds sur les infrastructures routières (réduction sensible de la durée de service effectif des chaussées, parfois moins de 3 ans au lieu de 15 ; et coût exorbitant des dégâts de la surcharge, 30 milliards de FCFA par an.

Figure 9 : Durée de service effectif des chaussées (situation de surcharge)



Source : Consia-SITRASS-Beste, 2008

Au total, sur la durée, on se rend compte que le Burkina ne peut assurer tout seul sur fonds propres les financements de l'entretien routier du pays. L'apport des PTF notamment les financements de l'UE sur le réseau prioritaire sont indispensables, pour le moment.

Jugement général : le renforcement des capacités des cadres de l'administration des routes et des transports est un élément positif et efficace unanimement reconnu par les acteurs nationaux. Toutefois, à l'heure actuelle, ce dispositif ne s'adresse pas suffisamment aux acteurs des PME de l'entretien routier ainsi qu'aux transporteurs. D'autre part, l'avantage, en termes de rapport qualité/coût, des sessions de formation réalisées en Europe n'apparaît pas nettement (comparé à des sessions qui seraient réalisées en Afrique).

Le bilan de la première année de fonctionnement du FER-B est plutôt mitigé. On a l'impression que la situation était meilleure avant. Même si l'UE comme Banque mondiale ne contribuent pas au budget

du FER-B, les deux institutions peuvent jouer de leur poids pour rectifier le tir. Le fonctionnement du FER-B est de type administratif tout en restant fortement dépendant du Ministère des Finances : lourdeur du système administratif, lenteur dans les déblocages des fonds par le Trésor, rejets fréquents des dossiers par le Contrôleur Financier qui relève du Ministère des Finances.

Le contrôle des charges des véhicules poids lourds est insuffisant. Il y a là de forts gisements financiers à préserver (cf. coûts des dégradations et impacts sur la durée de service des infrastructures). Sur ce point, les résultats sont faibles pour le moment même si des orientations fortes sont données tant de la part de la Délégation que de l'administration locale et sous régionale. On peut saluer notamment l'organisation de l'atelier régional sur la charge à l'essieu en Avril 2009, qui a réuni 12 Ministres des transports de l'UEMOA et du Ghana.

3.2.5 Les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont amélioré la visibilité de l'UE auprès des acteurs (CJ 2.5)

La visibilité des actions de l'UE est de plus en plus réelle sur le terrain. Les populations cibles concernées par les infrastructures réhabilitées sur financement CE identifient bien cette dernière. Au niveau de l'administration centrale, les appuis en termes de renforcement des capacités sont bien identifiés et perçus positivement comme des actions de l'UE.[13].

Toutefois certains acteurs du secteur privé ont du mal à identifier la source principale de financement des actions de renforcement de capacités : en effet ces sessions de formation sont souvent organisées par le PST-2 qui coordonne différentes sources de financement des PTF, les financements CE sont alors noyés.

Jugement général : même si la visibilité des actions de l'UE est de plus en plus réelle sur le terrain, la stratégie n'a pas encore abouti. Certaines des activités de l'UE ont du mal à être identifiées.

3.2.6 Les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont amélioré l'accessibilité aux services sociaux (CJ 2.6)

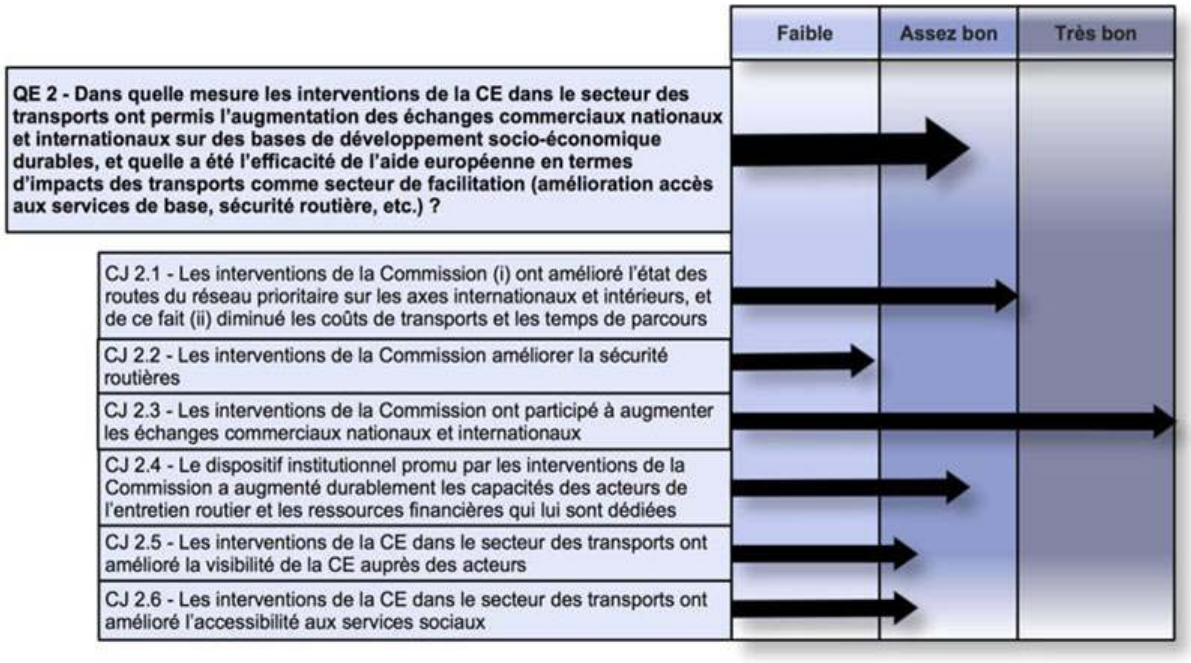
Les interventions de l'UE sont complémentaires à celles des PTF qui interviennent sur les axes ruraux de désenclavement ou des quartiers urbains.

Les entretiens avec certains acteurs mettent bien l'accent sur l'importance des axes prioritaires pour le développement local dans certaines régions (exemple d'un agriculteur sur l'axe Ouagadougou-Bobo qui a augmenté sa production grâce à l'amélioration de la route principale qui lui permet d'acheminer rapidement sur Ouagadougou).

Jugement général : les interventions de l'UE dans le secteur des transports ne constituent qu'un des maillons de l'accès aux services sociaux, et certainement pas le plus visible. Mais si celui-ci venait à manquer, cela mettrait en péril l'ensemble du dispositif.

[13] Source : entretiens avec les acteurs

3.2.7 Réponse à la Question évaluative 2



- De façon globale, les interventions de l'UE dans le secteur des infrastructures et des transports routiers ont été efficaces. Les appuis de l'UE dans le secteur des transports sur les 8^{e} et 9^{e} FED ont permis de maintenir le désenclavement du Burkina Faso en dépit de la situation provoquée par la crise sur le corridor ivoirien. Entre 2000 et 2007, le volume des exportations a doublé et les importations ont augmenté de 180%. Le secteur des transports routiers a su faire face à l'acheminement de ces marchandises grâce aux appuis de l'UE.
- Les interventions de l'UE ont amélioré significativement l'état du réseau routier prioritaire bitumé constituant une complémentarité aux appuis des autres PTF.
- Les prix de transport (tarifs) n'ont pas augmenté malgré la « crise de la vie chère ». Les coûts supportés par les transporteurs ont eux augmenté pour cause de rallongement ou de changement de corridors.
- La réduction du temps de voyage a été sous-optimale à cause entre autres des contrôles des aux barrières non physiques des forces de l'ordre (Police, douanes, gendarmerie notamment).
- Pour équilibrer leur activité, les transporteurs ont en partie compensé les bas tarifs par la surcharge des véhicules. Ces surcharges excessives (une moyenne de 127 tonnes de PTRA pour les véhicules de 6 essieux au lieu de 51 tonnes) réduisent considérablement la durée de vie des infrastructures (mois de 3 ans sur certains tronçons au lieu de 15) et induisent des coûts élevés pour l'Etat (environ 30 milliards de F CFA par an pour 1 450 km de route bitumées étudiées) en réduisant les impacts du support de l'UE.
- L'efficacité a été très bonne sur le renforcement des capacités notamment celles de l'administration où des sessions de formation longue durée ont été organisées pour les cadres des Ministères des Infrastructures et du Désenclavement, et des Transports.
- Les impacts sur la capacité du pays à entretenir de façon pérenne son réseau routier sont plutôt mitigés. La mise en place de Fonds d'Entretien Routier (FER-B) n'a en aucune façon résolue le

problème du financement. Sa première année de fonctionnement peut même être qualifiée de « catastrophique » en regard de ce qui devrait être fait (cf. CJ 2.4 ci-dessus).

- La complémentarité des financements CE à ceux des autres PTF est établie : les financements CE se sont concentrés sur le réseau prioritaire bitumé (principalement) sur les 8e et 9e FED. On note aussi une forte cohérence entre les interventions CE et la stratégie globale définie au niveau du Gouvernement : l'appui de l'UE aux deux programmes sectoriels transports est cohérent avec la stratégie définie dans le document général de lutte contre la pauvreté.

Au total, les interventions de l'UE dans le secteur des transports pendant la période couverte par les 8e et 9e FED se sont élevées à environ 204,1 millions d'euros (montants engagés). Les principales interventions (i) sur le 8ème FED, l'entretien et la réhabilitation de 822 km de routes en terre et le bitumage de 45 km de route en terre d'une part, l'entretien et la réhabilitation de 583,8 km de routes prioritaires bitumées d'autre part ; (ii) sur le 9ème FED, 303 km de travaux sur les routes prioritaires bitumées (pour une prévision initiale d'entretien de 1 000 km de routes bitumées et l'étude de 1 400 km de routes en terre). En raison de divers problèmes rencontrés lors de l'exécution du 9ème FED (crise ivoirienne, augmentation des surcharges des poids lourds, augmentation du trafic, malfaçons sur le tronçon Boromo-Bobo, …), un réaménagement budgétaire a été opéré avec abandon de l'essentiel des activités liées à l'appui institutionnel et à l'exploitation de la route. Le budget alloué pour l'appui institutionnel (hors audit et évaluation) est ainsi passé de 11,66 millions € à 3,43 millions €.

Cet appui au secteur des transports s'intégrait parfaitement dans le dispositif des deux principaux programmes sectoriels (PASEC-T et PST-2) où d'autres bailleurs intervenaient sur les routes rurales ou encore sur les réformes institutionnelles.

3.3 Appuis macroéconomiques

QE 3 - L'aide budgétaire de l'UE a-t-elle renforcé la capacité du gouvernement burkinabè à mettre en œuvre de façon efficace et efficiente la stratégie de stabilité macroéconomique et de réduction de la pauvreté élaborée de manière participative (et formulée dans le CSLP et le PAP), notamment (i) dans le domaine de la gestion des finances publiques et (ii) dans le domaine des services sociaux (éducation et santé) ? Dans quelle mesure le partage des rôles entre l'UE et les Etats membres a contribué à optimiser l'impact de l'aide budgétaire ?

3.3.1 L'aide budgétaire de l'UE a amélioré la qualité et la quantité du financement extérieur du Burkina Faso (CJ 3.1)[14]

Les décaissements au titre de l'appui budgétaire (AB) de l'UE ont augmenté par paliers, après avoir connu un creux dans les années 2001-2002. Sur le plan qualitatif, les modalités de l'AB de l'UE ont beaucoup changé : l'AB a cessé d'être ciblé, la durée des conventions s'est allongée. Après une période initiale de tâtonnement, l'AB s'est inséré dans un cadre multi-bailleurs. Un premier essai de coordination a été fait en 2001, mais le véritable changement date de 2005 avec la mise en place du

[14] Les éléments détaillés de réponse et les données chiffrées se trouvent en annexe, dans la matrice d'évaluation.

CGAB-CSLP (Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP).

Les apports de l'UE au titre de l'AB ont représenté des montants importants par rapport à ceux des autres PTF, et par rapport au montant des ressources de l'Etat burkinabè.

Il est difficile de retracer l'ensemble des apports de l'UE au titre de l'aide budgétaire année par année, tant en termes de programmation que de décaissements (et de différences entre les deux), notamment pour les premières années de la période étudiée : pour les premières années, les données n'ont pas été archivées systématiquement. De plus, ces données sont souvent classées par FED ; plutôt que par années.

Au début de la période sous revue, l'AB a été décaissée souvent tardivement, notamment à cause des délais administratifs pour la négociation et la signature des conventions, mais aussi en raison de la transmission tardive des informations par l'administration burkinabè (voir exemples dans le volume 2 annexes). Toutefois, le Burkina Faso est le pays où le plus grand pourcentage des tranches variables a été décaissé en Afrique de l'Ouest – ce qui ne devrait pas étonner puisque le Burkina Faso avait été choisi par l'UE dès 1997, comme pays pilote pour l'introduction de la nouvelle approche de la conditionnalité.

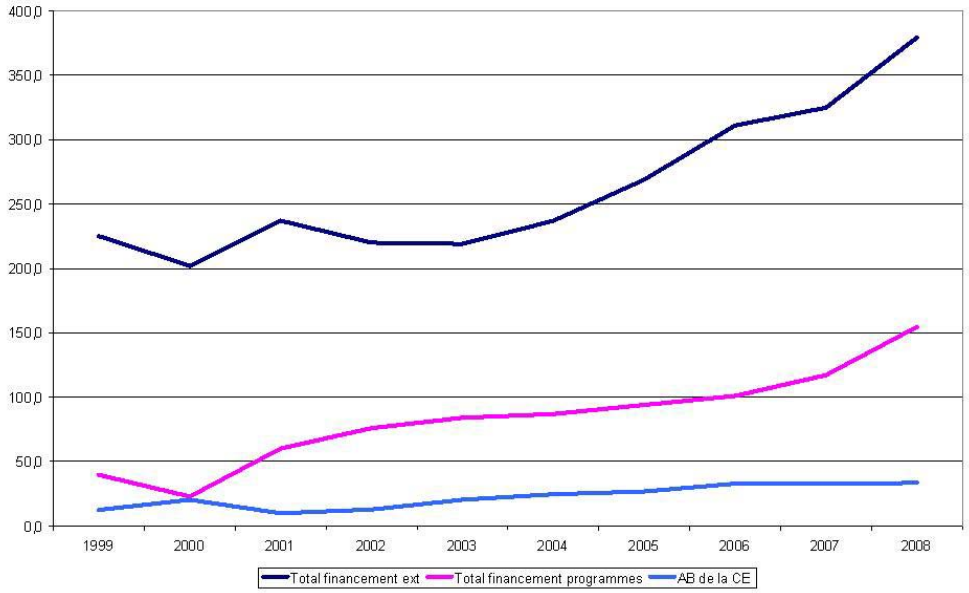
Dans la seconde partie de la période étudiée (à partir de 2003) au contraire, les décaissements sont devenus beaucoup plus prévisibles et décaissés généralement en phase avec l'exécution budgétaire.

Le financement extérieur a augmenté de manière substantielle à partir de 2003 (Figure 10).

Depuis 2004, le financement extérieur croît également en pourcentage des recettes fiscales, malgré l'augmentation de la pression fiscale, qui gagne 2,6 points de pourcentage depuis son niveau le plus bas atteint en 2001.

La part de l'aide budgétaire (dons et prêts) dans le financement extérieur total du Tableau des Opérations Financières et Économiques (TOFE) a stagné entre 11 et 25% de 1999 à 2001. Ensuite il se situe autour de 35% et dépasse 40% en 2008. Cette évolution positive va dans le sens de la Déclaration de Paris, mais avec un certain retard, normal compte tenu de l'inertie du système d'aide. Au début de la période, l'AB a joué un rôle particulièrement positif car les réductions de dette étaient trop étroitement ciblées.

Figure 10 : Financement extérieur de l'Etat burkinabè (au sens du TOFE) : total, programmes et AB de l'UE (milliards de Fcfa)



Source : MEF/FMI, Tableau des Opérations Financières de l'Etat.

L'AB de l'UE a eu un effet de catalyseur sur les autres PTF tant du point de vue des montants engagés, que du point de vue des modalités de l'AB. Plusieurs pays membres de l'UE ont adopté la programmation pluri-annuelle (France) et le mécanisme des tranches successives décaissées sur la base de déclencheurs (France, Pays-Bas), en utilisant la technique (n-1, n, n+1).

L'UE a joué le leader pour le suivi du CSLP et pour la coordination de l'aide budgétaire au sein du CGAB-CSLP.

L'AB de l'UE a joué un rôle important pour impulser les réformes du gouvernement burkinabè. Toutefois, le rythme de ces réformes est moins rapide que l'on aurait pu le souhaiter : par exemple, la pression fiscale ne progresse que très lentement, le passage à la budgétisation par objectifs est sans cesse repoussé, et la loi organique n'a pas été adoptée.

L'UE est le PTF qui se conforme le mieux à la Déclaration de Paris. Toutefois, les coûts de transactions de l'AB en général sont restés très élevés, en particulier du fait du « bicéphalisme », le suivi de l'AB et celui du CSLP faisant l'objet de deux dispositifs institutionnels différents[15]. Mais ces coûts de transaction doivent être mis en relation avec les montants décaissés.

Le dialogue entre l'UE et le Gouvernement burkinabè est de haut niveau, notamment avec le Premier Ministère et le Ministère des finances et les autorités burkinabè dans ces domaines se sont montrées réactives (le dialogue avec les Ministères techniques, notamment le ministère de la Santé, est de moins bonne qualité). Il se situe aussi bien au niveau technique (au sein du CGAB-CSLP) qu'au niveau politique. Ce bon dialogue est certainement facilité par la forte dépendance du Burkina Faso à l'aide extérieure. Le dispositif des tranches variables, un peu difficile à gérer au début a gagné progressivement en efficacité pour pousser l'administration à améliorer ses performances, notamment grâce aux pressions du MEF sur les ministères sectoriels[16] (et souvent grâce à la

[15] La fusion des deux processus a été décidée en 2009, ce qui sort de la période d'évaluation.

[16] L'impact de la pression du MEF sur les ministères sectoriels reste inégal. Il est problématique dans le cas de la santé

structuration de secteurs auparavant atomisés). Il est souvent regretté que cette modalité ait été abandonnée dans le cadre du contrat OMD[17], tant au sein de la DUE que parmi les autres PTF, et notamment les pays membres qui ont adopté cette modalité.

La coordination entre la DUE et les agences des pays membres de l'UE est efficace au niveau de l'ABG. Les points de vue diffèrent un peu plus en ce qui concerne les aides budgétaires sectorielles.

Le dialogue a eu tendance à se déplacer des instances CSLP vers celles du CGAB en raison des enjeux financiers (la matrice CSLP se rapprochant de celle du CGAB) et à se focaliser sur les indicateurs qui sont en fait des déclencheurs de l'aide budgétaire. De plus, le dialogue est essentiellement mené avec le Ministère des Finances (plus exactement avec le Secrétariat Permanent des Politiques), et marginalise dans une large mesure les sectoriels et les autres structures du MEF, comme la Direction Générale du budget ou encore la Direction Générale des Etudes et de la Planification, en charge des relations avec les ministères sectoriels.

L'utilisation des indicateurs comme déclencheurs des décaissements pose des problèmes récurrents. Le problème de la production des informations a été sous-estimé au départ, mais les difficultés rencontrées ont conduit à mettre en place un projet d'appui à l'élaboration des statistiques, et à la création d'une direction des statistiques de la Santé. Les données issues d'enquêtes ou même de processus administratifs de routine sont nécessairement entachées d'erreurs diverses. Idéalement, elles devaient être fournies avec une marge d'erreur correspondant à une certaine probabilité de se situer dans la fourchette donnée. Les indicateurs ne sont pas toujours liés de manière non ambiguë aux objectifs recherchés. Les valeurs retenues comme cibles ne sont pas toujours justifiées et les progressions ne sont pas toujours en dehors de la marge d'erreur estimée. De plus, certains indicateurs, comme les parts de budget allouées à certains ministères prioritaires manquent de flexibilité En effet, ces parts peuvent se réduire pour des raisons valables (ex : les récentes inondations). Il existe toutefois une latitude de neutralisation en cas de choc exogène. Tout ceci est vrai également dans une large mesure, pour les indicateurs retenus pour le contrat OMD. Le Burkina ayant mené dès 1997 une réflexion dans ce domaine avec l'UE, on aurait dû s'attendre à ce que la pratique soit bien maîtrisée, tant par l'administration burkinabè que par l'UE.

Jugement général : Après une période de tâtonnements, l'aide budgétaire de l'UE a permis d'établir un excellent dialogue avec les autorités burkinabè, conduisant à un croissance du financement extérieur et de l'aide budgétaire. Ce dialogue a eu cependant tendance à se limiter au Premier Ministère et au MEF, les ministères sectoriels étant peu conscients du mécanisme de l'ABG et préférant d'autres modalités d'appui. L'action de l'UE dans le domaine de l'AB a eu un impact positif sur les autres partenaires et sur les réformes entreprises par le Gouvernement burkinabè. L'utilisation des tranches variables s'est révélée efficace, même si les indicateurs restent difficiles à fixer et à suivre. Il est donc surprenant que le contrat OMD ait modifié ce dispositif.

[17] Le contrat OMD entre la CE et le Burkina Faso entre dans le cadre du Xe FED. Il porte sur la période 2009-2014,. Les 320 millions d'euros sont répartis entre tranches fixes, tranches annuelles de performance (TAP) et tranches OMD (après 2012). Les tranches fixes et TAP sont décaissées en totalité ou pas du tout.

3.3.2 Les interventions en matière d'appui macroéconomique de l'UE ont contribué à l'amélioration de la gestion des finances publiques (CJ 3.2)[18]

L'amélioration de la gestion des finances publiques est une condition générale du décaissement de l'aide budgétaire (avec la stabilité macroéconomique et le bon suivi du cadre stratégique de réduction de la pauvreté). De plus, des tranches variables dont le taux de décaissement est lié au résultat de certains indicateurs choisis dans ce domaine ont fait partie du dispositif de l'AB depuis 2000. Enfin, des financements complémentaires pour des appuis institutionnels ont été prévus pour financer des actions de renforcement des capacités. Le dialogue avec les autorités burkinabè sur le thème de la gestion des finances publiques est mené dans un cadre spécifique. Depuis 2007, il s'agit de la stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) qui couvre la période 2007-2015 et a commencé à être mise en œuvre dans le cadre d'un Plan Triennal glissant. Cette stratégie fait l'objet d'un processus à part. Néanmoins, dans le cadre du CGAB – CSLP, certains indicateurs de la SRFP sont repris, comme le délai de règlement des commandes de l'Etat, le taux de réalisation des recettes fiscales, etc.

C'est essentiellement sur la base de plusieurs évaluations soutenues par les PTF et notamment l'UE (cette dernière a financé le PEFA en 2006-2007 et l'audit des marchés publics en 2007), que le Gouvernement burkinabè a pris l'initiative de bâtir une stratégie de renforcement des finances publiques. La qualité de la gestion des finances publiques s'est améliorée. L'accroissement de la pression fiscale, même si elle n'atteint pas encore la norme UEMOA de 17 %, témoigne de l'impact positif des réformes. La qualité de la gestion des finances publiques est maintenant jugée supérieure à celle des autres pays de la sous-région : la proportion des marchés publics passés en gré à gré (un des indicateurs du CGAB-CSLP), par exemple, y est beaucoup plus faible, même si beaucoup de marchés sont encore restreints.

Malgré ces avancées, si l'on en juge d'après le PEFA, la qualité de la gestion budgétaire reste assez moyenne (quoiqu'elle se situe dans le groupe de tête des pays d'Afrique de l'Ouest). Le rapport du Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) de 2007 note : *« La crédibilité globale du budget est dans son ensemble moyenne. En effet, si les prévisions des dépenses de la loi de finances initiale sont très proches des dépenses exécutées et s'il n'existe pas d'arriérés de paiement, en tous cas selon la définition de l'UEMOA, (dépenses ordonnancées non payées dans les 90 jours), en revanche, les prévisions de recettes globales sont toujours exagérément optimistes et le budget est soumis en cours d'exécution à de notables modifications de la répartition des crédits entre les ministères. L'analyse de l'exécution des dépenses par ministère fait apparaître en exécution des sur ou sous-consommations de crédits non négligeables par rapport aux prévisions de crédits figurant dans la loi de finances initiale »*. Un nouveau PEFA devrait se dérouler en 2010.

Comme le montre la citation précédente, ainsi que les rapports de la Cour des Comptes, les remaniements du budget en cours d'exercice sont importants. Ceci réduit l'intérêt d'utiliser pour l'AB, des indicateurs en termes de parts des dépenses pour les ministères prioritaires, même si la pression exercée sur le processus d'allocation budgétaire reste souhaitable. Il est en effet très difficile de vérifier que ces inscriptions budgétaires se sont bien traduites par des décaissements effectifs.

[18] Les éléments détaillés de réponse et les données chiffrées se trouvent en annexe, dans la matrice d'évaluation.

Certaines réformes traînent en longueur, comme la relecture de la Loi organique pour la Cour des Comptes ou la mise en place des budgets-programmes. Les difficultés inhérentes à cette mise en œuvre semblent avoir été largement sous-estimées par le Gouvernement burkinabè, mais aussi par les PTF. De plus, la mise en œuvre en parallèle, de Cadres de Dépenses à Moyen Terme a introduit une certaine confusion. L'objectif retenu pour 2012 ne semble pas réaliste. Il a d'ailleurs été repoussé par le gouvernement à 2014 au mieux lors de la dernière revue des finances publiques.

On peut se demander si les PTF ont bien fait pression pour faire aboutir les réformes les plus importantes. Il est par exemple étonnant de constater que les PTF n'ont pas mis au centre de leurs préoccupations, l'unification effective des processus budgétaires (budget de fonctionnement et budget d'investissement), ou du moins l'amélioration de la cohérence entre les deux budgets.

Malgré sa prévisibilité croissante, l'AB de l'UE complique la programmation budgétaire. Compte tenu de la difficulté à prévoir les décaissements futurs de l'AB, et de l'insuffisance des recettes propres du gouvernement pour couvrir les dépenses courantes, le MEF doit présenter le budget à l'Assemblée dans un premier temps avec un déficit important (anticipant les ressources d'AB prévisionnelles), avant qu'une ou des lois de finances rectificatives soient introduites pour tenir compte des décaissements futurs, quand ils sont plus ou moins assurés. Toutefois, ces dernières années, le MEF a pris l'habitude de budgétiser 70% de l'AB de l'UE, ce qui a donné satisfaction. Cette situation devrait changer avec le contrat OMD, qui donne une bien plus grande visibilité budgétaire et qui vise des indicateurs précis dans les secteurs sociaux à travers la tranche de performance OMD. Néanmoins, il reste délicat d'accroître les dépenses courantes si les ressources ne sont pas vraiment programmables.

Bien que les progrès n'aient pas été linéaires, l'indice de corruption perçue au Burkina Faso est relativement satisfaisant : en 2008, le Burkina Faso occupe la 80^{e} place sur 180 pays, avant les autres pays de l'UEMOA mais après le Ghana. Malgré ce classement plutôt positif (qui est un des éléments de la matrice du CGAB), certaines affaires de détournement de fonds traînent en longueur, comme celle de la route Ouagadougou - Bobo Dioulasso.

Les corps de contrôle se sont multipliés. A l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'Etat se sont ajoutées en 2002 une Cour des Comptes (qui reçoit un soutien direct de l'UE) et une Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption (HACLCC) en 2003. Pour pallier ce défaut, le gouvernement a créé en 2007, l'Autorité Supérieure de Contrôle d'Etat (ASCE), qui a hérité des attributions de plusieurs structures de contrôle, notamment l'Inspection Générale d'Etat, la Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption (HACLC) et partiellement de la Coordination Nationale de Lutte contre la Fraude. A ces institutions publiques s'ajoutent des organisations de la société civile, comme le REN-LAC (Réseau National de Lutte Anti-corruption, soutenu par certains PTF, notamment parmi les Etats-membres de l'UE).

La mise en place de la Cour des Comptes en 2002 est une avancée souvent saluée en ce domaine. Ses rapports sur l'exécution des lois de finances sont très utiles pour rendre le processus budgétaire plus transparent.

Toutefois, la relecture de la Loi organique de la Cour des Comptes n'a pas été effective, ce qui freine ses possibilités de recrutements. Les documents de gestion administrative lui sont par ailleurs transmis trop tardivement pour qu'elle puisse effectuer ses travaux de vérification dans de bonnes conditions. Il en résulte que la Loi de règlement (qui n'est pas facilement accessible) est déposée sur le Bureau de l'Assemblée avant le vote du Budget, mais pas votée par le Parlement avant le nouveau

budget. D'après le PEFA de 2007 *« La montée en puissance de la Cour est un facteur positif, mais le système de contrôle externe est encore très insuffisant dans de nombreux domaines essentiels. »*

Jugement général : La gestion des finances publiques au Burkina Faso s'est améliorée, et certains problèmes de base ont été réglés, ce qui permet maintenant de se concentrer sur des questions plus spécifiques. Les PTF ont joué un rôle important, à travers de multiples canaux dont l'AB, pour favoriser cette amélioration. Toutefois, l'AB de l'UE complique la programmation budgétaire (faute de pouvoir programmer des dépenses considérées comme fondamentales lorsque les décaissements ne sont pas assurés), un problème très important au début de la période étudiée qui s'est progressivement réduit grâce à une prévisibilité croissante des décaissements, et pratiquement éliminé par le contrat OMD.

3.3.3 L'intervention de l'UE a contribué à l'amélioration des services sociaux de base (CJ 3.3)

Les tranches fixes ont été décaissées en partie sur la base du bon avancement du CSLP (qui met un accent particulier sur les secteurs sociaux, reprenant pour l'essentiel des programmes préexistants), et l'une des tranches variables avait des indicateurs sociaux comme déclencheurs. En ce domaine, les incitations de l'UE sont une des composantes d'un ensemble de pressions exercées par les PTF (y compris des conditionnalités du FMI) pour améliorer les services publics de base dans les domaines de l'éducation et de la santé – sans parler des engagements internationaux, comme les OMDs, l'initiative 20/20 ou les engagements d'Abuja dans le domaine de la santé.

La part des budgets alloués au ministère de la Santé et de l'éducation de base (MEBA) a progressé. C'est également le cas (d'après le FMI) des dépenses réductrices de pauvreté, dont la part dans le total progresse. Ces affirmations restent toutefois un peu fragiles, car les données semblent peu fiables (en particulier parce que le budget burkinabè comporte une part importante de dépenses non affectées), portent sur les dotations budgétaires et non sur les décaissements. De plus, il n'est pas toujours clair s'il s'agit des dotations budgétaires hors financements extérieurs, hors intérêts sur la dette, etc.

Les activités dans les domaines prioritaires ont progressé, du moins d'après les indicateurs retenus par le CGAB. Par exemple, la proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié est passé de 42% en 1995 à 31% en 2000 avant de remonter à 34% en 2005, pour atteindre 62% en 2008. Les indicateurs d'activité en revanche montrent une difficulté certaine à accroître les moyens face à une croissance démographique très rapide (3,1%). Ainsi, le nombre d'élèves par maître est passé de 52 en 2005 à 54 en 2006 et 2007 puis 53 en 2008, cela malgré des recrutements massifs. Il est difficile de recruter des maîtres en nombre suffisant et cela représente un poids budgétaire énorme. Par contre, le nombre d'ouvrages par élève progresse significativement (le nombre de livre de lecture par élève passe de 0,63 en 2005 à 0,91 en 2009, et de 0,74 à 0,90 en ce qui concerne les livres de calcul). On observe un problème analogue en ce qui concerne la proportion de centres de santé respectant les normes de personnels : elle atteignait 77,4% en 2005 et décroît à 76,3% en 2008.

Les indicateurs retenus sont essentiellement quantitatifs, ce qui est normal lorsque les problèmes de base (faiblesse des taux de scolarisation, accès aux soins, par exemple) ne sont pas résolus. Toutefois, la progression des indices peut poser problème si elle s'accompagne d'une baisse de la qualité des services publics fournis, voire sur une baisse de l'efficacité ou de l'efficience. Ces aspects

de la question sont peu documentés, quoiqu'ils aient été évoqués par les PTF, qui encouragent la mise en place d'un audit technique.

D'une manière générale, les indicateurs sociaux ont progressé, en partant de niveaux extrêmement faibles (Tableau 7).

Tableau 7 : Indicateurs sociaux (1990-2007)

Indicateurs	1990	1995	2000	2006	2007
Taux de scolarisation primaire (net, %)	29		36	47	53
Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire (%)	61		70	77	84
Taux de vaccination rougeole (% enfants 12-23 mois)	79	43	59	83	94
Taux de mortalité, nouveau-nés (pour 1 000 naissances vivantes)	113	107	100	122	104
Taux de mortalité, moins de 5 ans (pour 1 000)	210	204	196	204	191

Source : Suivi des OMD, Rapports du FMI sur la FRPC, Banque mondiale.

Les indicateurs sociaux faisant partie de la liste du CGAB-CSLP (qui proviennent de systèmes administratifs de routine) ont progressé dans la période 2005-2008 mais il est encore difficile d'en tirer des conclusions solides, en raison du manque de recul. C'est le cas notamment pour les taux de scolarisation, de vaccination, pour le ratio filles/garçons à l'école, pour le nombre de nouveaux contacts avec les centres de santé, ou encore avec les dépôts de médicaments génériques n'ayant pas connu de rupture. Notons en passant que la progression du taux d'achèvement du primaire, qui passe de 34,1% en 2005 à 36,4 en 2007 et 51,2% en 2008 illustre un des problèmes évoqués plus haut avec les indicateurs utilisés : en quoi ce saut brutal en 2008 traduit-il une réelle amélioration de la situation ? Dans le domaine de la santé, on note une progression au niveau des activités, parfois assez sensible comme dans le domaine de la vaccination. Cependant, l'impact reste faible, comme le montre la quasi-stagnation du taux de mortalité infanto-juvénile depuis plus de dix ans (193 en 1995, 191 en 2007 d'après le site des Nations Unies sur les OMD www.devinfo.info/mdginfo2009/).

En 2007, le Burkina Faso se classait 177^{e} en fonction de l'IDH, à égalité avec la RDC. L'IDH progressé au taux de 2,85 % par an entre 2000 et 2007, mais moins rapidement que dans certains pays de la sous-région, comme le Niger, qui partant de beaucoup plus bas, a progressé dans la même période au rythme de 3,92 % par an. Malgré les progrès enregistrés, la plupart des OMD risque de ne pas être atteints mais la tendance est positive sauf quelques exceptions (notamment le faible poids des enfants à la naissance, ainsi que la mortalité infantile).

Le suivi des indicateurs se révèle plus compliqué que prévu car les systèmes d'information sont d'une fiabilité inégale et les données ne sont pas toujours comparables, quand elles ont été établies par différents systèmes. La situation devrait s'améliorer avec la création d'une direction des statistiques au ministère de la Santé. Un projet soutenu par l'UE est en cours, pour améliorer l'information statistique. Toutefois, la révision des données démographiques suite au dernier recensement pose un problème, car les populations cibles devront être révisées, ce qui entraîne une baisse de la plupart des indicateurs.

Le dialogue avec les autorités sectorielles est rendu difficile par le fait que l'UE n'est pas perçue comme un contributeur au financement sectoriel. En effet, l'AB n'est généralement pas pris en considération par les ministères sectoriels (mais cela dépend aussi du rôle et de l'efficacité du chef

de file sectoriel). Le dialogue est donc assez difficile avec ces secteurs, surtout si, comme c'est le cas dans le domaine de la santé, il existe un panier commun (dont l'UE n'est pas membre) qui tend à dominer les discussions sur les politiques, notamment pour des raisons financières. Ce problème conduit à s'interroger sur le bien fondé d'une aide budgétaire sectorielle, qui renforcerait le dialogue. Toutefois, ce problème indique aussi une nécessité de mieux populariser les objectifs et les mécanismes de l'AB, qui reste essentielle pour éviter les distorsions des choix budgétaires.

Jugement général : La situation dans les secteurs sociaux s'est améliorée, surtout dans le domaine de l'éducation. Les progrès dans le domaine de la santé sont beaucoup plus limités ; La situation dans les secteurs sociaux reste cependant peu satisfaisante, en raison du faible niveau de départ, et aussi du fait de la très forte croissance démographique. La pression mise par l'AB et les PTF en général a eu un effet favorable sur les activités dans ce domaine, même si le dialogue sur les politiques avec les ministères sectoriels reste insuffisant.

3.3.4 Les interventions des partenaires en matière d'aide budgétaire, y compris celles de l'UE, ont contribué à l'amélioration de la stabilité macroéconomique et à la réduction de la pauvreté (CJ 3.4)

Grâce entre autres, aux appuis budgétaires reçus, le Burkina Faso a réussi à maintenir une stabilité macroéconomique remarquable malgré des chocs extérieurs assez importants (notamment les évènements en Côte d'Ivoire de 2002, puis la hausse des prix des matières premières en 2008 et la baisse du prix du coton au cours des dernières années). Le Burkina Faso a bénéficié et continue de bénéficier d'une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) du FMI. Cette bonne performance avait déjà permis au Burkina Faso d'obtenir le bénéfice des deux initiatives Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE en avril 2002, moins de deux ans après le point de décision (juillet 2000), ce qui est très rapide. Le Burkina Faso a bénéficié de plus de l'Initiative d'Allégement de la Dette Multilatérale (IADM) en 2005.

Deux Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté ont été élaborés. Le premier a été adopté en 2000 pour la période 2002-2002 et le second en 2004 pour la période 2004-2006. Il a été convenu de prolonger les politiques identifiées pour le second CSLP pour servir de base aux activités en attendant la finalisation d'un troisième CSLP baptisé SCADD (Stratégie pour une croissance accélérée et le développement durable). Le CSLP étant un document très général, il a été opérationnalisé par un PAP (Plan d'action prioritaire) pour en améliorer la gestion et le suivi, lui-même synthétisé par une matrice plus large et différente de celle du CGAB-CSLP.

Les indicateurs de stabilité macroéconomique sont généralement satisfaisants (voir Tableau 8) : la croissance est restée positive, les fluctuations ont été atténuées par rapport aux périodes précédentes, et l'inflation est sous contrôle, en dehors de l'épisode 2008 de flambée d'inflation importée. En raison, entre autres, des apports extérieurs importants par rapport à la taille de l'économie, le compte courant de la balance des paiements est très négatif, mais les avoirs extérieurs nets augmentent (autrement dit, la balance des paiements à tendance à être surfinancée).

Tableau 8 : Principaux indicateurs macroéconomiques

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB (%)	7,3	7,4	1,8	6,7	4,7	7,3	4,6	7,1	5,5	3,6	4,5
Inflation (IPC) (%)	5,0	-1,1	-0,3	4,7	2,3	2,0	-0,4	6,4	2,4	-0,2	9,5
Pression fiscale (% PIB)	12,	11,6	11,8	11,1	11,5	12,0	13,0	12,8	13,0	13,6	13,7
Deficit TOFE base engagement (% PIB)		-3,3	-3,6	-3,9	-4,8	-2,9	-4,2	-4,8	16,6*	-5,7	-4,5
Balance courante (% PIB)	-6,8	-10,5	-12,3	-11,2	-10,0	-8,7	-10,6	-11,7	-9,6	-8,3	-12,7
Avoirs extérieurs nets (milliards de Fcfa)		164	125	128	141	331	274	171	221	409	369

Source : FMI, WEO Database. * en considérant la réduction de dette au titre de l'IADM comme un don.

Sans être exceptionnelle, la croissance moyenne du PIB du Burkina s'est située à 5,3% en moyenne de 1997 à 2008, un taux significativement plus élevé que celui des autres pays de l'UEMOA.

Malgré ce taux apparemment élevé, la croissance reste très lente en termes de croissance par habitant (suite au nouveau recensement, le taux de croissance de la population a été sensiblement réévalué à 3,1%). Par ailleurs, on n'enregistre pas de modification sensible de la structure productive de l'économie.

L'inflation moyenne sur la période est faible, à 2,7% (ce qui résulte toutefois en grande partie de l'appartenance du Burkina Faso à la zone franc), avec une pointe en 2008 due à la flambée des prix des produits importés.

Le niveau des réserves extérieures de change se maintien à un niveau assez élevé, ce qui résulte essentiellement des apports extérieurs très importants reçus de l'extérieur – alors que la compétitivité globale de l'économie burkinabè demeure très faible (sa principale exportation, le coton, doit être subventionnée car le prix d'achat au producteur est supérieur au prix de vente de la SOFITEX).

Pendant sept des dix années étudiées, le Burkina Faso respectait 3 des 4 critères de premier rang de surveillance multilatérale de l'UEMOA. Seul le rapport du solde de base des opérations financières de l'Etat par rapport au PIB pose des problèmes récurrents (liés à l'AB puisque toute augmentation de l'AB détériore ce critère). En ce qui concerne les indicateurs de second rang, toutefois, le Burkina Faso ne respecte que celui concernant les investissements (qui doivent être supérieurs à 20% des recettes fiscales).

Les différents documents de suivi considèrent que la mise en œuvre du CSLP est globalement satisfaisante. La revue 2007 (portant sur l'année 2006) note que *« Les PTF apprécient les progrès enregistrés dans le processus de suivi du CSLP. En effet, la fonctionnalité des CST (Commissions sectorielles et thématiques) s'est améliorée cette année, notamment en matière d'organisation de leurs travaux. Pour la première fois, les CST ont produit des rapports qui ont aidé à améliorer le processus de revue du CSLP »*. Des lacunes demeurent, notamment en termes de cohérence des rapports et de systèmes d'information. Les revues suivantes en 2008 et 2009 portant sur les années 2007 et 2008 soulignent que l'organisation des CST n'est pas toujours optimale, et que les rapports sont souvent transmis trop tardivement pour que les PTF aient le temps de les étudier avant les réunions.

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, trois enquêtes seulement ont été effectuées (1994-95, 1998 et 2003), les deux dernières seulement concernant la période sous revue. L'absence d'informations récentes sur l'évolution de la pauvreté est préjudiciable au processus de l'AB, puisque le système d'information qui devrait orienter l'ensemble des actions fait défaut. Pourtant, le Gouvernement burkinabè, contrairement à beaucoup de gouvernements de la sous-région, a financé sur ses propres ressources des enquêtes légères régulières, mais qui sont malheureusement insuffisantes pour pallier l'absence des enquêtes sur les profils de pauvreté.

Les évaluations officielles font apparaître une légère augmentation de l'incidence de la pauvreté (elle serait passée respectivement de 45,3% à 46,4% entre 1998 et 2003 d'après l'INSD) augmentation qui se produirait aussi bien en ville qu'à la campagne[19]. Toutefois, l'interprétation des enquêtes a été remise en cause par une analyse plus précise, qui montrerait que la pauvreté a en fait significativement régressé entre 1998 et 2003. Il conviendrait d'essayer de retracer plus précisément les mécanismes de transmission entre les politiques suivies (notamment celles du PAP) et l'impact en termes d'indicateurs de la pauvreté monétaire et non monétaire. Il faut toutefois garder en mémoire que dans des pays comme le Burkina Faso où le revenu médian est faible et l'inégalité des revenus forte, la théorie économique montre que l'élasticité de la réduction de la pauvreté à la croissance est normalement faible. Il n'existe pratiquement aucune étude à caractère scientifique essayant de faire le lien entre les politiques suivies et l'impact sur la pauvreté.

D'une manière générale, aussi bien les documents de politique que les indicateurs utilisés portent le plus souvent sur des moyennes nationales, faisant ainsi l'impasse sur les questions d'inégalités régionales, par niveau de revenu ainsi qu'en terme d'accès au services publics – même si ces inégalités régionales, par milieu de résidence et par niveau de revenu sont bien mises en avant par les enquêtes.

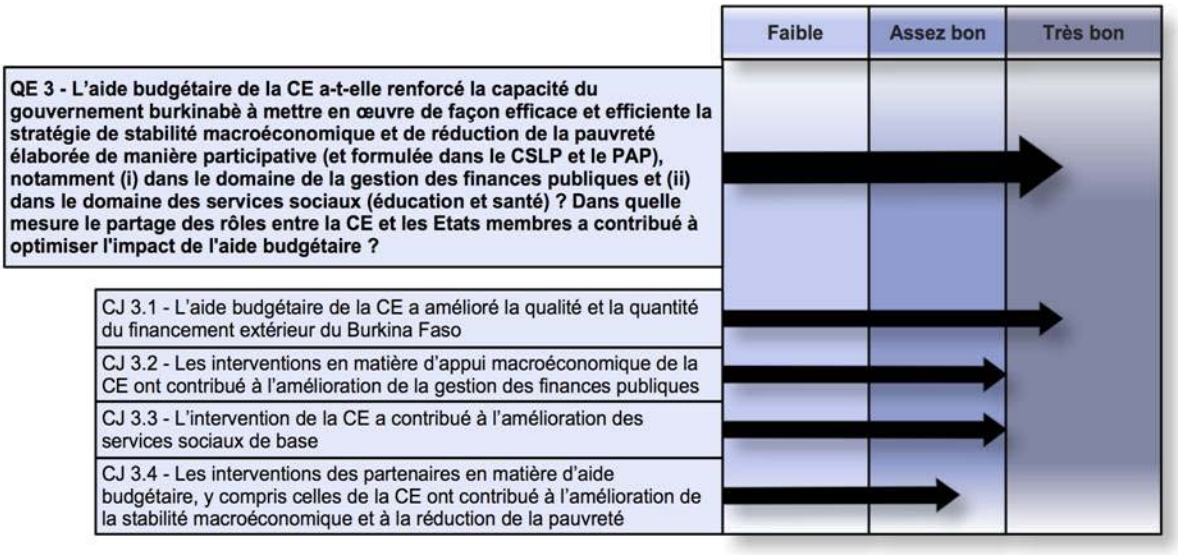
Le fait que les performances dépendent beaucoup de la conjoncture, de la pluviométrie, des chocs, des décaissements des PTF, etc. fait que l'on ne peut considérer les niveaux atteints comme des acquis. C'est pourquoi il faut considérer des tendances de long terme, et éviter de se polariser sur des résultats de court terme facilement réversibles.

Jugement général : Les performances macroéconomiques du Burkina Faso sont meilleures que celles des autres pays de l'UEMOA, mais restent moyennes en termes de croissance, et faibles en termes de croissance réelle par habitant. De plus, le Burkina Faso est marqué par les déséquilibres qui caractérisent les pays à faible revenu qui reçoivent beaucoup d'apports extérieurs. Malgré ces résultats macroéconomiques corrects, la pauvreté ne semble pas diminuer, du moins d'après les chiffres officiels[20]. Le manque d'informations récentes sur l'évolution de la pauvreté est un handicap pour le guidage des politiques publiques, et pour l'aide budgétaire.

[19] Toutefois, ces résultats semblent discutables pour des raisons méthodologiques. Une analyse fouillée menée par deux chercheurs montre au contraire après retraitement des enquêtes une croissance de l'incidence de la pauvreté entre 1994-95 et 1998 (de 55,5% à 61,8%) suivie d'une baisse significative entre 1998 et 2003 (47,2%), aussi bien en ville qu'à la campagne (voir Grimm, M. et Günther, I. (2006) Growth and Poverty in Burkina Faso : A reassessment of the Paradox, *Journal of African Economies*, Vol. 16, No. 1, pp. 70-101)

[20] Le faible poids des enfants est un indicateur de pauvreté qui permet d'éviter les difficultés du calcul de la pauvreté monétaire. D'après les données des Nations Unies, www.devinfo.info/mdginfo2009, la proportion des enfants ayant un poids inférieur de deux (respectivement) trois écarts-types de la moyenne est passée de 32,7 % (9,3 %) en 1993 à 37,4 % (14,1 %) en 2007.

3.3.5 Réponse à la Question évaluative 3



L'ABG de l'UE a permis à celle-ci de jouer un rôle leader, exerçant un effet d'entraînement sur les autres PTF et sur les réformes entreprises par le gouvernement, notamment en ce qui concerne la gestion des finances publiques et en matière d'éducation, mais très peu en matière de santé (l'existence depuis 2005 d'un panier commun auquel l'UE ne participe pas ayant fortement limité l'effet d'entraînement de l'AB de l'UE). Toutefois, la stabilité macro-économique n'a pas permis d'atteindre une forte croissance du revenu par tête (en raison notamment d'une très forte croissance démographique), et l'impact sur la pauvreté ne peut être décelé.

3.4 Développement rural et de sécurité alimentaire

QE 4 - Dans quelle mesure, les interventions de l'UE ont contribué, d'une part, à réduire l'insécurité alimentaire des catégories vulnérables et, d'autre part, à améliorer les conditions de vie des populations vivant dans les zones rurales ?

La sécurité alimentaire est une notion complexe. Elle est entendue comme « un accès physique, social et économique à tout moment de toutes les personnes à une nourriture suffisante, sûre et nutritive qui répond à leurs besoins diététiques et à leurs préférences alimentaires, pour une vie saine et active » (FAO, somment mondial de l'alimentation 1996). Elle couvre donc les aspects de : (i) production agricole, (ii) revenus permettant aux consommateurs d'acheter les produits alimentaires sur le marché, (iii) disponibilité dans le temps et l'espace des produits alimentaires, (iv) nutritionnel, (v) état sanitaire du consommateur et (vi) socioculturel renvoyant aux préférences du consommateur. Pour l'analyse plus détaillée en matière de sécurité alimentaire et de développement rural, voir aussi annexe 2.

La logique d'intervention est exposée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Logique d'intervention SADR

Activités	Résultats	Impact intermédiaire	Impact global
Appui au programme d'appui institutionnel	Renforcement de l'efficacité des institutions agricoles	Augmentation de la production agricole (coton et vivriers)	Augmentation de revenus de populations pauvres dans les zones à risques agro-climatiques,
Appui à la filière riz et coton	Les petits producteurs ont un meilleur accès aux services agricoles, aux crédits	Augmentation de la compétitivité des sociétés cotonnières	Diminution de l'insécurité alimentaire chronique et conjoncturelle
Appui aux organisations professionnelles agricoles			Changement des rapports entre sociétés cotonnières et cotonculteurs, ils passent du donneur - receveur d'ordres aux partenaires
Appui au financement du monde rural		Diminution de la vulnérabilité face aux crises alimentaires	Croissance économique

3.4.1 Développement rural (CJ 4.1)

L'UE a financé le Plan d'action pour l'Organisation du Secteur Agricole (PAOSA) (24,2 M€), avec comme objectif global l'amélioration des performances socio-économiques du secteur agricole et la lutte contre la pauvreté dans un cadre institutionnel rénové repositionnant le rôle de l'Etat et favorisant l'organisation de la société civile.

Comme cela est souligné dans les rapports de monitoring, dans l'évaluation à mi-parcours et finale, l'estimation de l'impact global du PAOSA ne peut se faire qu'à travers une approche composante par composante.

Les résultats du PAOSA sont mitigés. La mise en œuvre du PAOSA a été beaucoup plus longue que prévue (8 années au lieu de 5 puisque lancé en 1999, le PAOSA a été prolongé jusqu'en décembre 2007). La coordination entre les quatre composantes n'a pas été effectuée et c'était en fait quatre programmes parallèles qui ont été mis en œuvre. Les objectifs de départ étaient flous, trop ambitieux, leur transcription en activités a manqué de pragmatisme. Les évaluations (à mi- parcours et finale) ont souligné la faible qualité des cadres logiques des différents plans d'action, le manque d'indicateurs objectivement vérifiables et la complexité du dispositif institutionnel. Les objectifs et activités ont été redéfinis dès le début de la mise en œuvre. Le suivi technique était peu défini, certains acteurs non préparés, la coordination entre les bailleurs de fonds n'a pas fonctionné correctement puisque chacun avait un point de vue divergent. De plus, il est apparu au cours du programme une divergence de vue avec le Gouvernement sur le rôle des organisations de producteurs. Enfin, certaines procédures sont devenues incompatibles avec le nouveau règlement financier et des difficultés de gestion sont apparues avec un des bureaux chargés de la mise en œuvre.

L'objectif du **programme d'appui institutionnel** (PAI) était de renforcer la capacité nationale de définition et de mise en œuvre des politiques agricoles (nomment au niveau harmonisation et coordination), principalement des Ministères chargés de l'Agriculture, de l'Hydraulique, des Ressources animales et de l'Environnement. L'évaluation finale a mis en évidence la pertinence de cette composante du PAOSA et a souligné l'intérêt que les bénéficiaires portaient au PAI. Elle a

également souligné le manque d'efficience de cette composante qui s'est étalée sur 8 ans au lieu de 3 prévus initialement, et dont le budget a dû être augmenté de 44%.

L'objectif de **l'appui de l'UE au Plan de financement du monde rural** (PAFMR) était de consolider les systèmes d'épargne et de crédit rural par l'assainissement et l'extension des réseaux financiers décentralisés et leur connexion avec d'autres établissements bancaires déjà existants. C'était une contribution à un plan de financement global de 8,9 M€ bénéficiant également d'un appui du Danemark et de la France.

Cette composante du PAOSA a contribué à l'augmentation du nombre des institutions de microfinance (IMF) et des personnes bénéficiant de leurs services : le nombre d'IMF est passé au Burkina Faso de 293 en 2003 à 446 en 2006. Le nombre de bénéficiaires a, quant à lui, progressé de 500 000 à environ 800 000 (ce chiffre étant supérieur au nombre de clients des institutions bancaires) entre 2000 et 2006. Pour l'année 2006, cela signifie qu'environ 44% des familles burkinabè, dont 70% de ruraux, bénéficient des IMF. L'encours global de l'épargne des IMF est passé de 23,1 à 63,1 M€, et l'encours de crédit de 22,8 à 50,3 M€ entre 2000 et 2006.

L'évaluation finale du PAOSA conclut que « les initiatives prises par les autorités du Burkina Faso, avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux, notamment l'UE, ont conduit à un important développement de la microfinance ». Toutefois, la mission de terrain note que les conditions et les modalités d'accès au crédit ne permettent pas aux plus pauvres d'obtenir des prêts. De plus, comme dans la plupart des mécanismes de micro financement, les modalités de remboursement des emprunts sont globalement en inadéquation avec les cycles d'activités. Les échéanciers et les garanties ne sont pas toujours en adéquation avec le début, le volume et la durée de rentrées financières des activités financées et parfois même avec l'ensemble des activités économiques des unités de production. Cette situation amène souvent les populations à ne pas emprunter, à recourir à d'autres modes de financement (crédit usurier, notamment) ou à s'orienter vers le petit commerce. Des stratégies de facilitation de l'accès des plus pauvres au crédit devraient être développées. Elles peuvent porter sur entre autres : (i) l'organisation des personnes vulnérables autour d'une activité économique et leur initiation à l'épargne, (ii) l'assouplissement des conditions relatives aux garanties financières (remboursements différés) et à l'hypothèque (animaux, casseroles d'une certaine contenance, reçus en hypothèques, etc.).

L'objectif de **l'appui à la filière riz** (PAFR) était d'accroître la production rizicole. Ce programme a consisté en un appui direct à la production, aux opérateurs de la filière, à lister le potentiel de terres aménageables, et à appuyer un cadre national de référence. Dans le cadre de l'appui à la production, le PAFR, a développé l'aménagement des bas-fonds à moindre coût ; la technique utilisée est une innovation au Burkina Faso (diguettes) et débouche sur des aménagements robustes. L'innovation est entendue au sens où la technique de construction des diguettes est nouvellement introduite dans la zone. Elle porte également sur la mise en place d'une approche globale d'aménagement qui associe à la technique d'aménagement un nouveau mode d'organisation des attributaires et leur implication dans la réalisation et la gestion des aménagements. Financé par le 8e FED, il a démarré en 2000 et s'est terminé, après prolongation, en juin 2007.

La contribution directe du programme à la production nationale de riz est limitée : celle-ci s'est accrue de 5 000 tonnes (soit 4,4% de la production nationale à savoir 113 000 t de riz paddy) sur les 2 500 ha concernés par le projet. Ce résultat est inférieur (en raison du retrait de l'AFD) à l'objectif initial de 4 000 ha aménagés et de 13 000 tonnes de production. Cependant, la production pourra

facilement doubler notamment grâce aux productions de contre saison que l'aménagement des bas-fonds a rendu possible.

En outre, il faut tenir compte des résultats des activités autres que l'appui à la production qui ont contribué à améliorer les conditions globales de la filière riz. S'il est difficile de chiffrer l'impact de ces activités sur la production rizicole du pays, on peut souligner les impacts obtenus, par exemple : la technologie de réalisation à moindre coût des aménagements robustes de bas-fonds a été retenue comme référence dans la stratégie de développement de la petite irrigation au Burkina Faso; l'intérêt particulier porté par les villageois à la technique mise en place par ce programme pour l'aménagement des bas-fonds, la création du Comité interprofessionnel du Riz-Burkina. Les capacités en matière de gestion ont été améliorées et le potentiel en terme de terres aménageables en bas-fonds et petits périmètres est désormais connu (600 000 ha de bas fonds sont facilement aménageables).

Au niveau des revenus et de la pauvreté monétaire, l'évaluation à mi-parcours estimait que l'augmentation du revenu des producteurs a été effective pour les bénéficiaires et est estimée à environ 25 000 FCFA par an pour la parcelle moyenne de 0,25 ha. Soit environ 40 €/an (0,1 €/jr) de plus qu'en situation sans projet pour la seule production de riz. Pour les bénéficiaires, ce programme a donc contribué à accroître la production, réduire la pauvreté et diversifier et enrichir le régime alimentaire (environ 40% du riz produit localement est autoconsommé). L'évaluation à mi-parcours soulignait également que ce programme devrait avoir un impact indirect sur la main d'œuvre (appartenant souvent aux plus pauvres) employée pour exploiter les parcelles aménagées, et sur l'implication d'opérateurs économiques en amont et en aval de la production de paddy. Les analyses quantitatives ont mis en exergue la pertinence des interventions dans le secteur riz pour l'impact sur les plus pauvres : selon l'« l'Analyse économique et financière de la filière riz au Burkina Faso » (2006), les améliorations de production, de productivité dans la filière bénéficieraient à 72% aux agents les plus pauvres.

L'intervention de l'UE sur la filière riz offre en plus des possibilités de pratiquer l'agriculture de contre saison. Ainsi elle permet une diversification alimentaire et des sources de revenus, et un allongement de la période de travail agricole. Cette évolution aurait entraîné une limitation de l'exode rural des actifs agricoles. Dans ce contexte, la pertinence de l'intervention ne devra pas seulement s'analyser en termes de la compétitivité structurelle intrinsèque, notamment par rapport aux filières est-asiatiques mais surtout par rapport aux stratégies paysannes d'amélioration de la sécurité alimentaire. La rentabilité économique de l'intervention devrait donc s'analyser au niveau de l'exploitation agricole et non seulement de celui de l'activité riz. De plus, la demande croissante de riz local par des cadres disposant d'un certain pouvoir d'achat tirerait la production de riz local.

Toutefois, il ne faut pas anticiper beaucoup d'effets de réplicabilité du processus d'aménagement des bas fonds car la stratégie a été essentiellement un investissement exogène. De plus, l'absence des équipements privés de transformation efficace remet en question la profitabilité de la production commerciale de riz et donc l'achat d'intrants d'intensification.

Les deux questions transversales genre et environnement n'ont pas été suffisamment considérées dans la conception du PAOSA. Par exemple, le rôle des femmes transformatrices qui contrôlent 70% du paddy national commercialisé n'était pas pris en compte au sein du PAFR. Toutefois les femmes ont bénéficié des retombées économiques du PAFR en tant que productrices ou commerçantes de riz. Elles étaient souvent majoritaires dans les séances d'alphabétisation. La composante PAFMR est

celle qui a eu le plus intégré la dimension genre. Par exemple, 45% des membres des Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Autogérée appuyée par le PAFMR sont des femmes.

L'objectif de la composante « **Organisation Professionnelle Agricole** »(PAOPA) était de renforcer les organisations professionnelles de base et de promouvoir un cadre juridique approprié. Cette composante répondait à une profonde nécessité et, selon l'évaluation à mi-parcours du PASOA, elle a permis de mettre en place 45 Comités Provinciaux de Coordination et d'Echange. Cependant, globalement, cette composante n'a pas eu tous les résultats escomptés car elle ne correspondait plus aux priorités du Gouvernement (préférant qu'un appui passe par le Ministère plutôt que d'appuyer les organisations de producteurs), et en raison des difficultés rencontrées avec le bureau chargé de sa mise en œuvre. La prestation avec l'opérateur initial a donc été interrompue en 2003 et l'appui aux OPA s'est ensuite fait au travers des Chambres Régionales d'Agriculture.

Le PAOSA a été financé par le 8^{e} FED. Malgré le fait que le développement rural était un secteur de concentration, le 9^{e} FED n'a pas financé d'actions dans ce domaine (à part l'appui au Programme d'appui financier à la filière coton (PAFFIC)) : d'une part, cette période correspondait à la mise en œuvre du PAOSA, et, d'autre part, les appuis au développement rural ont été indirectement financés via le secteur eau/assainissement et via la ligne budgétaire sécurité alimentaire.

Au **niveau régional**, l'UE a appuyé le Hub Rural, localisé à Dakar. Celui-ci a pour vocation d'aider les acteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Etats, organisations intergouvernementales, organisations de la société civile, partenaires au développement) à mettre en cohérence les programmes menés en direction du monde rural. L'évaluation de la phase pilote, réalisée en 2007, a montré que les objectifs de cette phase ont été atteints, et que les partenaires souhaitent fortement continuer à s'appuyer sur le Hub, dont ils apprécient la performance, le pragmatisme et l'indépendance de vue.

Dans le **domaine de l'élevage,** l'UE a financé un programme régional de recherche en appuyant le CIRDES (Centre International de Recherche – Développement sur l'Elevage en zone subhumide) qui mène des activités de recherche – développement pour améliorer la santé des animaux domestiques et accroître leur production en vue de satisfaire aux besoins des populations, notamment en viande et en lait, et en vue d'améliorer leurs revenus. L'UE a également appuyé le Programme panafricain de contrôle des épizooties (PACE) et le Projet enquête nationale de suivi du troupeau (PENST).

Le programme PACE a pour objectif de renforcer au niveau de la sous-région, la surveillance épidémiologique des maladies animales prioritaires (Peste bovine, péripneumonie contagieuse bovine, peste des petits ruminants, fièvre aphteuse, peste porcine africaine) listées par l'Office International des Epizooties. En 2006, l'Influenza aviaire hautement pathogène (H5N1) a été inscrite sur la liste des maladies animales prioritaires. Le programme PACE a contribué au renforcement les capacités d'intervention de dispositif national de surveillance épidémiologique des maladies animales dans les pays de sa zone d'intervention et mis en place une coordination sous-régionale. Au Burkina Faso, le programme a contribué à consolider le RESUREP (Réseau de Surveillance Epidémiologique des maladies animales prioritaires) mis en place en 1999. Il a renforcé les capacités d'intervention de la DGSV, du Laboratoire national d'élevage et des agents de poste du RESUREP. Les agents de ce réseau disposent désormais de réfrigérateurs, de matériel d'autopsie et de prélèvement (tubes, écouvillons, milieu de conservation), de 5 numéros de téléphone. Ils peuvent, sur une suspicion, alerter le niveau central (5 numéros de téléphone à leur disposition) et envoyer des fragments d'organes au LNE en utilisant les transports en commun.

La contribution de l'UE au PENST s'élevait à 20 millions FCFA (environ 30 000 €). Ce montant aurait permis le renforcement du dispositif de suivi du troupeau et l'acquisition du matériel informatique.

Démarré en mars 2008 le PENST devait clôturer en décembre 2009. Ce projet a pour objectifs d'actualiser certains paramètres renseignant la dynamique du troupeau des ruminants. Sa mise en œuvre est confrontée au problème de financement, seules les ressources d'une année sur les trois prévues ont été mobilisées. Les ressources nationales qui devraient déclencher le décaissement de la contribution de l'UE ne sont pas déboursées.

Le **secteur coton** a bénéficié d'appui de l'UE via plusieurs financements au niveau national : STABEX (4,04 M€), FED (10 M€), appui budgétaire général ; au niveau régional : UEMOA via le programme d'appui à la qualité des fibres de coton ; et au niveau interrégional : 15 M€ de l'enveloppe « Agricultural Commodities Programmes » sont destinés au coton.

La revue à mi-parcours du 9^{e} FED a permis d'identifier 10 M€ d'appui budgétaire sectoriel pour le secteur coton (Programme d'Appui Financier à la Filière Coton, PAFFIC). Le démarrage de ce programme a été retardé car ses objectifs ont évolué. Il a finalement été convenu que ce programme servirait à la prise en charge partielle de la participation des producteurs de coton à l'augmentation de capital des trois sociétés cotonnières (Sofitex, Socoma, Faso Coton). Ainsi les cotonculteurs sont désormais actionnaires des sociétés cotonnières (30% à SOFOTEX, 20% à SOCOMA et 10% à FASO COTON). Cette recapitalisation était devenue nécessaire pour à la fois, renforcer le poids des producteurs dans la filière et atténuer les difficultés financières rencontrées par les sociétés cotonnières découlant (i) de la forte dépréciation du US$ par rapport à l'Euro, (ii) de la baisse des prix du coton graine sur les marchés et (iii) de la baisse de la compétitivité de la filière occasionnée par la stagnation de rendement de production depuis une vingtaine d'années.

La recapitalisation de trois sociétés cotonnières s'est déroulée en parallèle avec la mise en place d'un fonds de lissage[21] soutenu financièrement par l'Agence Française de Développement, la réalisation de chaque programme étant une condition nécessaire pour la réussite de l'autre. Elle a permis d'éviter leur faillite et d'amener les banques à s'impliquer à nouveau dans le financement des campagnes agricoles. Le fait même que ces trois sociétés, piliers de la filière, existent encore en 2009 est un résultat important. Un autre résultat très important est le changement des rapports entre producteurs et sociétés cotonnières. Combinée au renforcement des capacités des producteurs et leurs organisations (groupements et union), la participation des cotonculteurs dans le capital des sociétés cotonnières a amené leur repositionnement. Ils deviennent interlocuteurs et partenaires privilégiés des sociétés cotonnières dans la gestion de la filière. Le rapport de « développeur » à « développé » devient une relation entre des partenaires qui défendent ensemble les intérêts de la filière et dont le rôle de chacun dans l'amélioration des performances techniques et économiques de la filière est reconnu.

L'UE finance également un projet d'amélioration de la fertilité des sols dans les exploitations biologiques de la zone cotonnière (1 M€ sur un montant global de 1,2 M€). Démarré en janvier 2008, ce projet devrait se terminer en 2011. Le projet a pour objectifs spécifiques, d'augmenter le revenu net de 5 000 familles productrices commercialisant des produits certifiés biologiques, grâce à l'amélioration de la fertilité des sols due au développement des techniques d'aménagement et de fertilisation et au renforcement des capacités des producteurs. Cet appui contribuerait à l'accroissement de rendement de 30%, ce qui résout le problème de stagnation de productivité constatée dans le pays. Il permettra aussi aux cotonculteurs d'améliorer leur revenu en vendant plus

[21] Un Fonds de lissage est un instrument financier qui permet de combler l'écart entre le prix de tendance de cours et le prix de réalisation calculé sur la base du mécanisme de détermination du prix du coton graine applicable pour une campagne donnée. Il appartient aux producteurs et est abondé à partir des excédents de la filière, quand la campagne est bénéficiaire.

de coton sur de marché de valeur (coton biologique). Toutefois, il convient de noter que l'UNPCB, partenaire clé de ce projet, décrie les faibles débouchés commerciaux de la filière bio. Ce coton bio reste une niche puisqu'il ne dispose pas de circuit de commercialisation sécurisant les producteurs à la fois en termes de débouché du coton graine (garantie d'achat) et de prix (prix de campagne fixé avant les semis), à l'instar du coton conventionnel. L'accroissement des stocks chez les producteurs notamment en 2009 au plus fort de la crise sur le marché du coton, ne semble pas favoriser le développement la filière bio.

L'approche coton de l'UE au Burkina Faso a été globale : soutien à la production, à l'organisation des producteurs, à la mise en place des infrastructures de stockage, à la viabilité financière des sociétés, et à la réhabilitation des routes nationales utilisées pour le transport du coton graine et l'évacuation du coton fibre. Globalement, les appuis de l'UE ont contribué à soutenir la production cotonnière et à assurer la viabilité financière d'acteurs clés de la filière. La production est passée d'environ 250.000 tonnes pour la campagne 1998/99 à 500.000 tonnes en 2004/05, à 750.000 pour 2006/07 et à 450 000 pour 2007/2008.

A partir de 2010, le portefeuille de la DUE concernant le coton se réduirait considérablement, car il se limiterait pour 2010-11 au renforcement de capacités des cadres du secteur coton (associations de producteurs, sociétés cotonnières) via l'UEMOA.

La filière coton connaît une crise financière qui se traduit entre autres par la baisse de revenus notamment des producteurs. Malgré cette crise, ces derniers continuent à cultiver des surfaces non négligeables de coton, car les producteurs espèrent que la situation va s'améliorer et surtout ils ne savent pas vers quelle culture à revenu relativement garantie se tourner. Dans ce contexte les organisations des producteurs du coton et les sociétés cotonnières ont adopté le coton bio et le coton OGM qui peut contribuer à réduire les coûts de production et les dépenses de santé dues à l'utilisation massive des pesticides sur plusieurs années. Ces acteurs discutent déjà sur la résolution de la crise financière en mieux valorisant en plus du coton, les principales productions des cotonculteurs telles le maïs, le sésame, le niébé. Cela passerait par l'organisation de la collecte, la transformation, la recherche de marché, notamment.

3.4.2 La sécurité alimentaire (CJ 4.2)

L'appui de l'UE à la sécurité alimentaire au Burkina Faso s'est effectué au travers des programmes suivants : Appui au dispositif de pilotage et d'intervention de la sécurité alimentaire (2 M€), Programme d'appui communautaire à la sécurité alimentaire (7 M€), Appui au Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité alimentaire (0,9 M€), Appui à la mise en œuvre de la stratégie de sécurité alimentaire (2 M€) et Appui aux ONGs (22,9 M€).

Cet approche a été accompagnée par un appui régional au Comité Permanent Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) (5 M€). Les appuis au secteur routier ont indirectement contribué à soutenir la sécurité alimentaire en facilitant les échanges entres les zones excédentaires et celles déficitaires et en améliorant l'accessibilité de ces dernières.

Le programme d'appui communautaire à la sécurité alimentaire (PASA, 2001, 7 M€), comprend les 4 axes suivants : (i) renforcement de la prévention et la gestion des crises alimentaires conjoncturelles, (ii) amélioration de la sécurité alimentaire structurelle, (iii) appui institutionnel à la stratégie nationale de sécurité alimentaire, (iv) assistance technique et suivi.

Sa mise en œuvre a été retardée par rapport au calendrier initial en raison du processus d'apprentissage, de construction des institutions nationales et du fait que 80% des ressources étaient liées à l'adoption préalable d'un plan.

Les interventions de la DG ECHO au Burkina Faso (non concernées par cette évaluation) ont représenté 14,5 M€ entre 1999 et 2008. La plupart des interventions (12,6 M€) ont eu lieu après la crise alimentaire régionale – et particulièrement nigérienne- de 2005 et ont été essentiellement focalisées dans les provinces où le taux de couvertures de besoins alimentaires est le plus faible. Le pays en compte environ quinze (situation alimentaire au Burkina Faso). Malgré une coordination entre les différents services concernés de l'Union au niveau du Siège et sur le terrain, le contiguum entre les actions d'urgence et de développement (LRRD), n'est pas complètement assuré, notamment en matière d'appui nutritionnel. Afin de combler cet aspect, Aidco envisage de mettre l'accent sur la nutrition dans l'appel à proposition ONG qui sera financé dans le cas du B-F.

Au niveau des résultats et de l'impact, les appuis de l'UE en matière de sécurité alimentaire ont permis de développer le cadre institutionnel et la politique nationale en la matière, à savoir :

- la stratégie nationale 1999/2000 ;
- l'organe de concertation et de supervision : le Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA) créé en avril 2006 ;
- le dispositif de prévention et des gestions des crises alimentaires comprenant la Direction Générale des Prévisions et des Statistiques Agricoles (DGPSA), la Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité (SONAGESS), le Comité National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (CONASUR).
- Le programme national de sécurité alimentaire.

L'UE a joué un rôle moteur dans un contexte où la notion de sécurité alimentaire a évolué d'une vision focalisée sur des réponses court terme d'urgence (distributions d'aides alimentaires) ou/et productivistes à un appui aux politiques sectorielles nationales et à la nutrition, afin d'avoir un impact durable à long terme et de s'attaquer aux réelles causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'Union européenne était ainsi jusqu'en 2008 le chef de file des partenaires et co-présidait à ce titre le Comité Technique du Conseil National de Sécurité Alimentaire, organe paritaire Etat/Partenaires qui gère le dispositif national de sécurité alimentaire. La Délégation anime également la coordination inter-bailleurs sur toutes les questions intéressant la sécurité alimentaire. Son implication dans le processus de formulation du programme sectoriel du développement rural productif est qualifiée de faible par les autres partenaires techniques et financiers. Un programme sectoriel de développement du secteur productif et un cadre ad hoc de dépenses à moyen terme constituent des instruments de programmation et d'allocation des ressources. Ils s'inscrivent dans un processus d'amélioration de la gestion des ressources disponibles, car ils constituent des outils d'aide à la décision, de négociation avec les partenaires, de gestion axé sur les résultats et de recherche d'une plus grande efficacité des dépenses ; ce qui est cohérent avec la déclaration de Paris. Selon le chef de file développement rural productif, l'engagement de l'UE, l'un des principaux partenaires financiers du pays, donnerait un coup d'accélérateur à la mise en route effective du processus d'élaboration de ce programme.

Les systèmes d'information appuyés par l'UE au niveau national et régional permettent au Gouvernement et aux différents acteurs d'identifier les causes structurelles et conjoncturelles des problèmes de sécurité alimentaire, et de définir des programmes appropriés prenant en compte ces

causes structurelles. L'appui financier de l'UE au système d'information sur la sécurité alimentaire (SISA) a permis au Burkina Faso d'avoir un système pérenne et harmonisé, comparé à la juxtaposition de systèmes existants et n'ayant aucun lien entre eux.

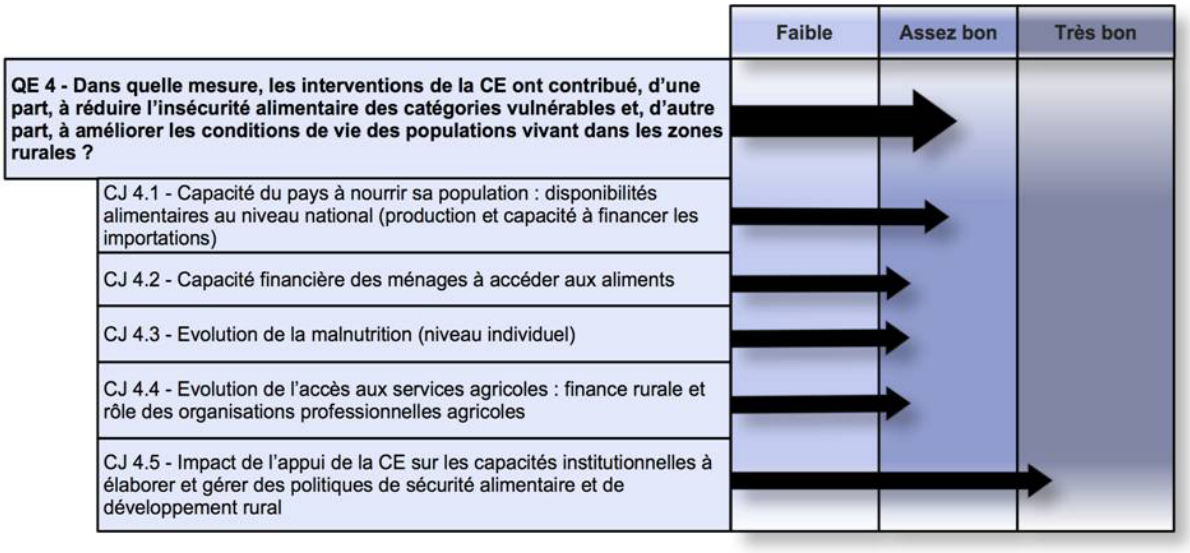
Les programmes de sécurité alimentaire et le dialogue avec le Gouvernement burkinabè ont permis de faire évoluer l'approche, et le Burkina dépend désormais beaucoup moins des aides alimentaires externes. La part de l'aide dans les importations a considérablement baissé à partir de 2000 : elle représente environ 12% des importations en moyenne depuis 2000, 7,7% pour la saison 2006/07, contre 25% pour la saison 1996/97.

Sans qu'il soit possible d'établir un lien direct avec les appuis de l'UE, il convient de souligner que le Burkina a pu augmenter régulièrement sa production agricole notamment celle de maïs et de riz. Mais le rythme d'accroissement de la production (2% par an) reste inférieur à celui de la population estimé à 3,1% par an.[22] Ce phénomène s'est accompagné par un léger accroissement de la proportion de pauvres ruraux entre 1998 et 2003, qui est passée de 51% à 52,3%[23]. Mais ce taux a à nouveau baissé (puis remonté) les années suivantes. Parallèlement, le taux de malnutrition aiguë a également augmenté dans certaines zones rurales. Entre 1995 et 2003, le taux de malnutrition chronique (mesuré par le retard de croissance) est passé de 29% à 38% parmi les enfants de moins de 5 ans. Le taux de malnutrition aiguë (émaciation) est, quant à lui, passé de 13 à 18,6%. Si l'augmentation du taux de malnutrition aiguë pourrait être liée à la période à laquelle les enquêtes ont été réalisées (pendant la soudure ou juste après), en revanche l'augmentation du taux de malnutrition chronique montre bien une dégradation de la situation. Ce phénomène est dû, selon les personnes rencontrées par la mission de terrain, au besoins monétaires des ruraux qui les poussent à vendre parfois jusqu'aux réserves de semences, à vendre l'essentiel de leur récolte céréalière à vil prix à la récolte et à l'incapacité de ménages vulnérables à s'approvisionner en céréales en période de soudure ainsi qu'aux interdits alimentaires pour des raisons culturelles (interdiction pour les femmes enceinte de consommer les œufs de peur que leurs enfants deviennent voleurs, par exemple).

[22] Source : Compte rendu de la réunion d'échanges sur la situation alimentaire au Burkina Faso, 2 avril 2008

[23] DGPSA. Evolution du secteur agricole et des conditions de vie des ménages au Burkina Faso, 2007

3.4.3 Réponse à la Question évaluative 4



- L'appui de l'UE a contribué à ce que la sécurité alimentaire soit intégrée dans les priorités politiques du Gouvernement et à ce qu'une structure institutionnelle soit mise en place.
- L'appui de l'UE au développement rural a eu des impacts positifs, par exemple pour l'aménagement à moindre coût des bas fonds robuste. Toutefois, tous les résultats escomptés n'ont pas été globalement atteints notamment en matière d'appui aux organisations de producteurs dans le cadre du PAOSA. Aussi, l'UE est peu inscrite dans l'approche de programmation sectorielle du développement rural productif qui permettrait au pays de se doter d'outils d'aide à la décision, de négociation avec les partenaires, de gestion axé sur les résultats et de recherche d'une plus grande efficacité et transparence des dépenses, même celles financées dans le cadre de l'appui budgétaire ou d'un projet ; ce qui est cohérent avec la déclaration de Paris.
- L'UE a contribué à l'intégration de la sécurité alimentaire dans les priorités du gouvernement et à la mise en place des outils de suivi et d'intervention rapide en cas de crise alimentaire : Fonds d'appui à la sécurité alimentaire (FASA), système d'information sur la sécurité alimentaire (SISA). Ce dernier permet aux différents acteurs aux niveaux national et régional, d'avoir des informations fiables et actuelles sur l'insécurité alimentaire et sur ses causes. Le FASA et plus particulièrement le stock de sécurité alimentaire et la facilité d'achat et de distribution des vivres dont il est doté permettent au Burkina Faso de répondre à l'insécurité alimentaire sans solliciter systématiquement une aide alimentaire extérieure.
- L'UE a contribué à l'évolution de l'approche de l'insécurité alimentaire, qui est passée de l'aide alimentaire comme réponse systématique à une approche globale : organisation et responsabilisation des populations concernées, diversification et intensification de la production agricole, grâce aux aménagements agricoles et l'accès au crédit au travers notamment le warrantage et à l'accès au stock alimentaire. Cependant des stratégies permettant aux plus pauvres d'accéder aux crédits n'ont pas été développées.
- L'UE appuie le secteur coton via diverses sources financières et applique une approche globale de la filière : l'organisation et renforcement des capacités des producteurs, mise en place des infrastructures de stockage et des pistes facilitant l'approvisionnant en intrants et l'évacuation du coton graine, participation des producteurs dans les capital des sociétés cotonnières. Elle a

contribué au changement des rapports entre les cotonculteurs et les sociétés cotonnières au profit de l'ensemble de la filière.

- L'appui de l'UE a notamment contribué à limiter les difficultés financières dans la filière. Dans ce domaine, il est important d'assurer une cohérence avec la politique commerciale communautaire.
- Des efforts de cohérence et de coordination des actions d'ECHO et d'AIDCO en matière nutritionnel dans le cadre du LRRD sont faits mais il n'y a pas encore suffisamment de contiguum.
- Malgré les appuis de l'UE, le pourcentage de pauvres et des enfants de moins de cinq ans mal nourris dans les zones rurales et plus particulièrement dans les zones de concentration de ses appuis est demeuré élevé.

3.5 Eau et assainissement

QE 5 - Dans quelle mesure les interventions de l'UE dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont touché, dans les zones concernées, les populations les plus défavorisées ?

3.5.1 L'intervention européenne a permis d'améliorer l'approvisionnement en eau potable et l'accès à l'assainissement des populations défavorisées (CJ 5.1)

En milieu urbain, l'AEP Ouagadougou à partir de Ziga a permis de toucher près de 680 000 personnes supplémentaires notamment dans les quartiers périphériques.

En ce qui concerne le milieu rural et semi-urbain, l'ensemble des interventions dans la période sous revue a permis d'assurer une couverture des besoins en eau potable à plus de 600 000 personnes au regard des réalisation physiques et des normes d'équipement relatives au milieu rural et semi-urbain en vigueur au Burkina Faso.

Pour la composante AEP en milieu rural et semi-urbain, c'est l'équivalent de près de 15% des objectifs d'accès à l'eau potable de Programme National d'approvisionnement en Eau potable et Assainissement (PN-AEPA) à l'horizon 2015 adopté par le Gouvernement dans la perspective du CSLP et des OMD.

3.5.2 L'intervention européenne a permis d'améliorer la situation sanitaire dans les zones d'intervention (CJ 5.2)

Le manque de conditions hygiéniques fiables et le faible accès à l'eau potable explique en partie la récurrence des maladies hydriques et diarrhéiques. Les maladies diarrhéiques constituent la deuxième cause de décès chez les enfants au Burkina Faso tandis que les maladies hydriques représentent les deux tiers de toutes les maladies du pays.

Les programmes d'AEPA ont sans doute un impact potentiel positif sur la réduction de la prévalence des maladies d'origine hydriques. Cependant, l'impact actuel des programmes Valorisation des ressources en eau de l'Ouest du Burkina Faso (VREO) et Programme régional solaire (PRS II) sur

l'amélioration de la santé des populations de leurs zones d'intervention ne peut être approché en effet

(i) ils sont toujours en cours

(ii) les réalisations achevées sont encore trop récentes

(iii) il faut prendre en compte aussi l'impact des autres programmes (Danida, KFW, UNICEF, BID, BAD) dont le poids est significatif dans l'évolution de la desserte en eau potable dans les zones d'intervention de l'UE.

En tout état de cause, en ce qui concerne les maladies diarrhéiques, bien que le facteur accroissement de la consommation d'eau potable soit important, en cette matière, l'impact des actions de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base est décisif.

Les actions en matière assainissement de base en milieu rural, qui sont particulièrement importantes, pour une action efficace de réduction de la prévalence des maladies diarrhéiques n'ont somme toute pas été significatives.

3.5.3 Les installations financées sont toujours fonctionnelles (CJ 5.3)

Au Burkina Faso, sur le périmètre d'interventions de l'ONEA, la politique tarifaire est fondée sur la péréquation des prix et une tarification progressive par tranche de consommation, dans le but d'assurer sur l'ensemble du périmètre d'intervention hors centre gérés en affermage, le même prix de l'eau pour les différentes tranches tarifaires.

Elle aboutit à des subventions croisées entre centres et entre usagers où globalement (i) les centres de Ouagadougou et de Bobo-Dioulasso subventionnent les autres centres (ii) les grands consommateurs subventionnent les petits consommateurs : la tranche dite sociale et les usagers des bornes fontaines.

Le projet AEP Ouagadougou a été un des facteurs décisifs ayant fait aujourd'hui de l'ONEA une entreprise publique professionnelle et performante reconnue dont l'expérience est sollicitée par différentes sociétés d'eau africaine en

(i) renforçant sa capacité de management qui lui a permis d'obtenir une certification à la norme ISO 9001 version 2000 depuis le 10 novembre 2008[24]

(ii) en renforçant sa capacité de production et de distribution au niveau du centre de Ouagadougou qui est le centre névralgique du système de la péréquation

(iii) lui assurant un équilibre financier durable sur base d'une politique tarifaire adossé à un model financier fiable.

Ainsi, sur la période 2008-2012, une nouvelle politique tarifaire a été définie et adoptée. Cette nouvelle tarification se situe dans un contexte de plus grande disponibilité de la ressource après les importants investissements réalisés.

[24] La norme ISO 9001 version 2000 est une attestation internationale indépendante de l'aptitude de l'ONEA à atteindre trois (3) objectifs majeurs (i) fournir un produit/service conforme aux besoins des clients, (ii) accroître la satisfaction des clients (iii) déployer un processus pour l'amélioration continue des performances. Cette certification a été effectuée par AFNOR.

Les tarifs ont par conséquent été mis en adéquation avec le nouvel équilibre financier de l'ONEA qui résulte de ces investissements et en particulier du service de la dette correspondant. Ils ont aussi été définis en fonction de la capacité à payer des ménages, notamment à faibles revenus ; ils tiennent compte dans une certaine mesure de la compétitivité des entreprises et des budgets des administrations.

En ce qui concerne le milieu rural, le programme VREO et le PRS II selon diverses modalités, accompagnent la recherche de la durabilité en prenant en compte

(i) le transfert des compétences aux communes qui deviennent au terme de la loi portant Code Général des Collectivité territoriales, les maîtres d'ouvrage des infrastructures d'AEP

(ii) l'implication du secteur privé dans la gestion du service public d'eau potable

(iii) le développement d'un partenariat public/ privé/OSC

(iv) la professionnalisation de la gestion du service public de l'eau.

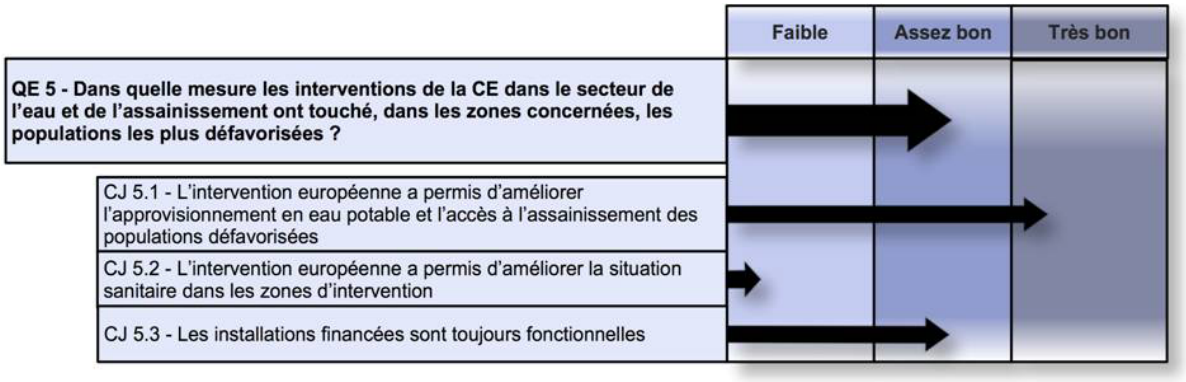
Ainsi, en ce qui concerne la Région des Hauts-Bassin, des Cascades et du Sud-Ouest, le PRS II et le VREO ont engagé la consolidation de l'expérience originale de gestion dite partagée, mise en œuvre dans le cadre du Programme de valorisation des ressources en eau du Sud-Ouest du Burkina Faso (RESO -7^{e} FED) en matière de gestion de petits réseaux d'adduction d'eau potable simplifiés (AEPS). Ce système assure aujourd'hui le niveau de fonctionnalité le plus élevé des AEPS au Burkina Faso grâce à la mise en œuvre d'une péréquation entre les localités et la mutualisation des provisions pour maintenance et investissement. Cette performance est imputable au taux de recouvrement des ventes d'eau d'environ 94% et à une progression de la consommation d'eau potable au niveau de toutes les localités.

En outre, le PRS II qui intervient aussi dans les Régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre Ouest et du Nord y a promu en synergie avec les programmes sous financement Danida la mise en affermage avec des opérateurs privés locaux, de la gestion des AEPS et PEA réalisés dans le cadre du programme et selon les modalités développées à l'occasion de la réalisation du programme d'application de la réforme du système de gestion des infrastructures hydrauliques d'AEP sous financement AFD.

Cependant, différentes études réalisées au Burkina (programme d'application de la Réforme, VREO, RESO) montrent que la situation financière (comptes de gestion du service de l'eau) des AEPS réalisées est largement déficitaire et compromet la durabilité du service public de l'eau. Cette situation est largement imputable au fait que le marché de l'eau en milieu rural et semi-urbain est en cours de maturation et que l'ingénierie des projets AEP a encore du mal à appréhender la capacité et la volonté à payer des usagers pour un service d'eau potable amélioré.

Dans ces conditions, la question centrale est, comment structurer « un marché de l'eau » pour accompagner toute dynamique d'investissement en matière d'eau potable en milieu rural et semi-urbain ? C'est la question centrale qui doit mobiliser les énergies des acteurs de l'eau dans les années à venir. Dans cette perspective, une étude sur le prix de l'eau en milieu rural et semi-urbain est en cours sous l'égide du Programme Eau et Assainissement de la Banque mondiale.

3.5.4 Réponse à la Question évaluative 5



Durant la période sous revue, les ressources consacrées à ce secteur par l'UE s'élèvent à environ 40 M€ dans le PIN du 8e FED et à 10 M€ dans celui du 9e FED. À ces ressources s'ajoutent 9,3 M€ au titre de la facilité ACP-UE pour l'eau et 3,2 M€ au titre des lignes budgétaires de la Union (cofinancement ONG, appel à proposition).

Les différentes interventions ont concerné la capitale Ouagadougou (AEP Ouagadougou), le milieu rural dans les Régions administratives de la Boucle du Mouhoun, des Cascades, du Centre-Ouest, des Haut-Bassins et du Nord (VREO, PRS II).

Sur la période, les ressources affectées représentent près de 20% du PIP relatif aux interventions en matière d'eau potable et d'assainissement. Les montants investis sont donc significatifs. Ces efforts d'accompagnement se poursuivent sur la période 2008-2013 avec la perspective de consacrer au secteur eau et assainissement 50 M€ au titre du 10e FED pour (i) un appui budgétaire sectoriel en matière d'AEP et (ii) un développement plus significatif de l'accès à l'assainissement en milieu rural porté par les ONG au travers d'appels à proposition.

L'essentiel des projets est en cours et devrait s'achever en 2009/2010 avec des prolongations notamment pour le PRS II et le VREO. Pour le Projet AEP Ouagadougou, l'essentiel des réalisations a été bouclé au 31/12/2007.

La mise en œuvre des programmes ZIGA, VREO et PRS ainsi que les interventions sous la Facilité Eau et sur financement des lignes budgétaires de l'Union représentent une réelle contribution de l'UE dans la poursuite des Objectifs du Millénaire. Ces interventions ont ciblé les populations à faible revenu avec comme objectif l'amélioration de la desserte et de la qualité de l'eau potable pour les populations urbaines et rurales.

On peut considérer que l'efficacité de l'intervention de l'Union européenne en matière d'eau potable et d'assainissement est acceptable même si celle-ci a été grevée par des procédures jugées lourdes. Ainsi, on a pu observer particulièrement au niveau du VREO et du PRS II, que les réalisations sont concentrées sur les dernières années ; ce qui entraîne une longue mise en attente des populations et réduit l'impact des actions d'intermédiation sociale sur le changement de comportement. On peut même craindre dans certains cas l'impossibilité de boucler dans de bonnes conditions les cycles d'animation - sensibilisation.

Sur la période 1999-2008, la principale insuffisance est sans doute la faiblesse des interventions de l'UE en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base en milieu rural et semi-urbain.

L'expérience a montré que si les programmes d'approvisionnement en eau potable ne sont pas accompagnés par des campagnes soutenues de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base et de réalisation significative d'infrastructures d'assainissement (latrines familiales et publiques), leur impact sur la santé des populations cible s'en trouve fortement diminué. Cette insuffisance sera vraisemblablement corrigée dans le cadre du 10^{e} FED avec la perspective d'un appui significatif pour une amélioration de l'accès à l'assainissement en milieu rural et semi-urbain.

3.6 Culture

QE 6 - Dans quelle mesure les interventions de l'UE dans le secteur de la culture ont permis de faire émerger des acteurs non étatiques culturels durables ?

3.6.1 Le nombre d'acteurs non étatiques appuyé (nouveaux ou existants) est significatif (CJ 6.1)

L'émergence de nouveaux acteurs culturels a constitué une des principales missions assignée aux Programme de soutien aux initiatives culturelles décentralisées (PSIC I et PSIC II) conformément à l'objectif spécifique de ces programmes à savoir : « l'émergence et le renforcement des capacités des opérateurs non étatiques qui contribuent à la prise en charge du développement culturel et à la structuration du secteur ». Nonobstant le risque de saupoudrage des interventions, cette mission peut être qualifiée de réussite remarquable : 212 projets financés et exécutés sur 5 années (2000-2005).

Les actions d'accompagnements ont été nombreuses et diversifiées dans l'ensemble des filières culturelles et des collectivités territoriales nationales. Elles ont concerné plus de 1.184 personnes et structures. Les différentes associations d'artistes ont mis en place leur cadre de concertation. Des festivals pluridisciplinaires ont été financés, et des études sur le secteur culturel réalisées. De nouvelles structures émergentes offrent des prestations dans l'encadrement et dans la formation, contribuant ainsi à satisfaire une demande de plus en plus nombreuse en formation.

Les acteurs ayant reçu un financement développent des activités de diffusion et de promotion, de même que de sauvegarde du patrimoine culturel. Les acteurs culturels ayant de l'expérience poursuivent leurs actions d'autonomisation et de diversification des sources de financement. Ils visent à pérenniser leurs actions.

Néanmoins, le nouveau programme cadre lancé en 2006 semble marquer le pas et éprouve des difficultés à soutenir effectivement les initiatives culturelles. Des problèmes de communication et d'appropriation des procédures semblent être à la base de ces difficultés.

3.6.2 Les acteurs non étatiques appuyés sont viables et peuvent exercer leur influence de manière durable + impact sur l'économie et l'emploi (CJ 6.2)

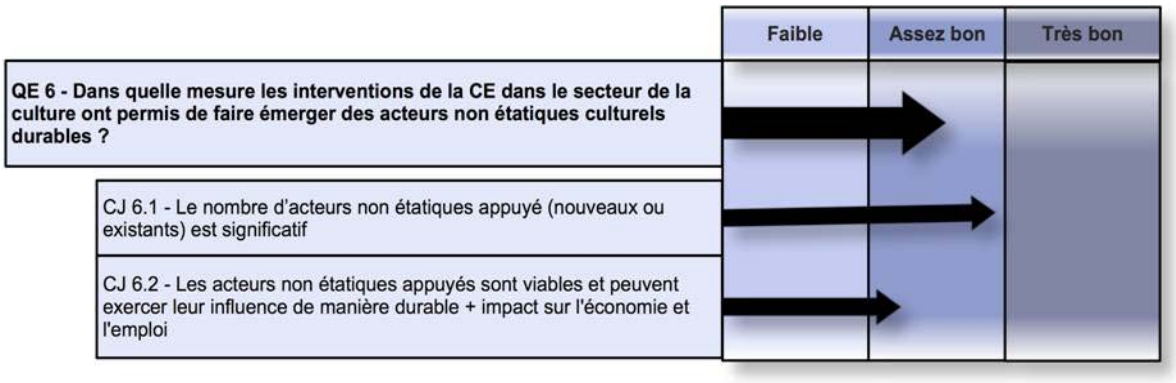
La viabilité des acteurs non étatiques appuyés est avérée dans environ 50% des cas, ce qui dans le contexte et dans le secteur constitue un réel succès. Cette viabilité aurait pu être significativement améliorée par une meilleure organisation du secteur (définition du statut de l'artiste, conventions

collectives, mises en place de structure faîtières) et un rôle mieux défini et mieux approprié de la puissance publique dans le secteur.

L'appropriation des procédures du FED par les acteurs du secteur est restée faible et continue à constituer un obstacle significatif à l'accès au financement européen. La capacité de répondre aux appels à proposition reste relativement limitée.

La qualité du dialogue sectoriel entre les pouvoirs publics, la délégation et les acteurs culturels non étatiques mériterait d'être significativement améliorée et devrait ainsi permettre la formulation d'une véritable approche stratégique sectorielle intégrée.

3.6.3 Réponse à la Question évaluative 6



Les interventions de l'UE dans ce secteur ont été efficaces et permis l'émergence de nouveaux acteurs et la consolidation de ceux existants.

- Globalement, on constate une amélioration de l'offre artistique au niveau du pays, notamment une diffusion accrue au niveau des provinces. Auparavant, les collectivités locales ne s'intéressaient pas à ce secteur. Le PSIC a réveillé un intérêt au niveau des collectivités et des mairies. Cet intérêt accru se retrouve aussi au niveau des autres ministères qui ont développé par exemple des activités culturelles dans le secteur de l'éducation.
- L'impact des interventions de l'UE est également à souligner, celles-ci ayant significativement promu, révélé et contribué à conserver le patrimoine culturel national à travers de nombreuses manifestations culturelles (plus d'une dizaine de festivals) reconnues internationalement.
- Le Programme cadre d'appui au secteur de la culture (PASC) devrait engranger des résultats notables dans sa composante cinéma à travers le renforcement d'ISIS. Pour autant, son soutien aux initiatives culturelles est conditionné par un renforcement des capacités en matière d'utilisation et surtout d'appropriation des procédures FED et en matière de comptabilité et une meilleure communication auprès des agents culturels non étatiques.
- Un des principaux défis que devront relever les acteurs culturels non étatiques est celui de l'organisation. Les démarches des acteurs pour obtenir un renforcement de la coopération culturelle seront d'autant plus efficaces qu'elles seront portées par des organisations crédibles, capables d'élargir la concertation et d'animer le débat.
- Le rôle de l'Etat dans le secteur culturel n'est suffisamment défini et l'impact son action reste insuffisante dans ce secteur : La mise en œuvre de la coopération culturelle nécessite en effet des dispositions juridiques et des cadres institutionnels et sans outils législatifs appropriés et

pertinents, les ANE ne peuvent pas progresser et risquent de reste longtemps cantonner au secteur informel.

- Si toutes les conditions identifiées sont réunies, les actions culturelles et les productions artistiques peuvent offrir des opportunités durables de sources de revenus et par effet de levier, contribuer à la réduction de la pauvreté au Burkina.

3.7 Secteur privé et intégration régionale

QE 7 - Dans quelle mesure l'aide de l'UE a permis le renforcement et la compétitivité de la petite et moyenne entreprise ?

3.7.1 Le secteur privé est renforcé et constitue un réel moteur du développement économique (CJ 7.1)

Le Programme de renforcement des capacités des entreprises (PRCE) visait à appuyer le développement des petites et moyennes entreprises susceptibles d'apporter une meilleure contribution aux objectifs sociaux et économiques de création d'emplois et de modernisation.

Dans le cadre du PRCE, les résultats obtenus sont remarquables, démontrant une bonne efficacité du programme :

- Des PME ont été diagnostiquées et mises en relation avec des consultants labellisés. Elles ont ainsi été accompagnées pour comprendre leurs besoins et gérer convenablement leur relation avec un prestataire de services.
- Un mécanisme de subvention (chèques services) a facilité l'accès au marché de cette demande émergente et solvable ; la Maison de l'Entreprise du Burkina Faso (MEBF) a confirmé son aptitude en tant qu'interface pour la promotion des Services de développement de l'entreprise (SDE) au Burkina Faso.
- La MEBF a confirmé son savoir-faire en matière d'exécution de programmes d'appui au secteur privé. En termes d'impact, elle se positionne actuellement comme une référence en ce qui concerne le marché des services aux entreprises. Il existe une véritable offre locale de services conseil de qualité et la demande solvable des entreprises s'est développée.

Toutefois, certaines réserves ont été émises :

- La durabilité pour laquelle aucun indicateur n'a été prévu, et pour laquelle le Programme n'a rien entrepris de spécifique : ainsi, la plus grande faiblesse du PRCE réside dans l'absence de mécanismes financiers pour la poursuite des activités de formation et de Chèques Service.
- Aucune activité adaptée au segment des Moyennes Entreprises n'a été programmée : la cible du PRCE repose sur une définition large de la PME au Burkina Faso ainsi que l'indisponibilité d'une étude approfondie de référence sur la typologie des entreprises et leurs besoins d'appui. Dans la pratique, le PRCE a visé finalement les très petites entreprises assurant ainsi une complémentarité avec d'autres interventions financées par d'autres PTF (Banque Mondiale,..)

- Les outils de suivi évaluation projetés n'ont pas été maîtrisés et le personnel dédié recruté tardivement. Une évaluation à mi-parcours réalisée en 2006 a permis d'améliorer cette situation mais en 2008, le système prévu n'est pas opérationnel. Fort heureusement des actions pertinentes (enquête de satisfaction par exemple) permettent de pallier partiellement cette déficience du programme.

En termes de viabilité, la faiblesse du programme de renforcement des entreprises réside dans l'absence de mécanismes financiers pour la poursuite des activités de formation et de Chèques Service. Les Centre de gestion agréé (CGA) ont plus d'opportunité, car la Chambre de Commerce et d'Industrie du Burkina Faso (CCI-BF) s'est engagé à prendre le relais du PRCE pour leur financement, permettant ainsi à cette composante de poursuivre ses activités malgré l'arrêt du Programme. Il faut noter par ailleurs un projet régional, financé par la facilité « ProInvest » devrait permettre de structurer les CGA sur un plan régional.

Sous cette réserve, le PRCE a permis de réaliser une expérience décisive de renforcement de la structure de conseils aux entreprises. Tous les indicateurs témoignent de la réussite commerciale du PRCE (les produits ont été bien vendus et la clientèle est venue), tant au niveau des objectifs spécifiques que de chacune des quatre composantes : 3 035 entreprises ont été servies, 3 267 transactions effectuées, 225 fournisseurs agréés et 16 produits commercialisés par les prestataires.

3.7.2 Améliorations constatées en matière législative (CJ 7.2)

Bien que le PRCE n'avait pas pour vocation d'apporter un appui à l'ensemble du secteur privé, les améliorations constatées en matière législatives ont été notamment liées à la création des CGA et ont concernés essentiellement l'amélioration du cadre incitatif légal et une meilleure application de celui-ci.

En effet, la création des CGA a donné à de nombreuses entreprises une alternative formelle, légale à la continuation de leurs activités dans le cadre strictement informel. Les mécanismes incitatifs mis en place (incitants fiscaux, accès au financement, appui pour la conquête de nouveaux marchés, etc.) ont été suffisamment efficaces pour permettre aux entreprises de travailler dans un cadre légal et de formaliser leur statut et leur activités. L'impact fiscal à moyen et long terme pour le gouvernement est non négligeable.

Pour le futur, dans une perspective que « l'environnement des affaires soit favorable et le coût des facteurs maîtrisés », les mesures proposées concernent une réforme du système fiscal comprenant :

- L'exonération du prélèvement BIC de 2% à toutes les entreprises ou sa réduction à 1%. Cette disposition est déjà appliquée aux grandes entreprises ;
- L'élargissement de l'assiette fiscale, la poursuite des réformes pour mieux intégrer le secteur informel et agricole dans l'assiette fiscale en développant les incitants pour les entreprises à formaliser leur activités dans le cadre légal ;
- La réduction du nombre d'impôts différents pour les entreprises ;
- L'amélioration de la communication de l'administration fiscale (actions de sensibilisation des contribuables, information de ceux-ci concernant les textes et procédures légales en français et en langues nationales ; encouragement des bons contribuables par une cérémonie de récompense par région fiscale,..) ;

- Le maintien des avantages du code des investissements actuellement en vigueur ;
- La formation des agents de l'administration générale et fiscale en particulier au niveau de la qualité de l'accueil et du service aux usagers ;
- Le développement d'une fiscalité adaptée au secteur de l'artisanat notamment sur le mode d'imposition, le mode et les dates de perception au regard de la spécificité de l'artisanat Burkinabè.

3.7.3 Un secteur productif plus compétitif à l'international (CJ 7.3)

En matière législative, des ressources ont été utilisés notamment dans le cadre du Programme d'Appui aux Réformes Economiques et Financières (PARI II) volet « secteur privé », à travers la mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité pour faciliter la participation des pays membres de l'UEMOA au commerce régional et international. PARI II Secteur privé, a démarré en 2001 pour un montant de 15 M€ financé à hauteur de 3 M€ sur le 8^{e} FED et de 12 M€ sur les PIN de 8 Etats couverts par le PIR.

La phase 1 du programme a donné de bons résultats et a permis de développer le socle d'une démarche qualité au niveau des entreprises et des structures de normalisation. Le programme a contribué à mettre en place des organisations de normalisation dans un pays qui n'en avait pas. Des formations ont été développées concernant l'utilisation optimale du nouveau matériel utilisé pour le contrôle de la qualité et permettant une bonne appropriation des normes internationales en la matière. Des rencontres régionales ont eu lieux ainsi que des appuis aux laboratoires et des accompagnements d'entreprises vers la certification. Malheureusement, force est de constater que 5 ans après ces actions ciblées, aucune entreprise n'est certifiée et aucun laboratoire n'est accrédité (Tableau 10). Un appui a été fourni sur la marque nationale de qualité, le programme doit maintenant l'aider à breveter et à former les cadres en matière de certification.

Tableau 10 : Implantation de la norme ISO 9000 dans les entreprises

Entreprises	Nombre
Nombre d'entreprises participantes	12
Nombre d'entreprises ayant fait appel à un cabinet ou consultant extérieur	2
Nombre d'entreprises filiales d'un groupe	6
Nombre d'entreprises en retard sur la mise en œuvre de la norme	8
Nombre d'entreprises en processus normal d'implantation	4
Nombre d'entreprises proches de la certification	2
Nombre d'entreprises certifiées	**0**

Source : Annexe rapport d'évaluation finale du PARI 2 « secteur privé »

Un grand manque de coordination a été observé entre les deux phases du programme. La phase 2 devait consolider les acquis de la phase 1, mais les résultats obtenus sont nettement mitigés démontrant une faible efficacité de cette deuxième phase qui oblitère ainsi la viabilité et la rémanence des acquis de l'ensemble des deux phases. Les difficultés rencontrées semblent essentiellement liées aux problèmes de coordination entre les instances régionales de coordination (l'UEMOA) et les acteurs nationaux du programme et à la trop faible volonté politique, exprimée et/ou perçue au niveau national, appuyant le processus de mise en place d'une véritable chaîne de contrôle qualité

3.7.4 Réponse à la Question évaluative 7

RENFORCEMENT DES PME

L'intervention de l'UE dans le cadre national de ses appuis au secteur privé a été un véritable succès en termes de dynamisation du marché des SDE, d'amélioration de l'environnement des affaires et d'émergence d'un savoir-faire local en matière de gestion stratégique et opérationnelle de projets.

Il reste néanmoins beaucoup à faire dans le secteur pour espérer une durabilité avérée de la croissance à savoir :

- Les structures d'appui au secteur privé nécessitent un renforcement dans une optique de meilleur développement des synergies d'action et de coordination entre les différents intervenants du secteur. Il serait souhaitable que ceux-ci puissent mieux se positionner dans une optique de complémentarité et non plus de stricte concurrence. Des appuis au département du commerce sont nécessaires afin que ce département puisse mieux jouer son rôle de coordination sectorielle.
- Il y a un grand manque de statistiques dans le secteur. Un appui à la mise en place d'un système pérenne de productions des statistiques sectorielles pertinentes, régulières et fiables permettrait notamment de faciliter l'accès au crédit des PME, des montages financiers plus aisés de projets et une meilleure vision de l'évolution du secteur.[25]
- L'Etat devra mobiliser suffisamment de ressources pour l'accompagnement du secteur privé comme moteur de la croissance durable et du développement et renforcer les capacités des institutions intermédiaires d'appui au secteur privé en leur allouant des moyens d'action.

INTEGRATION REGIONALE

Le bilan est beaucoup plus mitigé dans le cadre régional des appuis à l'intégration régionale et au renforcement de la compétitivité internationale du Burkina Faso. Si dans un premier temps, le programme régional a permis de développer le socle d'une démarche qualité au niveau des entreprises et des structures de normalisation, ces réussites n'ont pas perduré. Une réduction des ressources financières est à constater entre les 2 phases du Programme Qualité : Sur une enveloppe financière globale de 15 M € (CEDEAO + UEMOA + Mauritanie), 6 M € sont alloués à l'UEMOA. L'enveloppe est plus faible qu'avant (Phase I : 15M€ pour l'UEMOA uniquement) car le budget est

[25] Le positionnement du secteur privé au cœur des stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté (stratégie de lutte contre la pauvreté dite de troisième génération, voir foot note ci-après) nécessite un réel pilotage et monitorage du secteur basé, notamment, sur un système fiable et récurrent d'évaluation des performances sectorielles.

maintenant partagé avec la CEDEAO. Une contribution des PIN respectifs pourrait résoudre ce manque de financement.

- Les constats principaux qui peuvent être fait au niveau régional sont : Faible opérationnalité des structures professionnelles : la phase I a permis la création du cadre réglementaire et institutionnel au niveau régional des structures de la qualité. Celles-ci ne sont pas opérationnelles en phase II. La responsabilité en incombe à l'UEMOA qui doit rendre opérationnelles des structures professionnelles de qualité.
- Faible implication de l'Etat : le Burkina Faso à l'instar des autres états de la sous-région n'est pas assez engagé pour soutenir sa composante nationale. Les pays de la sous-région ont été interpellés par l'UEMOA pour qu'il existe des contributions étatiques tangibles au niveau du prix qualité et des infrastructures nécessaires.
- Dès sa conception, le programme n'a pas raisonné dans une optique « filière » pour suivre toutes les étapes du processus de production-transformation-exportation. La qualité se mesure uniquement aux frontières, juste avant exportation. Une approche visant à atteindre la qualité totale, nécessitant une intervention à toutes les étapes de processus de production-transformation-exportation et une appropriation nationale des grandes structures régionales mises en place, a manqué.

Jugement : si le secteur privé veut devenir un élément moteur d'une croissance significative, durable et équitable, il doit fait face à des défis et contraintes majeurs :

Contraintes

- Transport : les conséquences négatives de l'enclavement du pays, lié à sa situation géographique, sont accentuées par un niveau critique de gouvernance sectorielle régionale et nationale[26], entraînant des surcoûts économiques significatifs (destruction rapide des infrastructures routières due à la surcharge des moyens de transport, parafiscalité importante,…). Cette situation constitue un désavantage comparatif certain et nécessite une réaction rapide des autorités publiques.
- Energie : l'ensemble des acteurs du secteur privé se plaint du coût et de la disponibilité de l'énergie électrique qui constituerait un frein réel à la mise en place d'activités nouvelles compétitives et à l'augmentation des capacités existantes de production. Une solution durable est liée à un meilleur accès aux capacités hydro-électriques régionales grâce au développement de l'interconnexion des réseaux régionaux.
- Cadre général des affaires[27] : l'augmentation des investissements privés nationaux et étrangers (IDE) dépend fortement de l'amélioration du cadre général actuel des affaires. Le cadre juridique commercial doit être assaini et permettre la pratique d'une justice équitable et prévisible pour l'ensemble des acteurs privés. La mise en place récente (octobre 2009) de tribunaux de commerce va dans ce sens.

Lien Croissance / Entreprises privées

Au niveau macro économique, actuellement le secteur privé est une des priorités du gouvernement, notamment dans le cadre de la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté dites de

[26] Voir infra les résultats de la question évaluative 2

[27] Voir supra les résultats de la question évaluative 9

« troisième génération »[28]. Pour autant, il n'existe pas encore de réelle politique sectorielle ayant trait au secteur privé et aucune réelle stratégie pour accroitre significativement la productivité des facteurs de production. Les niches de gain significatif de productivité ainsi que leviers permettant d'atteindre les objectifs relativement ambitieux de croissance ne sont pas encore formellement identifiées, même si des réflexions sont en cours au niveau des pouvoirs publics et du secteur privé. Le rôle du secteur privé dans le processus de définition de scénarii « réalistes » de croissance durable et équitable mérite d'être conforté. Ainsi le positionnement des représentants du secteur privé dans le dialogue constructif avec le Gouvernement du Burkina pourra gagner en maturité et en cohérence.

3.8 Efficience

QE 8 - Dans quelle mesure les interventions de l'UE ont permis de produire les effets attendus avec des coûts de transaction aussi limités que possible ?

3.8.1 Pour les différents outils utilisés, les décisions prises, les moyens mis en place et les résultats obtenus sont effectifs dans des délais raisonnables et correspondant aux besoins des bénéficiaires (CJ 8.1)

Les interventions de l'Union européenne se sont effectuées dans le cadre d'un dialogue politique renforcé sur les politiques sectorielles dans les secteurs sociaux et productifs. L'aide budgétaire est l'instrument financier qui a le plus évolué durant la période d'analyse.

Selon un rapport d'évaluation sur l'aide budgétaire de 2006 portant sur la décade 1994-2004, le recours à l'aide budgétaire a eu un impact très significatif positif sur l'appropriation par l'ensemble des parties prenantes et sur l'alignement des procédures des interventions sur les procédures nationales. Selon ce rapport, l'alignement concernerait également le comportement d'autres PTF. L'alignement a un impact direct sur l'efficience des interventions. En effet, les coûts d'intervention sont mieux cadrés, mieux identifiés. Comme il y a meilleure coordination des interventions de l'ensemble des bailleurs de fonds, les coûts de transaction sont réputés plus faibles (même si la perception de l'évolution de ceux-ci peut être différente voir ci-après CJ 8.2).

L'efficience des interventions en général semble positive du moins en ce qui concerne les interventions utilisant l'ABG. L'utilisation de l'ABS non ciblé est encore trop récente pour permettre d'en mesurer quantitativement l'efficience.

Fait remarquable, la mise en place de projets « précurseurs » dans le secteur de l'eau, a précédé et permis la mise en place d'un ABS dans le même secteur. D'autres secteurs (culture, développement rural) peuvent s'inspirer de cette expérience réussie.

Par contre, les problèmes constatés dans le secteur « transport », susceptibles de retarder la mise en place d'un ABS sectoriel, risque de limiter l'efficience future des interventions dans ce secteur.

[28] Les stratégies de lutte contre la pauvreté réagissaient aux externalités négatives observées lors des phases successives d'ajustement structurels et se focalisaient essentiellement sur les secteurs sociaux (éducation, santé).En plus des secteurs sociaux, les stratégies de deuxième génération ont inclus des interventions significatives au niveau des infrastructures. Les stratégies de lutte contre la pauvreté dites de « troisième génération » place de plus le secteur productif privé de l'économie au cœur de la stratégie de croissance économique durable et équitable.

Concernant les aides projets, selon les secteurs d'intervention, il existe une grande variabilité dans les vitesses de décaissement.

Si les procédures sont identiques pour tous les secteurs, l'efficience de leur utilisation dépend de nombreux facteurs dont la taille des interventions. Ainsi les grands marchés spécifiques aux infrastructures, quand leur exécution ne rencontre pas de problèmes contractuels ou techniques, sont réputés plus efficients que les petites interventions financées dans les secteurs de la culture ou du développement rural et de la sécurité alimentaire. Dans ce secteur particulier, le gouvernement a parfois regretté le manque de concertation avec l'UE sur l'allocation des ressources de certaines lignes budgétaires (cf. Volume 2, Annexe 6, Fiche projet PASECT).

Il est également à noter que les ressources de l'UE sur lignes budgétaires sont substantielles mais les procédures utilisées sont souvent jugées complexes par les acteurs de la mise en œuvre et difficiles à suivre sans une assistance technique ou une formation préalable. Cette complexité relative, réelle ou perçue comme telle, occasionne entre autres, des retards dans la prise de décision de financement, les décaissements et la mise en place de moyen nécessaires à la mise en œuvre des interventions. Il en résulte souvent des reports budgétaires. Combinée à la courte durée effective de « vie » de projets (souvent deux années), les procédures influent négativement sur l'efficience de la mise en œuvre. Parfois, les projets se terminent lorsque les bénéficiaires sont en cours d'acquisition des compétences promues par les projets, laissant les bénéficiaires avec un sentiment d'inachevé et d'insatisfaction.

Cet état de fait est révélateur d'une trop grande ambition des programmes, ou d'une inadéquation des procédures et modes de faire aux spécificités du secteur et aux modes et capacités d'appropriation de ses acteurs. Par ailleurs, il faut noter que ces programmes ne sont pas conformes aux engagements de la déclaration de Paris (2005) et à la volonté actuelle de ne plus financer des activités en dessous de 10 M €.

3.8.2 Adéquation des ressources utilisées par rapport aux résultats obtenus, pour les différents instruments utilisés (analyse comparative des différents outils financiers) (CJ 8.2)

Bien que l'ABG soit fondée sur l'hypothèse d'une réduction significative des coûts de transaction, la plupart des acteurs de la mise en œuvre de cet instrument financier au Burkina mettent en doute la réalité de cette hypothèse. De nombreux acteurs conviennent néanmoins que le décaissement de montants comparables à ceux décaissés par l'ABG serait vraisemblablement impossible sous d'autres modalités que l'ABG.

Il s'agit donc d'une apparente contradiction entre la perception relative de l'évolution des coûts de transaction et l'évolution absolue du montant de ceux-ci. Il est probable qu'une partie des coûts de transaction supportés par les PTF dans le cadre d'approche « projet » ou panier commun utilisant des procédures spécifiques à chaque PTF, soit aujourd'hui supportée par l'administration du Burkina qui a ainsi pris mieux conscience de leur existence et des contraintes qu'ils entraînent.

Cette contradiction apparente pourrait être partiellement levée par une meilleure visibilité et une meilleure appropriation des mécanismes de mise en œuvre de l'ABG et de l'ABS.

Le financement sectoriel « indirect » par le biais de l'ABG n'est également pas perçu par de nombreux acteurs sectoriels, notamment dans les secteurs santé et développement rural, dont les acteurs estiment que ces deux secteurs sont sous-financés par l'aide de l'UE mais on note souvent un

manque de connaissance des autres PTFs concernant sur le sujet. Pour certains secteurs, l'ABS (non ciblé) apparaît dès lors comme un instrument complémentaire visible par rapport à l'ABG.

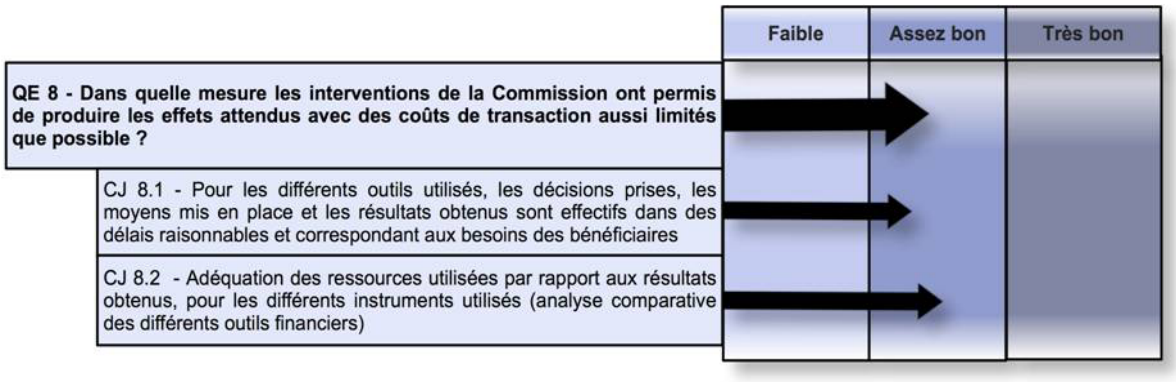
Sa mise en place peut être rendue possible dans certains secteurs (eau, culture, développement rural) grâce à la mise en œuvre préalable de certains projets « précurseurs » susceptibles de préparer l'utilisation d'ABS. La complémentarité entre l'appui budgétaire sectoriel et l'approche classique dite « approche projets » apparaît dans ces cas précis comme particulièrement évidente et susceptible d'être promue à l'avenir.

Les critères d'évaluation ex-ante permettant la mise en place d'ABS ne sont par ailleurs pas atteints dans le secteur des transports, notamment vu l'état de la gouvernance sectorielle.

Les coûts de transaction des projets mis en œuvre sont très variables selon les secteurs et les acteurs concernés. Si des économies d'échelle sont observées pour le secteur transports, réduisant ainsi significativement les coûts de transaction, les secteurs de la culture et dans une moindre mesure du développement rural peuvent mettre en œuvre une multitude de petits projets, réduisant l'efficience de l'ensemble de l'intervention.

La mesure appropriée et pertinente des résultats obtenus reste insuffisante, qualitativement et quantitativement. Les faiblesses proviennent des systèmes d'information proprement dit, du manque de pertinence dans le choix de certains indicateurs et d'interprétation parfois erronée de la variation temporelle ou géographique de ceux-ci. Le contrôle proprement dit des résultats reste également trop faible pour réellement mettre en évidence les liens entre les ressources utilisées et les résultats réellement obtenus.

3.8.3 Réponse à la Question évaluative 8



L'intervention de l'Union européenne au Burkina Faso est constituée de deux outils principaux : l'AB (essentiellement l'ABG) et l'aide projet.

L'évolution de l'utilisation de l'ABG a été globalement positive, améliorant significativement l'efficience des interventions.

Des efforts sont encore nécessaires pour mieux mesurer les résultats et améliorer la visibilité et la transparence de la chaîne des résultats.

De même une meilleure appropriation des mécanismes de mise en œuvre de l'ABG et de l'ABS devrait conduire à une plus grande maîtrise et connaissance des coûts de transaction par les acteurs qui les supportent.

L'utilisation plus large de l'ABS améliorerait l'efficience et la visibilité de l'aide financée par l'UE mais se heurte parfois à des blocages sectoriels spécifiques.

A ce titre, l'utilisation pertinente de l'aide projet comme précurseur à la mise en place d'ABS a été menée avec succès dans le secteur eau et se prête à être élargie à d'autres secteurs (culture, développement rural).

3.9 Bonne gouvernance

QE 9 - Dans quelle mesure l'appui de l'Union européenne a renforcé les capacités institutionnelles nationales en matière de bonne gouvernance en général et plus particulièrement le degré de redevabilité des dépenses publiques, et l'utilisation équitable et efficace des ressources publiques ?

3.9.1 La perception du pays est bonne (CJ 9.1)

Le Burkina Faso est un modèle de stabilité politique dans la sous région. Le processus de décentralisation à travers la communalisation intégrale et la bonne gouvernance est en marche et fait des avancées significatives malgré le fort taux d'analphabétisme.

Le dialogue franc sur les politiques sectorielles est renforcé entre le Gouvernement, la société civile et le secteur privé. Il est relayé par des organes tels que le Laboratoire citoyenneté, le Centre d'information, de formation et d'études sur le budget, des projets d'Appui à la décentralisation et à la participation citoyenne, etc.

L'émergence progressive des organes de la société civile qui apportent un regard critique et des contributions à la gouvernance nationale est un gage de liberté d'expression/d'appréciation et partant, de bonne gouvernance.

L'ONG Transparency International dans son rapport de 2007, estimait, selon son classement de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) que le Burkina Faso devrait consentir plus d'efforts pour améliorer son image, au regard des institutions méritoires que le pays a mises en place pour lutter contre la corruption et les autres problèmes de mal gouvernance. Le Réseau National de Lutte Anti Corruption (REN-LAC) a, quant à lui, une lecture très critique de la situation de la corruption au Burkina-Faso.

Quant au gouvernement, il attaque le problème de la corruption avec complaisance car les fautifs ne sont pas toujours sanctionnés proportionnellement à la faute commise. Il crée des institutions (qui ne sont pas indépendantes et autonomes en termes de prise de décision) et prend des textes qui ne sont souvent suivis d'effets. Ces institutions mènent des investigations, identifient les malversations, mais ne peuvent ni ester en justice, ni mener une quelconque action.

Par exemple, la Cour des comptes mène des audits, identifie les cas de malversations, invite les fautifs à justifier ou à réparer les fautes commises ; mais les recommandations formulées dans les rapports restent toujours sans suite.

Il en est de même du procureur de la République dont l'action modérée consiste plus en des démentis. Son action est visible (et médiatique) que lorsque des membres du gouvernement sont impliqués dans certaines affaires compromettantes.

Le REN-LAC estime que la société civile a un besoin urgent de renforcement de ses capacités pour investiguer, apprécier et analyser les dossiers en cours sur la gouvernance.

Au-delà des efforts attendus de la part du Gouvernement pour corriger les quelques imperfections ci-dessus énumérées, l'on concède que la liberté d'expression est appréciable car il existe de nombreux organes de presse écrite, radio et plusieurs chaînes nationales de télévision qui s'expriment librement et régulièrement sur tous les sujets.

Quant au système judiciaire, considéré comme le troisième pouvoir, il est caractérisé par une insuffisance de moyens de travail (malgré les efforts consentis par l'Union européenne et le Gouvernement) et par des lenteurs structurelles, ce qui ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle.

3.9.2 L'Union européenne participe activement au renforcement des capacités nationales (CJ 9.2)

Les programmes et projets (dans les domaines de la santé, de la justice et des droits de l'homme) financés par l'UE ont toujours bénéficié d'un appui conséquent en matière de renforcement de capacités, car ce volet occupe une place de choix. A titre d'exemple, le tableau ci-après donne un aperçu des actions de renforcement de capacités institutionnelles que l'UE a contribué à réaliser.

Tableau 11 : Actions de renforcement des capacités

Justice	Santé	Droits humains
PADEG	Soins anténaux	Production et réception de la pièce théâtrale « C'est mon Droit ! »
149 élèves magistrats	Survie de l'enfant	Séminaire international : « implication des ONG de défense des droits de l'homme dans la construction de la démocratie en Afrique »
77 élèves greffiers en chef	Communication individualisée de base	Publication de 8 bulletins sur « Les nouvelles des droits humains » et 3 sur « Les libertés »
168 sessions de formation continue de magistrats, personnel de l'administration judiciaire, avocats, huissiers de justice, notaires, etc.	CDV pour les PTME	Publication et lancement du rapport sur l'état des droits de l'homme au Burkina : 1996 – 2002
Total = 5 313 formés	Dépistage du VIH	Colloque international sur la Palestine : « La question palestinienne : comprendre et s'y investir activement ».
8 bibliothèques fonctionnelles	Utilisation des ARV pour réduire la TME du VIH	Confection de la brochure de sensibilisation «Je suis Homme et

Justice	Santé	Droits humains
		citoyen »
12 précis de droit burkinabè imprimés	Communication individualisée en nutrition	Réalisation et lancement de « Tlé Wili »
173 articles de presse	Communication individualisée pour l'alimentation du nourrisson et pour le soutien aux femmes séropositives	Diffusion et promotion méthodique des publications courantes et supports spéciaux de promotion
172 émissions radiophoniques	Soins obstétricaux optimaux à offrir aux femmes enceintes	Lancement officiel de la brochure d'information et de sensibilisation « Je suis citoyen, je suis citoyenne »

L'ensemble de ces actions (partielles) concourt à doter le gouvernement de personnel formé « à la carte », car il répond à des besoins bien précis de compétence. Il est indéniable qu'avec toutes ces actions qui ont été menées, les institutions bénéficiaires se sont vues gratifiées d'un potentiel énorme qui ne demande qu'à être valorisé pour le bonheur de la population.

En somme, chacun des projets ayant reçu des appuis de l'UE s'est doté de compétences techniques car le personnel formé et les équipements acquis constituent un potentiel qui dote le projet de capacités techniques et d'expertise.

3.9.3 Les interventions de l'Union européenne en matière de renforcement des capacités sont efficaces et une amélioration est constatée dans les performances des organisations touchées (CJ 9.3)

L'efficacité des interventions de l'UE en matière de renforcement des capacités ne pose aucun doute car un transfère effectif de compétences a été réalisé. Même si le bilan fait par l'évaluation est très critique et recommande des améliorations (dans sa partie recommandation), il est indéniable que ces acquis demeurent au sein du Ministère de la Justice (MJ) et seront valorisés plus tard. Le gouvernement dispose dorénavant d'un cadre approprié et bien outillé pour la formation de ses cadres. Le rapprochement des institutions judiciaires des citoyens, le fait que le droit soit dit de manière plus précise par des professionnels, etc. sont des preuves de performance des institutions bénéficiaires.

3.9.4 Les interventions de l'Union européenne ont contribué à une meilleure gouvernance sectorielle (CJ 9.4)

L'analyse de la contribution de l'UE à la bonne gouvernance nationale a été appréciée à partir du Programme d'appui à la consolidation du processus démocratique de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance (PADEG) ; en effet, les interventions de l'UE ont contribué à une analyse institutionnelle du ministère et posé des jalons pour des axes d'amélioration futurs. De plus, elle a permis d'impliquer les différents niveaux de hiérarchie et tous les secteurs d'activités de la vie du projet. Des outils efficaces de travail tels que le document de politique sectorielle, l'appui à la planification et à la programmation budgétaire, le manuel de fonctionnement des comités de gestion des établissements pénitentiaires, le manuel sur la supervision de ces établissements, une étude sur le fonctionnement

interne des juridictions ont été mis en place et devront concourir à une meilleure gouvernance au niveau de la justice.

Un autre outil qui participe du transfert de compétence en vue d'une meilleure gouvernance est le renforcement de capacités de gestion administrative, technique, financière, etc. à laquelle l'UE accorde une priorité.

Même si des effets de bonne gouvernance ne sont pas directement perceptibles, il ressort un atout conséquent qui est que l'intervention de l'UE contribue toujours à une prise de conscience des faiblesses des institutions. Cette prise de conscience a pour avantage que l'institution accepte ses faiblesses, se remet en cause et recherche les solutions qui peuvent lui permettre de s'améliorer.

3.9.5 Réponse à la Question évaluative 9

L'Union européenne a pris en compte la problématique de la gouvernance, que ce soit au travers d'un programme spécifique mais également au travers des discussions et des modes de faire (dialogue renforcé sur les politiques générales et sectorielles). Elle a impulsé une dynamique et mis en place un mécanisme qui demande à être renforcé pour consolider les premiers acquis en matière de gouvernance. Par ailleurs, l'esprit de la Convention de Cotonou implique ce dialogue renforcé. S'il est difficile de mesurer la contribution spécifique de l'Union européenne au renforcement de la bonne gouvernance, il est néanmoins possible de constater que les principes de contrôle et d'implication des organes de contre pouvoir dans l'élaboration des programmes et dans la vie civile sont une réalité.

Le niveau de participation de la presse et de la société civile est acceptable et la liberté d'opinion et de dénonciation des agissements du pouvoir est possible.

En somme, les bases d'une bonne gouvernance ont été posées et les premiers résultats sont perceptibles. Des efforts devront être consentis aussi bien de la part de l'UE que de son partenaire burkinabè pour consolider les acquis et définir de nouvelles orientations de renforcement du processus qui tiennent compte des résultats et des recommandations des expériences passées.

3.10 Cohérence, complémentarité et coordination (3C)

QE10 - Dans quelle mesure les modalités de l'intervention de l'UE ont favorisé sa coordination, sa complémentarité et sa mise en cohérence avec l'action des autorités et entités responsables nationales ainsi qu'avec les interventions des autres bailleurs de fonds ? Quel rôle a joué l'UE en matière de renforcement de la coordination ?

3.10.1 Les effets attendus des interventions de l'Union européenne sont complémentaires et additionnels aux effets des interventions des autres PTF dont les interventions des Etats membres. (CJ10.1)

Au niveau global de l'Aide publique au développement (APD) perçue par le Burkina-Faso et dans la plupart des secteurs d'intervention, l'aide européenne a eu un poids relatif financier significatif susceptible d'entraîner un impact global et sectoriel mesurable positif. Les données fournies par l'OCDE montrent que l'APD au Burkina-Faso provient principalement de l'Union Européenne. L'aide de l'Union européenne et de l'ensemble des états membres de l'Union représente ainsi 83% de l'APD versée par les membres de l'OCDE au Burkina Faso.

La mesure dans laquelle les effets attendus des interventions communautaires ont été réellement additionnels et complémentaires par rapport aux interventions des Etats membres et des autres PTF est variable selon les interventions, mais globalement avérée.

Ainsi, la spécificité de l'ABG et le positionnement de l'UE comme leader dans son utilisation ont eu clairement une effet d'entrainement sur les autres PTF et des effets spécifiques positifs sur l'ampleur et la vitesse des réformes en matière de gestion des finances publiques et de secteurs sociaux (éducation principalement).

Sans l'utilisation significative de cet instrument par l'UE au Burkina et sans volonté politique exprimée de la part de l'UE de privilégier son utilisation, la qualité du dialogue aurait été réduite et l'ampleur des réformes auraient été nettement moins significatives.

Par ailleurs, les risques liés à la mise en œuvre de l'ABG, au regard des contraintes de redevabilité interne spécifiques à certains Etats membres, auraient ralenti le rythme d'implémentation et, par là même, diminué l'efficience de l'aide. Seule l'aide communautaire pouvait jouer ce rôle de leader et de précurseur dans l'utilisation d'un instrument innovant.

Dans le secteur de la culture, en l'absence d'intervention réussie de l'UE, la visibilité internationale de ce secteur, véritable phare du rayonnement africain et mondial du Burkina Faso, n'aurait jamais atteint le niveau actuel internationalement reconnu. Par ailleurs, la viabilité des acteurs sectoriels aurait été fort limitée.

Dans le secteur des transports, la capacité d'adaptation et la flexibilité dont a fait montre la DUE face aux effets sectoriels de la crise ivoirienne est remarquable et malgré l'absence d'utilisation de l'ABS a permis un dialogue sectoriel efficace.

Dans le secteur du développement rural, le financement du « portage » des participations des associations de producteurs cotonniers dans les sociétés cotonnières est une opération originale, reconnue comme un succès par l'ensemble des acteurs de la filière et par les PTF.

L'aspect innovant et durable de cette intervention, son appropriation remarquable par les associations de producteurs concernés sont à souligner et ont apporté une réelle valeur ajoutée communautaire à l'intervention, qui n'aurait sans doute jamais été financée par ailleurs.

Enfin, dans le secteur de l'eau, l'utilisation de projets « précurseurs », s'inscrivant dans les perspectives d'une utilisation ultérieure de l'ABS, représente également une spécificité de l'aide communautaire. Par ailleurs, sans les interventions de l'UE dans ce secteur, il est reconnu que la nécessaire réforme tarifaire de l'eau n'aurait pas pu être implémentée en temps et en lieu.

La revue de l'historique des interventions sectorielles financées par le Union, montre pour la plupart des secteurs d'interventions, une réelle capitalisation des expériences et des leçons apprises et une évolution continue des approches vers une meilleure coordination des interventions et une réelle mise en cohérence répondant aux besoins exprimés par les autorités et entités responsables nationales. Des discontinuités et des convergences plus faibles ont néanmoins été observées au niveau des interventions dans le secteur de la culture et dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire. Les acteurs nationaux de ces deux secteurs estiment que les modalités d'intervention et les montants financés n'ont pas répondus en temps et selon des modalités adéquates aux besoins sectoriels exprimés.

Par ailleurs, le niveau de capitalisation des expériences positives et négatives et des leçons apprises au sein de la DUE a parfois souffert de la rotation du personnel et de faiblesses de communication et d'appropriation interne.

3.10.2 Les interventions de l'UE sont menées en coordination avec la politique nationale et les interventions des autres PTF (CJ10.2)

La large utilisation de l'appui budgétaire général comme instrument principal et novateur de mise en œuvre de l'aide européenne a contribué de manière pertinente et positive à une meilleure coordination des interventions par les autorités nationales et à une meilleure complémentarité avec les interventions des autres PTF. Les cadres de concertation successifs conjoints mis en place pour optimiser la mise en œuvre et le suivi des appuis budgétaires généraux ont fonctionné et fonctionnent de manière performante et ont par ailleurs induits une meilleure coordination intra-sectorielle entre le gouvernement et les PTF actifs dans chacun des secteurs de concentration de l'aide européenne.

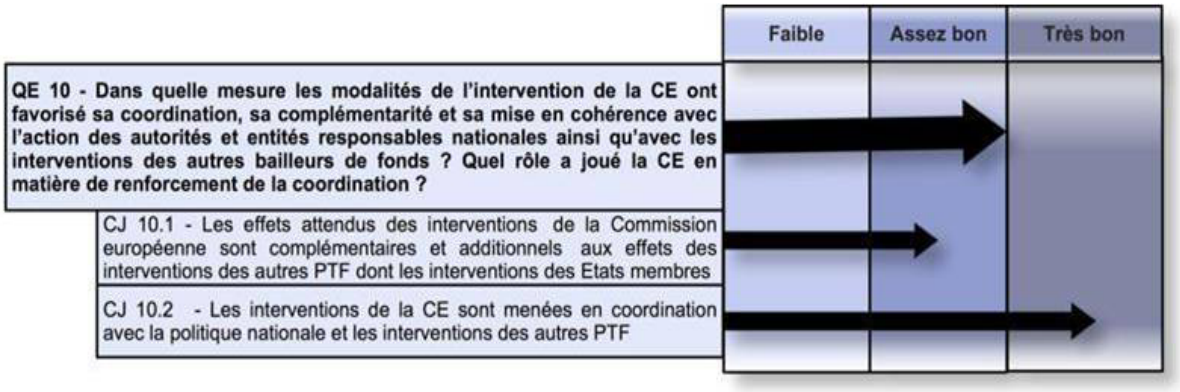
Le bon fonctionnement des mécanismes de coordination des appuis budgétaires généraux a donc eu tendance à « percoler » au niveau des coordinations intra-sectorielles et apparait ainsi comme précurseur à la mise en place potentielle d'appuis budgétaires sectoriels futurs. Le niveau de définition et de formulation des politiques sectorielles susceptibles d'être appuyées par un appui budgétaire sectoriel, tout comme la qualité de celles-ci, reste néanmoins très variable en fonction des secteurs (du secteur « eau et assainissement » dont la politique sectorielle répond aux critères d'éligibilité de l'aide budgétaire sectorielle au secteur privé ou secteur « culture » dont la politique est en cours de définition). Cette variabilité se retrouve d'ailleurs également au niveau de la qualité des gouvernances sectorielles spécifiques[29] induisant des volontés d'alignement et d'harmonisation très différenciées selon les secteurs et les PTF[30].

[29] Alors que le niveau général de gouvernance est jugé suffisamment acceptable au regard des conditions d'éligibilité de l'appui budgétaire général.

[30] Certains PTF considèrent d'ailleurs que le maintien de leurs procédures spécifiques de passation de marché est

Par contre, l'appropriation insuffisante des principes, des objectifs et des modalités de mise en œuvre et de suivi de l'appui budgétaire général par les ministères techniques sectoriels, a parfois induit un déficit de coordination des PTF dans le secteur technique concerné et une trop faible mise en cohérence des interventions programmées avec la politique sectorielle nationale[31].

3.10.3 Réponse à la Question évaluative 10



Les contributions de l'UE et celles des autres bailleurs de fonds se complètent dans une vision partagée des politiques et stratégies sectorielles de développement, ce qui concourt de façon efficiente à plus d'impact sur les actions de développement national, notamment à travers les appuis budgétaires.

L'aide communautaire a fait montre d'une réelle valeur ajoutée au niveau de l'utilisation pertinente de l'ABG aux effets complémentaires et additionnels significatifs sur l'ensemble des PTF, les réformes des systèmes de gestion des finances publiques et des secteurs sociaux.

Dans les secteurs de la culture et de l'eau, et dans une moindre mesure dans le secteur des transports et du développement rural, les interventions de l'UE ont produit des effets réellement complémentaires et additionnels aux effets produits par les interventions des Etats membres et des autres PTF.

L'amélioration de la complémentarité des interventions et de leur mise en cohérence avec les politiques nationales n'entrent pas encore suffisamment dans un processus structurel de capitalisation interne à la DUE malgré les efforts remarquables consentis.

indispensable dans le contexte d'une gouvernance sectorielle déficiente (cas du secteur des infrastructures routières).

[31] Ainsi, peu de responsables de ministères techniques considèrent que l'appui budgétaire général (dont l'appui de l'UE) participe, par définition (fongibilité), au financement de leur secteur.

3.11 Questions transversales

QE 11 - Les priorités transversales (environnement, genre, VIH, droits de l'homme) ont-elles été prises en compte dans la programmation, la préparation et la mise en œuvre des interventions de l'UE ?

3.11.1 Les interventions de l'UE ont intégré la dimension environnementale, genre, VIH/SIDA et droit de l'homme (CJ 11.1)

Les questions transversales occupent une place de choix dans le CSLP et une exigence du gouvernement est de les prendre en compte de manière spécifique dans tous les projets dorénavant mis en œuvre.

- **Dans le secteur de l'environnement** : l'UE a contribué dans plusieurs domaines :
    - Intégration régionale (Projet ECOPAS de gestion des aires protégées contiguës du Bénin du Burkina Faso et du Niger)
    - Organisation et responsabilisation des riverains du parc du W (transfert de compétences et gestion de leurs ressources, réalisation d'actions de développement)).
    - Hydraulique (appui à la Politique et stratégies en matière d'eau) ;
    - Infrastructures : secteur routier (ouverture, exploitation et remise en état des carrières et emprunts) ; exploitation des ressources en eau ; pollution atmosphérique (fumées et poussières), pollution des eaux de surface (déchets et matières toxiques) ;

  Environnement - développement rural : l'aspect environnemental est pris en compte dans l'ensemble des projets de développement rural soutenus par l'UE. Du point de vue stratégique, elle s'est impliquée dans l'élaboration de politiques et stratégies de protection de l'environnement. Quant au point de vue opérationnel, elle a appuyé le reboisement, l'amélioration de la fertilité des sols, la diversification et l'intensification agricole, la diversification des sources de revenus, la sensibilisation et la responsabilisation des populations sur les questions environnementales telles que la désertification et ses conséquences sur les moyens de subsistance, etc.. De nombreuses opportunités sont possibles pour mieux intégrer l'environnement dans les autres secteurs (transport, eau/assainissement, gouvernance/décentralisation).

  Il faut relever que le Gouvernement burkinabé s'est doté d'une Politique Nationale Genre en 2008 (adoptée par l'Assemblée Nationale en 2009) dont l'objectif principal est de « promouvoir un développement participatif et équitable des hommes et des femmes (en leur assurant un accès et un contrôle égal et équitable aux ressources et aux sphères de décision) dans le respect de leurs droits fondamentaux. De façon spécifique, cette PNG veut « promouvoir des droits égaux et des opportunités égales en termes d'accès et de contrôle des ressources d'une part et de l'autre, promouvoir un développement économique, participatif et un partage plus équitable des ressources ». Cette Politique Nationale Genre tire tout son fondement des dispositifs, des engagements et des instruments juridiques et législatifs notamment sur les Textes portant : Réorganisation agraire et foncière, Lettre de politique de développement rural décentralisé, Politique nationale de population, Politique nationale de promotion de la femme, etc. Cette politique est transversale et concerne tous les secteurs de développement national.

L'opérationnalisation de cette PNG est envisagée à travers un plan d'action triennal qui est en cours d'élaboration et c'est le Ministère de la Promotion de la Femme qui est chargé de la conduite de cette mission.

- **Quant au VIH**, le gouvernement lui a accordé une importance telle que tous les projets mis en œuvre devaient apporter une assistance totale et gratuite à tous les patients relevant de leur zone d'intervention, à cause de son impact négatif sur tous les secteurs de développement. C'est dans ce sens que l'Union européenne est un partenaire historique du Burkina Faso. Elle a apporté un financement majeur comme contribution au Fonds Mondial de lutte contre le VIH-SIDA[32]. En 2005 également, deux nouveaux contrats ont été cofinancés par l'UE pour des projets dans le secteur de la santé qui ont été mis en œuvre par les ONG Médicus Del Mundo d'Espagne et l'Institut de Médicine Tropicale Prince Léopold de Belgique (VIH et lutte contre la mortalité maternelle et infantile). Aussi, avec l'implication au plus haut niveau institutionnel par le Chef de l'Etat, tous les secteurs de développement (santé, éducation, transport, énergie, culture, etc.), les communautés religieuses, etc. ont été invités à mettre en place des comités de lutte contre le VIH-SIDA et l'UE a contribué à mobiliser de nombreux partenaires pour accompagner cette lutte contre la propagation de la pandémie.

  Cette stratégie à laquelle a fortement participé l'UE a eu un impact très positif sur la réduction de la maladie et a contribué à réduire le taux de séro-prévalence de 12 à 1,6%.

- **Les droits de l'Homme** qui avaient connu une forte dégradation au Burkina Faso sont en train de se normaliser considérablement. En effet, au lendemain des régimes d'exception et du crime commis sur la personne du journaliste Norbert Zongo, des avancées positives ont été enregistrées. Des instances telles que le Mouvement burkinabè des droits de l'Homme et des peuples (MBDHP) et le RENLAC ont renforcé leur mission de veille à l'application réelle des droits de l'homme et durci leur critique à l'endroit du gouvernement, en rapport avec les cas de violation et de non respect de la dignité humaine.

  Le pays adhère à un grand nombre de textes régionaux et internationaux et leur transposition dans le droit national est bien assurée, même si l'application des lois et textes réglementaires reste faible. Le taux d'exécution des jugements demeure également faible et l'indépendance du système judiciaire dans son ensemble reste mitigée, même si celle-ci est consacrée par la Constitution. Le ministère de la Promotion des Droits Humains s'efforce de respecter les engagements internationaux et nationaux du Gouvernement burkinabè mais se voit limité dans son action par un manque de capacités.

  L'Union européenne a apporté sa contribution à plusieurs niveaux et l'exemple du Programme d'Appui à la consolidation du processus démocratique, l'état de droit et la bonne gouvernance (PADEG) et du projet « Appui institutionnel aux activités de promotion, de protection et de défense des droits de l'Homme » en sont l'illustration.

- Des efforts considérables ont été faits en **matière de Genre** aussi bien dans les structures de base que dans les instances les plus hautes de la sphère de l'Etat. En effet, des quotas de prise en compte des femmes ont été imposés dans le gouvernement qui compte à ce jour 7 femmes pour 28 hommes et l'Assemblée nationale (17 femmes contre 90 hommes) ; la discrimination positive a été également imposée dans les ministères (éducation, santé, crédit, etc.) les projets et ONG.

[32] Ce Fonds a financé plusieurs appels VIH au Burkina Faso.

Même si le quota des femmes est encore insuffisant, il demeure que des efforts sont consentis et les femmes se battent pour mériter les postes qui leur ont été attribués.

Ces avancées ont été faites avec l'appui des PTF qui ont créé un point focal pour la promotion et la mise en œuvre du genre au Burkina Faso.

Jugement : Les questions transversales (Environnement, genre, VIH et droit de l'homme) sont prises en compte dans la stratégie de coopération. Pour chacun des points, des projets spécifiques ont été conçus et mis en œuvre avec l'appui financier de l'UE.

- Au niveau environnement : les populations riveraines des zones cynégétiques sont impliquées dans les actions de protection/restauration et bénéficient également des retombées économiques qui se traduisent par des actions de développement.
- Au niveau genre : la femme est de plus en plus active et visible dans les sphères de décisions aussi bien au plan politique, économique que social.
- Au niveau VIH : les efforts consentis ont permis de réduire le taux de prévalence de 12% à 1,6% en 2008. Aussi, la forte sensibilisation a engendré une prise de conscience de la population et se traduit par un changement de comportement de nature à préserver les individus du VIH.
- Au niveau « droits de l'homme » : les libertés collectives et individuelles sont plus manifestes. La presse n'est pas soumise à des censures particulières et le pays est placé sous les projecteurs de RSF et Transparency International sur le plan international et le MBDHP et le REN-LAC au plan national.

En somme, ces volets ont permis d'impliquer et responsabiliser les acteurs, de réduire les effets négatifs et surtout d'ouvrir le dialogue entre l'Etat et les citoyens.

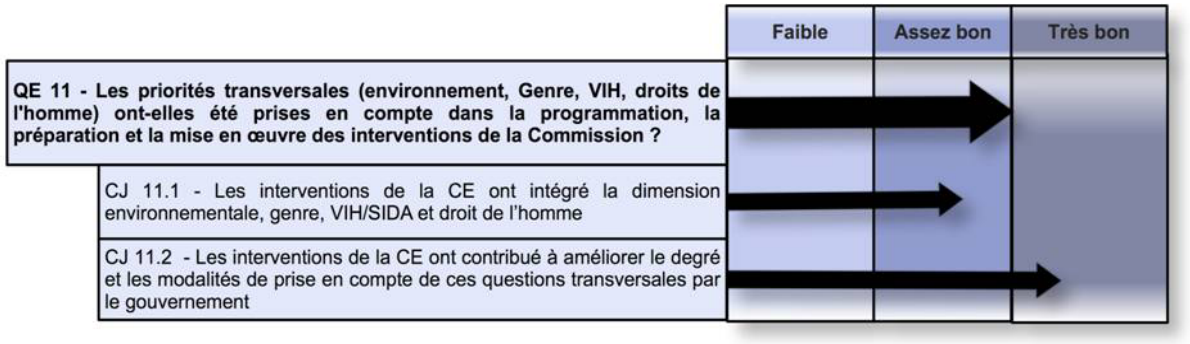
3.11.2 Les interventions de l'UE ont contribué à améliorer le degré et les modalités de prise en compte de ces questions transversales par le gouvernement (CJ 11.2)

L'UE est en phase avec les PTF et partage les mêmes visions en matière d'environnement, de genre, de VIH et de droits de l'homme. Elle participe dans différents cadres de concertation et intervient dans les mêmes secteurs dans lesquels les volets transversaux font l'objet d'attention particulière.

Le fait pour l'UE de soutenir les efforts du gouvernement dans les questions transversales en finançant des projets dans ces secteurs, amène le gouvernement à cultiver l'esprit d'excellence à ces différents plans à cause des exigences de l'UE en matière d'évaluation.

Le partage d'une même vision ainsi que les appuis complémentaires que l'UE apporte ont fortement contribué à améliorer la prise en compte des questions transversales par le gouvernement et les autres acteurs de développement.

3.11.3 Réponse à la Question évaluative 11



- Le Burkina Faso est un pays privilégié dans la mesure où il bénéficie du soutien de nombreux bailleurs de fonds dans la mise en œuvre de ses politiques / programmes de développement. Tous les appuis reçus sont soumis au principe de la bonne gouvernance pour lequel le gouvernement consent des efforts très importants et s'est inscrit dans cette logique avec l'appui de ses partenaires au développement, particulièrement l'Union européenne.
- A ce jour, des progrès significatifs ont été accomplis dans la quasi-totalité des secteurs de développement ; cependant, la faiblesse des ressources du pays, la pauvreté chronique ainsi que le manque d'efficacité et d'équité du système judiciaire hypothèquent l'atteinte de la bonne gouvernance.
- Les questions transversales constituent des secteurs sensibles dont la prise en compte ne pourrait se faire dans de courts délais. Elles procèdent d'un changement de mentalité et d'une adoption de nouveaux réflexes ; les efforts déjà consentis sont très significatifs dans la mesure où le gouvernement en a fait une priorité au plus haut niveau et des textes ont été pris pour renforcer le cadre législatif ainsi que les actions menées.
- Les PTF accordent une grande importance aux questions transversales, à telle enseigne qu'ils entretiennent des concertations continues entre eux et avec le gouvernement. A titre d'exemple, la question est d'autant plus cruciale pour eux, qu'ils ont créé le cadre de concertation des PTF en matière de genre.

4 CONCLUSIONS

Les conclusions de ce rapport d'évaluation de la coopération de l'Union européenne au Burkina Faso sont divisées en deux parties :

- la première partie expose les conclusions générales concernant la pertinence de la stratégie de coopération de l'Union européenne avec le Burkina Faso et l'efficacité et l'efficience des interventions ;
- la seconde partie reprend les conclusions spécifiques par question d'évaluation posée.

En ce qui concerne les conclusions générales, une appréciation du niveau de priorité dans les programmes d'aide au développement de l'UE au Burkina Faso est donnée. De plus, la validité de chaque conclusion générale est mesurée pour les experts sur une échelle de 1 à 3. Plus le niveau augmente, plus l'équipe d'experts est confiante dans la validité des conclusions énoncées.

Dans la seconde partie de cette section du rapport, pour chaque conclusion spécifique, une échelle qualitative est utilisée sous forme d'étoile pour illustrer le degré de priorité de la conclusion :

★ = priorité faible, ★★ = priorité moyenne et ★★★ = priorité élevée.

4.1 Conclusions générales

La coopération de l'UE au Burkina Faso évaluée dans le cadre de cette mission

La Stratégie de coopération entre l'UE et le Burkina-Faso du **Programme Indicatif National (PIN) 8e FED (1996-2000)** portait sur 180 M€ et a été mise en œuvre à travers les axes suivants : les transports (55% du montant), le développement rural (25%) et les axes hors concentration (pour 20% - secteurs sociaux, appui au processus de décentralisation et à la bonne gestion des affaires publiques, culture, appui au secteur privé).

Pour le **9e FED**, le PIN (2001-2007) portait, en début de programmation, sur un montant de 351 M€ se répartissant entre l'appui au cadre macro-économique à travers l'aide budgétaire ; deux secteurs de concentration, les transports et le développement rural/la sécurité alimentaire et des actions prévues hors concentration, en particulier un appui institutionnel.

4.1.1 La pertinence de l'approche stratégique et des interventions

Conclusion générale I	**Niveau de priorité : ★★★**	**Validité : 3**
PERTINENCE : globalement, les interventions de l'Union européenne sont pertinentes par rapport aussi bien aux engagements internationaux et aux objectifs du Gouvernement Burkinabè qu'aux attentes des groupes cibles. Le choix des bénéficiaires visés est adéquat au regard des principaux objectifs du Gouvernement en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Pour autant, la pauvreté rurale n'a pas été assez prise en compte dans un pays où une forte proportion d'individus vit dans les campagnes, ce qui devrait conférer au développement rural un caractère prioritaire. La programmation de l'UE est axée sur secteurs sociaux susceptibles d'influer les principaux déterminants de la pauvreté : accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable et à l'assainissement. D'autre part, il y a une très forte concordance entre les objectifs affichés du pays avec ceux des PTF, matérialisée dans le CSLP. COHERENCE ET COMPLEMENTARITE : en ce qui concerne la cohérence et la complémentarité, les contributions de l'UE et celles des autres bailleurs de fonds se complètent dans une vision partagée des politiques et stratégies sectorielles de développement, ce qui concourt de façon efficiente à accroître l'impact des interventions, notamment à travers les appuis budgétaires. THEMES TRANSVERSAUX : les aspects transversaux sont pris en compte dans la stratégie de coopération. Pour chacun des points, des projets spécifiques ont été conçus et mis en œuvre avec l'appui financier de l'UE. Pour autant, il manque une vision globale de ces aspects et plus particulièrement une analyse plus précise des opportunités et contraintes du secteur de l'environnement qui permettrait d'encourager la définition et la mise en œuvre d'une politique sectorielle de l'environnement au Burkina Faso. VALEUR AJOUTEE : L'aide communautaire a fait montre d'une réelle valeur ajoutée au niveau de l'utilisation pertinente de l'ABG aux effets complémentaires et additionnels significatifs sur l'ensemble des PTF, les réformes des systèmes de gestion des finances publiques et des secteurs sociaux. L'aspect innovant et durable de certaines interventions dans le secteur du développement rural, leur appropriation remarquable par les associations de producteurs concernés sont à souligner et ont apporté une réelle valeur ajoutée communautaire à l'intervention, qui n'aurait sans doute jamais été financée par ailleurs. La mission a identifié deux secteurs de concentration pour lesquels l'aide européenne possède un réel avantage comparatif à savoir l'appui macro-économique et les infrastructures. Néanmoins, les tous les autres secteurs présentent des résultats intéressants et sont susceptibles de faire l'objet de financements futurs. En effet, dans les autres secteurs, l'aide européenne a néanmoins connu de réelles « success stories » (Culture, Eau, appui PME, Sécurité alimentaire et développement rural) qu'il faut souligner et qui peuvent servir de base à une réelle consolidation des interventions dans ces secteurs. D'autre part, la poursuite des actions dans ces secteurs dépendra des choix politiques effectués par le Gouvernement du Burkina au niveau de sa coordination effective de l'aide extérieure et du dialogue politique avec l'UE. *Plus de détails dans les conclusions sur les questions d'évaluation 1, 10 et 11.*		
Liens avec les recommandations 5.4, 5.5, 5.6, 5.7		

4.1.2 L'efficacité de l'aide dans les différents secteurs d'intervention

Conclusion générale II	**Niveau de priorité : ★★★**	**Validité : 3**
TRANSPORTS : Les interventions de l'UE ont eu un impact positif reconnu et une efficacité en termes de résultats sur l'état du réseau routier prioritaire bitumé. En situation de crise, l'UE a réussi à réorienter rapidement ses financements afin de garantir un accès régulier aux marchés internationaux et nationaux du Burkina Faso. Sans pour autant diminuer les coûts de transport, les interventions ont contribué à limiter leur augmentation, et par là même contenir les prix de transports qui sont restés stables en FCFA courant ces dernières années ; les temps de parcours ont également été réduits. Une amélioration de la gouvernance sectorielle nationale et régionale aurait sans doute permis de répercuter effectivement les diminutions potentielles des coûts de transport au niveau des consommateurs Burkinabé et des producteurs agricoles. Par ailleurs, la sécurité routière est un des objectifs spécifiques de la Convention de Financement (CF) du 8ème FED (8 ACP BK 004).Cet objectif a été repris dans le 9ème FED mais force est de constater que l'efficacité des interventions concernant ce thème est restée très marginale. DEVELOPPEMENT RURAL ET SECURITE ALIMENTAIRE : les interventions de l'UE ont globalement contribué à réduire l'insécurité alimentaire et à améliorer les conditions de vie des ruraux touchés par ses interventions. L'analyse approfondie des bénéficiaires montre que les plus vulnérables sont peu concernés par les actions d'amélioration de la productivité agricole et que les outils et mécanismes d'intervention mobilisés ne les visent pas spécifiquement, ce qui relativise quelque peu les excellents résultats de ces interventions EAU ET ASSAINISSEMENT : on peut considérer que l'efficacité de l'intervention de l'Union européenne en matière d'eau potable et d'assainissement est acceptable même si celle-ci a été grevée par des procédures jugées parfois lourdes. Ainsi, on a pu observer particulièrement au niveau du VREO et du PRS II, que les réalisations sont concentrées sur les dernières années ; ce qui entraîne une mise en attente des populations et réduit l'impact des actions d'intermédiation sociale sur le changement de comportement. On peut même craindre dans certains cas l'impossibilité de boucler dans de bonnes conditions les cycles d'animation-sensibilisation. CULTURE : les interventions de l'UE dans ce secteur ont permis l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques et la consolidation des acteurs existant. SECTEUR PRIVE ET INTEGRATION REGIONALE : L'appui au secteur privé de la Union européenne au Burkina Faso s'est concrétisé à travers la mise en œuvre du Programme de renforcement des capacités des entreprises (PRCE)qui a fait preuve d'une bonne efficacité et, au niveau de l'UEMOA, à travers la mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité (PARI 1 et 2), à l'efficacité nettement moins avérée. *Plus de détails dans les conclusions sur les questions d'évaluation 2, 4, 5, 6, 7.*		
Liens avec les recommandations 5.1. et 5.3		

4.1.3 L'efficience des interventions

Conclusion générale III	**Niveau de priorité : ★★★**	**Validité : 2**
L'efficience des interventions en général semble positive du moins en ce qui concerne les interventions utilisant l'aide budgétaire : l'alignement a un impact direct sur l'efficience des interventions. En effet, les coûts d'intervention sont mieux cadrés, mieux identifiés. Comme il y a meilleure coordination des interventions de l'ensemble des bailleurs de fonds, les coûts de transaction sont réputés plus faibles, même si la perception de cette réduction n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs (l'absence de mesures quantifiées systématique des coûts de transaction est à souligner). Concernant les aides projets, il est à noter les retards dans la mise en œuvre induisant des retards de décaissements et des reports budgétaires. Cependant, cet état de fait est surtout révélateur d'une trop grande ambition des programmes ou d'une inadéquation des procédures et modes de faire aux spécificités des secteurs. *Plus de détails dans les conclusions sur la question d'évaluation 8.*		
Liens avec les recommandations 5.1.		

4.1.4 Les effets (impacts) et la viabilité des interventions

Conclusion générale IV	**Niveau de priorité : ★★★**	**Validité : 2**
Aux yeux des acteurs nationaux et internationaux, l'aide de l'UE a fait montre d'une réelle valeur ajoutée communautaire au travers d'un certain nombre d'interventions dont les effets attendus et observés ont été réellement complémentaires et additionnels par rapport aux autres PTF, particulièrement par rapport aux Etats membres. La mission a identifié deux secteurs de concentration pour lesquels l'aide européenne possède un réel avantage comparatif à savoir l'appui macro-économique et les infrastructures. Ainsi, par son soutien proactif, continu et durable à une mise en place d'un ABG non ciblé, l'UE a joué un rôle de leader, exerçant un effet d'entraînement reconnu sur les autres PTF et sur les réformes entreprises par le gouvernement notamment en matière de finances publiques et d'éducation. Sans cette intervention dont l'ampleur et la durée sont remarquables, la qualité du dialogue sur les politiques entre le gouvernement et les PTF n'aurait pas atteint le niveau d'efficacité actuellement observé et l'ampleur des réformes seraient vraisemblablement moins significative. La volonté politique exprimée et confirmée dans le temps, de privilégier l'utilisation de l'instrument « ABG » quand les conditions de son utilisation étaient réunies, a contribué à entraîner les autres PTF dans un processus que d'aucuns pouvaient initialement estimer trop risqué au vu des contraintes politiques de redevabilité spécifique à chaque PTF. Seule l'aide communautaire pouvait jouer ce rôle de leader et de précurseur dans l'utilisation d'un instrument innovant, l'ABG, mais dont les risques et les contraintes étaient encore peu appréhendés dans les premières phases de son utilisation.		

Le contrôle proprement dit des résultats reste faible et ne permet pas encore de mettre en évidence et surtout de mesurer les liens observés entre les politiques choisies, les interventions financées dans le cadre de ces politiques et les résultats obtenus. *Plus de détails dans les conclusions sur les questions d'évaluation 1 à 11.*
Liens avec les recommandations 5.1 et 5.3. à 5.7.

4.2 Conclusions spécifiques (CS) à chaque question d'évaluation

La pertinence

1. Globalement, les interventions de l'Union européenne sont pertinentes par rapport aussi bien aux engagements internationaux (Objectifs du Millénaire, Réduction de la pauvreté, Traité de l'UE, Déclaration de Paris) et aux objectifs du Gouvernement Burkinabè qu'aux attentes des groupes cibles (priorité = ★★★).

2. Le développement de l'aide budgétaire (AB) s'inscrit aussi dans cette approche fortement centrée sur la lutte contre la pauvreté (priorité = ★★).

3. Le choix des bénéficiaires visés est adéquat au regard des principaux objectifs du Gouvernement en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté (priorité = ★★).

Les transports

4. Les interventions de l'UE ont eu un impact positif reconnu et une efficacité en termes de résultats sur l'état du réseau routier prioritaire bitumé. De plus, les interventions de l'UE dans le secteur des transports ont contribué à renforcer efficacement l'acheminement des exportations et des importations du pays et à augmenter ainsi les échanges commerciaux nationaux et internationaux. Le secteur des transports a été identifié par la mission comme étant un des secteurs de concentration pour lequel l'aide européenne possède un réel avantage comparatif.

   De façon globale, les interventions de l'UE dans le secteur des infrastructures et des transports routiers ont été efficaces. Les appuis de l'UE dans le secteur des transports sur les 8^{e} et 9^{e} FED ont permis de maintenir le désenclavement du Burkina Faso en dépit de la situation provoquée par la crise sur le corridor ivoirien. Entre 2000 et 2007, le volume des exportations a doublé et les importations ont augmenté de 180%. Le secteur des transports routiers a su faire face à l'acheminement de ces marchandises grâce aux appuis de l'UE (priorité = ★★).

5. En termes de sécurité routière, les résultats sont plutôt décevants. Il n'y a pas encore de véritable plan national de sécurité routière (priorité = ★).

6. Les interventions de l'UE dans le secteur des transports ne constituent qu'un des maillons de l'accès aux services sociaux, et certainement pas le plus visible. Mais si celui-ci venait à manquer, cela mettrait en péril l'ensemble du dispositif (priorité = ★★).

7. Les interventions de l'UE ont amélioré significativement l'état du réseau routier prioritaire bitumé constituant une complémentarité aux appuis des autres PTF (priorité = ★).

8. Les prix de transport (tarifs) n'ont pas augmenté malgré la « crise de la vie chère ». Les coûts supportés par les transporteurs ont eux augmenté pour cause de rallongement ou de changement de corridors (priorité = ★★★).

9. Les conclusions suivantes peuvent également être soulevées (priorité = ★★★) :

    a. La réduction du temps de voyage a été sous-optimale à cause des contrôles illicites (nombreuses barrières non physiques le long des corridors, cf. Annexe 5.2).

    b. Pour équilibrer leur activité, les transporteurs ont en partie compensé les bas tarifs par la surcharge des véhicules. Ces surcharges excessives réduisent considérablement la durée de vie des infrastructures et induisent des coûts élevés pour l'Etat en réduisant les impacts du support de l'UE.

    c. L'efficacité a été très bonne sur le renforcement des capacités notamment celles de l'administration où des sessions de formation longue durée ont été organisées pour les cadres des Ministères des Infrastructures et du Désenclavement, et des Transports.

    d. Les impacts sur la capacité du pays à entretenir de façon pérenne son réseau routier sont plutôt mitigés. On a vu au point 3.2.4 qu'en ce qui concerne l'entretien périodique, le budget national n'intervient qu'à hauteur de 15 % des financements mobilisés entre 200 et 2007 dans le cadre du PST-2, le reste étant pris en charge par les PTF. Par ailleurs, l'entretien courant assuré sur budget national à travers le FER-B (Fonds d'entretien routier-Burkina) ne mobilise que des montants 3 à 4 inférieurs aux besoins réels du secteur.

    e. La complémentarité des financements UE vis-à-vis des financements des autres PTF est établie : les financements de l'UE se sont concentrés sur le réseau prioritaire bitumé (principalement) sur les 8^{e} et 9^{e} FED, pendant que la BAD (Banque africaine de développement) prenait principalement en charge les routes secondaires, et la Banque mondiale le réseau tertiaire. Certes ces différents PTF n'ont jamais eu à travailler sur des financements communs (même l'utilisation en commun de la cellule de coordination du PST-2 n'y a rien changé) mais la complémentarité semble effective. Les nouvelles problématiques du secteur telles que la préservation du patrimoine routier (surcharge) ou encore la sécurité routière obligent les PTF à collaborer. Il faudrait certes augmenter le rythme des réunions de concertation mais on peut noter avec satisfaction la participation des différents PTF aux réunions de « Revue de la stratégie nationale » organisées par le Gouvernement.

10. On note aussi une forte cohérence entre les interventions CE et la stratégie globale définie au niveau du Gouvernement : l'appui de l'UE aux deux programmes sectoriels transports est cohérent avec la stratégie définie dans le document général de lutte contre la pauvreté (priorité = ★★).

L'appui macroéconomique

11. Après une période de tâtonnements, l'aide budgétaire de l'UE a permis d'établir un excellent dialogue avec les autorités burkinabè, conduisant à une croissance du financement extérieur et de l'aide budgétaire. L'action de l'UE dans le domaine de l'AB a eu un impact positif remarquable sur les autres partenaires et sur les réformes entreprises par le Gouvernement burkinabè. L'utilisation des tranches variables s'est révélée efficace, même si les indicateurs restent difficiles à fixer et à suivre. Il est donc surprenant que le contrat OMD ait abandonné ce dispositif (priorité = ★★★).

12. La gestion des finances publiques au Burkina Faso s'est améliorée, et les problèmes de base ont été réglés, ce qui permet maintenant de se concentrer sur des questions plus spécifiques. L'appui macroéconomique a été identifié par la mission comme étant un des secteurs de concentration pour lequel l'aide européenne possède un réel avantage comparatif.

    Les PTF ont joué un rôle important, à travers de multiples canaux, dont l'AB, pour favoriser cette amélioration. Toutefois, l'AB de l'UE n'a pas réglé le problème de la programmation budgétaire (priorité = ★★★).

13. La situation dans les secteurs sociaux s'est sensiblement améliorée, notamment dans le domaine de l'éducation. La pression mise par l'AB et les PTF en général a eu un effet favorable sur les activités dans ce domaine, même si le dialogue sur les politiques avec les ministères sectoriels reste insuffisant (priorité = ★★).

14. Les performances macroéconomiques du Burkina Faso sont meilleures que celles des autres pays de l'UEMOA, mais restent moyennes en termes de croissance, et faibles en termes de croissance réelle par habitant. Malheureusement, le Burkina Faso est marqué par les déséquilibres qui caractérisent les pays à faible revenu qui reçoivent beaucoup d'apports extérieurs. Malgré ces résultats macroéconomiques corrects, la pauvreté ne semble pas diminuer. Le manque d'informations récentes sur l'évolution de la pauvreté est un handicap pour le guidage des politiques publiques, et pour l'aide budgétaire (priorité = ★★).

Le développement rural et la sécurité alimentaire

15. L'UE a financé le Plan d'action pour l'Organisation du Secteur Agricole (PAOSA) (24,2 M€), avec comme objectif global l'amélioration des performances socio-économiques du secteur agricole et la lutte contre la pauvreté dans un cadre institutionnel rénové repositionnant le rôle de l'Etat et favorisant l'organisation de la société civile. Les résultats du PAOSA sont mitigés (priorité = ★★).

16. La question de la cohérence entre la politique commerciale de l'UE et la politique d'appui au secteur coton au Burkina est à souligner puisque le Burkina Faso, avec trois autres pays (Mali, Tchad, Bénin), a demandé à l'OMC la réduction des subventions européennes aux producteurs européens. La question de la cohérence entre les différentes politiques de l'UE se pose également dans le cadre de la négociation de l'APE Afrique de Ouest (priorité = ★★★).

17. L'UE appuie le secteur coton via diverses sources financières et applique une approche globale de la filière. Elle a contribué au changement des rapports entre les cotonculteurs et les sociétés cotonnières au profit de l'ensemble de la filière. L'appui de l'UE a notamment

contribué à limiter les difficultés financières dans la filière et a mis en place une remarquable opération de « portage »[33] permettant une prise de participation, significative et appréciée unanimement, des producteurs de coton dans le capital des sociétés cotonnières (priorité = ★★★).

18. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, au niveau des résultats et de l'impact, les appuis de l'UE en matière de sécurité alimentaire ont permis de développer le cadre institutionnel et la politique nationale en la matière (priorité = ★★).

19. L'UE a joué un rôle moteur dans un contexte où la notion de sécurité alimentaire a évolué d'une vision focalisée sur des réponses court terme d'urgence (distributions d'aides alimentaires) à un appui aux politiques sectorielles nationales afin d'avoir un impact durable à long terme et de s'attaquer aux réelles causes de l'insécurité alimentaire. L'UE a contribué à l'intégration de la sécurité alimentaire dans les priorités du gouvernement et à la mise en place des outils de suivi et d'intervention rapide en cas de crise alimentaire (priorité = ★★).

20. Malgré les appuis de l'UE, le pourcentage de pauvres dans les zones rurales s'est légèrement accru entre 1998 et 2003 et la situation nutritionnelle s'est dégradée (priorité = ★★).

L'eau et l'assainissement

21. La mise en œuvre des programmes ZIGA, VREO et PRS ainsi que les interventions sous la Facilité Eau et sur financement des lignes budgétaires de l'Union représentent une réelle contribution de l'UE dans la poursuite des Objectifs du Millénaire. Ces interventions ont ciblé les populations à faible revenu avec comme objectif l'amélioration de la desserte et de la qualité de l'eau potable pour les populations urbaines et rurales (priorité = ★★).

22. On peut considérer que l'efficacité de l'intervention de l'Union européenne en matière d'eau potable et d'assainissement est acceptable même si celle-ci a été grevée par des procédures parfois jugées lourdes. Néanmoins, les actions en matière assainissement de base en milieu rural, qui sont particulièrement importantes, pour une action efficace de réduction de la prévalence des maladies diarrhéiques n'ont somme toute pas été significatives (priorité = ★★).

23. L'expérience a montré que si les programmes d'approvisionnement en eau potable ne sont pas accompagnés par des campagnes soutenues de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base, leur impact sur la santé des populations cible s'en trouve fortement diminué. Les insuffisances constatées en la matière seront vraisemblablement corrigées dans le cadre du 10^{e} FED avec la perspective d'un appui significatif pour une amélioration de l'accès à l'assainissement en milieu rural et semi-urbain (priorité = ★★★).

[33] L'opération de portage originale et réussie, à consister à financer le rachat de participations dans les sociétés cotonnières par les organisations paysannes. L'ensemble des acteurs de la filière Coton se sont félicités de la pertinence et du succès de cette opération de portage.

La culture

24. Les interventions de l'UE dans ce secteur ont été efficaces et permis l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques et la consolidation des acteurs existant (priorité = ★★★).

25. La qualité du dialogue sectoriel entre les pouvoirs publics, la délégation et les acteurs culturels non étatiques mériterait d'être significativement améliorée et devrait ainsi permettre la formulation d'une véritable approche stratégique sectorielle intégrée (priorité = ★★★).

26. Le rôle de l'Etat dans le secteur culturel n'est suffisamment défini et l'impact de son action reste insuffisant dans ce secteur (priorité = ★★★).

27. Si toutes les conditions identifiées étaient réunies, les actions culturelles et les productions artistiques pourraient offrir des opportunités durables de sources de revenus et par effet de levier, contribuer à la réduction de la pauvreté au Burkina (priorité = ★★).

Le secteur privé

28. L'intervention de l'UE dans le cadre national de ses appuis au secteur privé a été un véritable succès en termes de dynamisation du marché des SDE, d'amélioration de l'environnement des affaires et d'émergence d'un savoir-faire local en matière de gestion stratégique et opérationnelle de projets (priorité = ★★★).

29. Les contraintes structurelles du secteur restent néanmoins lourdes et l'élaboration participative d'une stratégie pour lever ces contraintes devra être menée jusqu'à son terme effectif (priorité = ★★).

30. Le bilan est beaucoup plus mitigé dans le cadre régional des appuis à l'intégration et au renforcement de la compétitivité internationale du Burkina Faso. Si dans un premier temps, le programme régional a permis de développer le socle d'une démarche qualité au niveau des entreprises et des structures de normalisation, ces réussites n'ont malheureusement pas perduré (priorité = ★★).

31. Il n'existe pas encore de réelle politique sectorielle ayant trait au secteur privé et aucune réelle stratégie pour accroitre significativement la productivité des facteurs de production. Les niches de gain significatif de productivité ainsi que leviers permettant d'atteindre les objectifs relativement ambitieux de croissance ne sont pas encore formellement identifiées, même si des réflexions sont en cours au niveau des pouvoirs publics et du secteur privé. Le rôle du secteur privé dans le processus de définition de scénarii « réalistes » de croissance durable et équitable mérite d'être conforté (priorité = ★★).

L'efficience

32. L'efficience des interventions en général semble positive particulièrement en ce qui concerne l'ABG. L'utilisation de l'ABS non ciblé est encore trop récente pour permettre d'en mesurer quantitativement l'efficience. Si les procédures sont identiques pour tous les secteurs, l'efficience de leur utilisation dépend de nombreux facteurs dont la taille des interventions (priorité = ★★).

33. L'utilisation préalable de modalités de financement « projets » dans une perspective d'approche sectorielle a permis la mise en place ultérieure d'ABS dans le secteur « Eau et assainissement » (priorité = ★★★).

34. Concernant les aides projets, selon les secteurs d'intervention, il existe une grande variabilité dans les vitesses de décaissement (priorité = ★★).

35. Les ressources de l'UE sur lignes budgétaires sont substantielles mais les procédures utilisées sont souvent jugées complexes par les acteurs de la mise en œuvre et difficiles à suivre sans une assistance technique ou une formation préalable. Cet état de fait est révélateur d'une trop grande ambition des programmes ou d'une inadéquation des procédures et modes de faire aux spécificités du secteur et aux modes et capacités d'appropriation de ses acteurs (priorité = ★★).

36. Bien que l'ABG soit fondée sur l'hypothèse d'une réduction significative des coûts de transaction, la plupart des acteurs de la mise en œuvre de cet instrument financier au Burkina mettent en doute la réalité de cette hypothèse. De nombreux acteurs conviennent néanmoins que le décaissement de montants comparables à ceux décaissés par l'ABG serait vraisemblablement impossible sous d'autres modalités que l'ABG (priorité = ★★★).

37. Le financement sectoriel « indirect » par le biais de l'ABG n'est pas perçu par de nombreux acteurs sectoriels, notamment dans les secteurs santé et développement rural, dont les acteurs estiment que ces deux secteurs sont sous-financés par l'aide de l'UE. Pour certains secteurs, l'ABS (non ciblé) apparaît dès lors comme un instrument complémentaire visible par rapport à l'ABG (priorité = ★★★).

38. La mesure appropriée et pertinente des résultats obtenus reste insuffisante, qualitativement et quantitativement (priorité = ★★★).

La gouvernance

39. Les programmes et projets (dans les domaines de la santé, des infrastructures routières, de la justice et des droits de l'homme) financés par l'UE ont bénéficié d'un appui conséquent en matière de renforcement de capacités (priorité = ★).

40. L'efficacité des interventions de l'UE en matière de renforcement des capacités est réelle et un transfert effectif de compétences a été réalisé. Le gouvernement dispose dorénavant d'un cadre approprié et bien outillé pour la formation de ses cadres et pour le rapprochement des institutions judiciaires et des citoyens (priorité = ★).

41. Les interventions de l'UE dans le secteur ont contribué à une prise de conscience des faiblesses des institutions concernées et à une meilleure appropriation des problèmes identifiés (priorité = ★★).

42. Les bases d'une bonne gouvernance ont été posées et les premiers résultats sont perceptibles. Des efforts devront être consentis aussi bien de la part de l'UE que de son partenaire burkinabè pour consolider les acquis et définir de nouvelles orientations de renforcement du processus qui tiennent compte des résultats et des recommandations des expériences passées (priorité = ★).

Les 3 C

43. La revue de l'historique des interventions sectorielles financées par le Union, montre pour la plupart des secteurs d'interventions, une réelle capitalisation des expériences et des leçons apprises et une évolution continue des approches vers une meilleure coordination des interventions et une réelle mise en cohérence répondant aux besoins exprimés par les autorités et entités responsables nationales. Par ailleurs, le niveau de capitalisation des expériences positives et négatives et des leçons apprises au sein de la DUE a parfois souffert de la rotation du personnel et de faiblesses de communication et d'appropriation interne (priorité = ★★).

44. L'aide communautaire a fait montre d'une réelle valeur ajoutée au niveau de l'utilisation pertinente de l'ABG aux effets complémentaires et additionnels significatifs sur l'ensemble des PTF, les réformes des systèmes de gestion des finances publiques et des secteurs sociaux (priorité = ★★★).

Les questions transversales

45. Les questions transversales occupent une place de choix dans le CSLP et une exigence du gouvernement est de les prendre en compte de manière spécifique dans tous les projets dorénavant mis en œuvre (priorité = ★★).

46. Les questions transversales (Environnement, genre, VIH et droit de l'homme) sont prises en compte dans la stratégie de coopération. Pour chacun des points, des projets spécifiques ont été conçus et mis en œuvre avec l'appui financier de l'UE (priorité = ★).

47. Les questions transversales constituent des secteurs sensibles dont la prise en compte efficace nécessite des délais substantiels. Elles procèdent d'un changement de mentalité et d'une adoption de nouveaux réflexes ; les efforts déjà consentis sont très significatifs dans la mesure où le gouvernement en a fait une priorité au plus haut niveau et des textes ont été pris pour renforcer le cadre législatif ainsi que les actions menées (priorité = ★★).

5 RECOMMANDATIONS

Dans cette section, la même échelle de grandeur que celle utilisée pour illustrer le degré de priorité des conclusions est utilisée (priorité faible = ★, priorité moyenne = ★★ et priorité élevée = ★★★). De plus, il est spécifié, pour chaque recommandation, à qui cette dernière s'adresse (DUE, SCE (siège de la CE), UEMOA, PTF.

5.1 Recommandations de portée générale

RPG1 : Accroitre la visibilité de l'UE		
liée à CS35, CS36	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

Le passage de l'aide-projet à l'AB non ciblé (ABG et ABS) constitue non seulement un changement de paradigme au niveau conceptuel mais implique également un changement radical d'approche dans la visibilité de l'aide communautaire. La visibilité intrinsèque et explicite basée sur les résultats clairement identifiables liée à l'aide-projet est remplacée par une visibilité implicite basée sur les processus et la qualité de l'appropriation de ceux-ci.

Il est donc nécessaire de repenser la stratégie de communication de la DUE.

Une visibilité forte est liée à une bonne appropriation de la logique, sous-entendue par la mise en place des nouveaux instruments et donc à un programme de formation et de sensibilisation nettement plus important des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Un effort particulier doit être entrepris au niveau des acteurs sectoriels des secteurs techniques et de la société civile.

RPG2 : Améliorer l'efficience de la chaîne de résultats et l'appropriation de celle-ci par toutes les parties prenantes		
liée à CG 4, CS 35, CS 37	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE, SCE et PTF**

L'évaluation a démontré que la mesure des résultats et des coûts de transaction de l'aide communautaire devait être renforcée sur toute la chaîne des résultats, quel que soit l'instrument financier utilisé.

Les efforts de renforcement des capacités internes (DUE) et des capacités nationales ont principalement porté sur les processus et les procédures, mais insuffisamment sur les mesures quantitatives et qualitatives à mettre en placer tout au long de la chaîne des résultats.

Une réflexion en profondeur, visant à mieux identifier les besoins en la matière et la stratégie à mettre en place pour les couvrir (feuille de route) est nécessaire en interne (DUE) et en partenariat avec le gouvernement et les acteurs du développement Burkinabè. Dans ce cadre, une attention particulière devra être accordée à l'amélioration de l'appropriation des principes de la gestion axée sur les résultats et des changements que l'adoption de ces principes implique au quotidien pour toutes les parties prenantes (DUE, PTF, société civile).

RPG 3 : Accroître les capacités de mise en œuvre des actions, de dialogue et de communication du personnel de la DUE en charge du dialogue politique et sectoriel et consolider les capacités à capitaliser les expériences et leçons apprises		
liée à CS 42	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE**

L'utilisation privilégiée des nouveaux instruments de l'aide que sont l'ABG et l'ABS, quand les conditions de leur mise en place sont réunies, induit des changement significatifs de mise en œuvre des actions dans le chef du personnel chargé du suivi du dialogue politique et sectoriel au sein de le DUE.

Accompagner ce changement est une condition nécessaire à l'augmentation de l'efficacité de l'aide. Plus que de la formation technique proprement dite, il s'agit réellement d'un changement d'attitude et de processus de mise en œuvre des actions nécessitant une attention continue et un appui constant.

Dans le même cadre, la capitalisation des expériences et leçons apprises et leur transmission au fil du temps aux différents acteurs internes et externes de l'aide communautaire constituent également une condition nécessaire à l'amélioration de la qualité du dialogue sectoriel. Leur renforcement rapide est indispensable et une réflexion en profondeur doit être entreprise sur les modes de capitalisation, les normes qualitatives de celle-ci et les bonnes pratiques en la matière.

RPG4 : Accorder une attention plus soutenue aux questions transversales dans la conception et la mise en œuvre des interventions		
liée à CS 46	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE**

L'intégration des questions transversales dès la programmation des interventions a parfois relevé d'une approche purement administrative et procédurière, n'impliquant pas réellement les acteurs dès la définition des problèmes et des objectifs de l'intervention.

Il serait opportun d'essayer d'améliorer l'appropriation même des principes de base liés à l'intégration des questions transversales dans les interventions et ce, tout au long du cycle des opérations, dès la programmation des interventions.

5.2 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur des transports et infrastructures routières

RS1 : Prendre en compte de manière plus explicite les problèmes de gouvernance sectorielle, au niveau national et au niveau régional		
liée à CS 8 et CS 9	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE, SCE, PTF et UEMOA**

Les interventions communautaires dans ce secteur ont fait montre d'une réelle pertinence et d'une efficacité reconnue grâce notamment à une remarquable capacité d'adaptation de la DUE aux conséquences sectorielles de la crise ivoirienne.

La viabilité du secteur et la rémanence de l'impact des interventions sont néanmoins conditionnées par une amélioration rapide nécessaire du niveau de gouvernance sectorielle.

Les problèmes de surcharge des véhicules dégradent le réseau routier à un rythme insoutenable quel que soit le niveau futur de financement sectoriel.

La mise en place d'un système de contrôle de la surcharge est un véritable problème de gouvernance qui relève à la fois du niveau national et régional (actions sur les corridors internationaux).Les barrières formelles et informelles mises en place sur les corridors régionaux ont des effets sur les temps et les coûts de transport et diminuent significativement l'impact du désenclavement sur la réduction de la pauvreté.

La rapidité de l'alignement des procédures d'intervention dans le secteur sur les procédures nationales est retardée par les réserves émises par certains PTF concernant le niveau réel de gouvernance sectorielle, notamment au niveau du processus d'attribution des marchés et du suivi de la mise en œuvre de ceux-ci. Certains PTF pensent que le secteur n'est pas assez mûr en termes de gouvernance pour l'ABS et encore moins pour l'ABG. Les conclusions des entretiens de terrain réalisés révèlent que selon certains acteurs (administration, secteur privé ou encore bailleurs de fonds) « *le sous-secteur des infrastructures routières par exemple est exposé à toutes sortes de manipulations et de tentations et la corruption aurait tendance à s'y instaurer durablement. Mais avec un minimum de rigueur on pourrait faire baisser cette malgouvernance. Et ce minimum de rigueur ne peut être atteint qu'avec le concours des PTF qui peuvent faire pression à différents niveaux (administration des finances, des infrastructures routières, et acteurs privés) par leur présence dans le dispositif* ».

L'amélioration directe ou indirecte du niveau de la gouvernance sectorielle devra donc être une priorité des interventions futures de l'UE et constitue une conditionnalité forte à la mise en place d'un appui sectoriel finançable par de l'ABS non ciblé.

RS 2 : Utiliser le dialogue sectoriel, intersectoriel et politique pour améliorer le niveau, la régularité et la prévisibilité du financement de l'entretien routier et favoriser la viabilité de la politique sectorielle.		
liée à CS 9	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE, SCE, PTF**

Le niveau actuel de financement du FER est clairement non soutenable.

L'apport dynamique de la DUE dans le dialogue sectoriel est reconnu et son rôle dans le dialogue politique et dans le dialogue intersectoriel est renforcé grâce au bon fonctionnement des mécanismes de suivi de l'ABG.

L'UE possède donc un avantage comparatif significatif et occupe une position originale lui permettant d'aborder la question du financement de l'entretien routier à la fois dans le cadre budgétaire sectoriel mais aussi dans le cadre budgétaire général et dans le cadre du processus d'amélioration de la gestion des finances publiques.

Il est dès lors recommandé d'utiliser le dialogue sectoriel, intersectoriel et politique pour améliorer le niveau, la régularité et la prévisibilité du financement de l'entretien routier.

5.3 Recommandations spécifiques concernant l'appui budgétaire

RS 3 : S'assurer que le système d'information permet d'assurer un bon suivi des relations avec le pays, en enregistrant les aspects qualitatifs de la relation (raison des retards dans les décaissements, justifications présentées, éléments d'interprétation de la variation des indicateurs, etc.)		
liée à CS 11	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

L'UE doit chercher à renforcer sa mémoire institutionnelle. Pour cela il serait utile de mettre en place au sein des Délégations une sorte de « carnet de bord » retraçant de manière trimestrielle les décaissements effectués par grands secteurs, les problèmes rencontrés et les résultats obtenus. Ceci permettrait aux nouveaux arrivants d'avoir en tête l'historique de l'action de l'UE dans le pays, de prendre connaissance des problèmes déjà rencontrés et des solutions qui leur ont été apportés.

RS 4 : Informer sur les modalités et avantages de l'ABG.		
liée à CS 13, CS 36, CS 42	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE, SCE et PTF**

Un effort pédagogique devrait être tenté en direction de l'ensemble des acteurs de manière à mieux faire comprendre l'ABG, ses modalités et ses avantages (notamment le fait que celle-ci évite une distorsion des choix budgétaire nationaux, tout en renforçant le système national de gestion budgétaire, processus d'allocation compris).

RS 5.1. : Choisir chaque fois que c'est possible une série d'indicateurs prenant en compte les inputs, les activités, les résultats et les impacts. **RS 5.2. : Etablir avec le pays receveur une fiche pour chaque indicateur précisant la source, la méthodologie d'élaboration, la marge d'erreur probable, les difficultés d'interprétation prévisibles, et la raison du choix de cet indicateur plutôt que d'autres indicateurs alternatifs dans le même domaine.** **RS 5.3. : Valider les objectifs fixés avec les responsables sectoriels de la CE et du pays et s'assurer que les marges de progression sont justifiées en termes d'efficacité et d'efficience, tout en restant à l'extérieur de la marge d'erreur probable.**		
liée à CS 11, CS 37	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE, SCE et PTF**

Le nombre des indicateurs utilisés comme déclencheurs devrait être aussi réduit que possible et chaque indicateur devrait être sérieusement étudié de manière à vérifier la disponibilité d'une source fiable et bien définie, d'en identifier le processus d'élaboration, d'en estimer la marge d'erreur et l'adéquation avec les objectifs poursuivis (est-ce qu'une amélioration de l'indicateur implique nécessairement une amélioration de la situation ?). Enfin, une attention particulière devrait être portée à la définition du niveau souhaitable à retenir comme objectif, en tenant compte des considérations d'efficacité, d'efficience et d'équité.

5.4 Recommandations spécifiques ayant trait aux interventions dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire :

RS 6 : Accroître la visibilité de l'appui de l'UE au processus de programmation sectorielle et améliorer la cohérence des interventions avec le cadrage sectoriel à moyen et long terme.		
liée à CS 16	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

Les interventions de l'UE ont globalement tenu compte de la diversité, de la spécificité et de la complexité du secteur. Elles ont permis des avancées conceptuelles remarquables et originales en matière de sécurité alimentaire et de financement des organisations de producteurs (financement du portage des prises de participation des organisations de producteurs dans les sociétés cotonnières). Les acteurs étatiques sectoriels et certains PTF souhaitent néanmoins une implication plus forte de l'UE dans l'appui au processus de formulation du programme sectoriel de développement rural productif. Les acteurs attendent un signal clair en la matière et souhaiteraient mieux percevoir un soutien explicite à la politique et à la stratégie sectorielles.

RS 7 : Améliorer la cohérence entre les interventions communautaires dans le secteur du développement rural et de la sécurité alimentaire et la politique commerciale de l'UE.		
liée à CS 16	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

L'impact de la mise en place des APE sur le secteur et particulièrement sur le sous secteur cotonnier est encore insuffisamment mesuré et prévisible. Il est néanmoins certain que le contexte sectoriel est en évolution rapide du fait de ces accords et que l'ensemble des interventions actuelles et futures devra mieux appréhender les changements induits directement ou indirectement par les APE et rendre plus cohérentes les interventions dans le secteur avec la politique commerciale de l'UE.

5.5 Recommandations spécifiques ayant trait aux interventions dans le secteur eau et assainissement

RS 8 : Renforcer la promotion de l'hygiène et de l'assainissement dans la conception et la mise en œuvre de toutes les interventions dans ce secteur.		
liée à CS 23	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

Par le passé, la faiblesse des interventions de l'UE en matière de promotion de l'hygiène et de l'assainissement a été soulignée. Cette recommandation vise à maximiser l'impact des interventions sur la santé publique.

RS 9 : Consolider les bonnes pratiques et les leçons apprises et les disséminer au niveau national, régional et au niveau des délégations et du siège de l'UE.		
liée à CS 21	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE, SCE, UEMOA et PTF**

Les interventions dans le secteur eau ont démontré leur succès et leur caractère précurseur en matière de mise en place d'ABS précédée par une aide projet et en matière de réforme tarifaire

permettant l'amélioration de la viabilité sectorielle et de l'équité de l'accès à l'eau des populations cibles. Ces expériences réussies et ces bonnes pratiques mériteraient d'être partagées avec l'ensemble des acteurs sectoriels nationaux et régionaux et les délégations de l'UE qui interviennent dans le même secteur.

5.6 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur « Culture »

RS 10 : Mieux définir le rôle de l'Etat dans le secteur culturel.		
liée à CS 26	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

La mise en place d'interventions futures dans ce secteur nécessite une clarification du rôle de l'Etat et un renforcement de son action législative et institutionnelle. Sans outils législatifs appropriés et pertinents, les ANE ne peuvent pas progresser et risquent de rester longtemps cantonnés dans le secteur informel.

Le renforcement de ce secteur passe également par sa décentralisation. La mise en place de structures régionales déconcentrées du MCAT devra se poursuivre et susciter le développement de structures prenant en charge le développement culturel au niveau local.

RS 11 : Renforcer les capacités des acteurs culturels à utiliser et à s'approprier les procédures du FED.		
liée à CS 34	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

L'utilisation efficace d'instruments de mise en œuvre tels que les appels à propositions se heurtent à une trop faible appropriation des procédures du FED et du cycle du projet par les acteurs Burkinabé du monde culturel. On assiste parfois à un réel « blocage » dont il faudrait anticiper les effets en promouvant un réel renforcement des capacités des acteurs concernés.

RS 12 : Améliorer la qualité du dialogue sectoriel.		
liée à CS25	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

Aussi bien l'utilisation de nouveaux instruments de l'aide que l'objectif de viabilité des interventions, nécessite un dialogue sectoriel efficace, transparent, basé sur une responsabilisation mutuelle des acteurs et partenaires.

Face au blocage parfois constaté, il est urgent et prioritaire d'améliorer la qualité de ce dialogue sectoriel. La DUE en partenariat avec les ANE et les pouvoirs publics concernés pourrait prendre l'initiative de relance du dialogue sectoriel et inciter l'ensemble des acteurs et partenaires à s'inscrire dans un réel dialogue sectoriel mutuellement enrichissant.

5.7 Recommandations spécifiques concernant les interventions dans le secteur privé

RS 13 : Améliorer la qualité du dialogue sectoriel et permettre au secteur privé de renforcer son rôle dans la définition des stratégies de croissance durable et dans le monitoring de la mise en œuvre de celles-ci.		
liée à CS 31	**priorité = ★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

Le processus de formulation d'un DSRP dit de « 3ième génération »place le secteur privé au cœur de la stratégie de croissance durable, véritable socle de la programmation du développement à long terme.

Cette évolution implique d'améliorer le dialogue sectoriel et de renforcer le rôle des représentants du secteur privé dans la définition et le suivi des stratégies de croissance. Une meilleure participation du secteur privé dans le dialogue sectoriel nécessite également de renforcer les capacités de ses représentants à défendre ses intérêts et à négocier des accords avec les pouvoirs publics.

Le monitoring de la mise en œuvre des stratégies de croissance demande une mise à niveau rapide et conséquente de systèmes pérennes permettant de produire des statistiques sectorielles pertinentes et fiables, insuffisamment disponibles actuellement.

Les interventions de l'UE dans le secteur sont susceptibles d'intégrer les recommandations ci-avant et de permettre ainsi de renforcer la valeur ajoutée communautaire spécifique de ses interventions.

RS 14 : Participer à la levée des contraintes sectorielles et à l'amélioration du cadre général des affaires.		
liée à CS 29	**priorité = ★★★**	**s'adresse à DUE et SCE**

La réussite remarquable des interventions ciblées de l'UE au niveau des PME, ne doit pas occulter les contraintes structurelles récurrentes auxquelles le secteur privé doit faire face aux Burkina.

L'UE a pu partiellement participer à levée de certaines contraintes au niveau de l'enclavement du pays et au niveau de l'amélioration du cadre général des affaires. Dans le cadre du rôle moteur attribué au secteur privé dans la stratégie de croissance durable, il est important que l'aide communautaire continue à participer à la levée des contraintes structurelles qui freinent l'essor du secteur privé, particulièrement au niveau de l'appui à l'amélioration du cadre général des affaires et à l'amélioration des infrastructures de transport.