

2012:10

Rapport d'étude de cas pays – version finale

Andrew Lawson,
Mailan Chiche,
Idrissa Ouedraogo

Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques au Burkina Faso 2001–2010



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



Rapport d'étude de cas pays – version finale 2012:10

Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques

au Burkina Faso 2001–2010

Andrew Lawson
Mailan Chiche
Idrissa Ouedraogo

**Soumis par Fiscus Public Finance Consultants et Mokoro Ltd
au groupe de gestion de l'évaluation**

Juin 2012

Auteur: Andrew Lawson, Mailan Chiche, Idrissa Ouedraogo

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport sont de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des organismes de mise en service, l'Asdi, Danida et AfDB

Joint Evaluation 2012:10

Commandée par l'Asdi, Danida and AfDB

Droit d'auteur: Andrew Lawson, Mailan Chiche, Idrissa Ouedraogo

Date du rapport final: June 2012

Publié par: Asdi, 2012

Numérique édition publiée par: Asdi, 2012

Mise en page et print: Citat/Edita 2012

Référence: SIDA61501fr

urn:nbn:se:sida-61501fr

ISBN 978-91-586-4199-0

Cette publication peut être téléchargée à partir de: <http://www.sida.se/publications>

Sigles et abréviations

AAP	(HIPC) Annual Assessment & Action Plan
ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
AFD	Agence Française de Développement
ASCE	Autorité Supérieure de Contrôle de l'Etat
Asdi	Agence suédoise de développement international
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest
CABRI	Collaborative African Budget Reform Initiative
CAPA/FP	Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques
CAST	Compte d'Affectation Spéciale du Trésor
CdC	Cour des Comptes
CDMT	Cadre de dépenses à Moyen Terme (MTEF)
CF	Contrôleur Financier
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CGAB	Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires
CICL	Comptabilité Intégrée des Collectivités Locales
CID	Circuit Intégré de la Dépense
CIDA	Canadian International Development Agency
CIE	Comptabilité Intégrée de l'Etat
CIFE	Circuit Intégré des Financements Extérieurs
CIR	Circuit Intégré des Recettes
CL	Collectivités Locales
CNDP	Comité National de Dette Publique
COMFIB	Commission des Finances et du Budget
CONEA	Coordination Nationale pour l'Efficacité de l'Aide
CRAL	Commission des Règlements à l'amiable des litiges
CRD	Comité de Règlement des Différents
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (Poverty Reduction Strategy)
CT	Collectivités Territoriales
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières

DAF	Direction des Affaires Financières
DANIDA	Danish International Development Assistance
DCCF	Direction Centrale du Contrôle Financier
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DDP	Direction de la Dette Publique
DELF	Direction des Etudes et de la Législation Financière
DEP	Direction des Etudes et de la Planification
DGB	Direction Générale du Budget
DGCOOP	Direction Générale de la Coopération (Ministère de l'Economie et des Finances)
DGE	Division Grandes Entreprises
DGEP	Direction Générale de l'Economie et de la Planification
DGI	Direction Générale des Impôts
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DMP	Direction des Marchés Publics
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSI	Direction des Services Informatiques
DSO	Direction de la Solde et de l'Ordonnancement
EPE	Etablissement Public d'Etat
EPIN	Evaluation de la Politique et des Institutions Nationales (en anglais CPIA)
FCFA	Francs de la communauté financière africaine
GFP	Gestion des Finances Publiques
HACLIC	Haute Autorité de Coordination de la Lutte contre la Corruption
IFU	Identifiant Financier Unique
IGB	Inspection Générale du Budget
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGT	Inspection Générale du Trésor
IMF	International Monetary Fund
INSD	Institut National de la Statistique et de la Démographie
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
MCMPF	Ministère Chargé de Mission auprès du Président du Faso
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget

MFPRE	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat
ON	Ordonnateur National
PABG	Projet d'appui à la Bonne Gouvernance
PAP	Plan d'action prioritaire
PAAFIE	Programme d'Appui aux Administrations Economiques et Financières
PARI	Programme d'Appui Régional à l'Intégration
PAREF	Programme d'Appui aux Réformes Economiques
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
PG	Paierie Générale
PIP	Programme d'Investissements Public
PNAEPA	Plan National d'Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PRGB	Plan of Action to Strengthen Budget Management
PRGE	Programme de Renforcement de la Gouvernance Economique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
ROSC	Report on the Observance of Standards & Codes (FMI)
SCADD	Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable
SCAP	Stratégie Commune d'Assistance Pays
SECO	Swiss Secretariat for Economic Cooperation
SG	Secrétariat Général
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SIGASPE	Système Intégré de Gestion Administrative et Salariale du Personnel de l'Etat
SIMP	Système d'Information Intégré des Marchés Publics
SNMF	Stratégie Nationale de Micro-Finance
SP PPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des Programmes et Politiques Financières
SRFP	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques
SYGADE	Système de Gestion et d'Analyse de la Dette
SYSCOA	Système Comptable Ouest-Africain
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
WAEMU	West African Economic and Monetary Union (UEMOA)

Table des matières

Résumé Exécutif	12
1. Résumé des objectifs et de l'approche	23
1.1 Objectifs de l'évaluation	23
1.2 Approche de l'évaluation	23
1.3 Les principales questions d'évaluation	28
1.4 Processus des études de terrain	29
1.5 Structure du rapport	30
2. Intrants et contexte : la conception de la réforme de la GFP	31
2.1. Contexte de la réforme	31
2.2. Contexte de base des réformes	35
2.3. Intrants directs des réformes	36
2.4. Structures de conception et de gestion des intrants de la réforme de la GFP	39
2.5. Intrants complémentaires des PTF aux réformes de la GFP ..	43
2.6. Pressions extérieures en faveur des réformes	47
2.7. Pertinence des intrants de la réforme de la GFP	50
3. Réalisations : la production des réformes de la GFP	55
3.1 Introduction	55
3.2 Réalisations clés des réformes	55
3.3 Efficience et coordination des réalisations des réformes	57
3.4 Moteurs et freins extérieurs du changement	59
4. Résultats intermédiaires et évaluation globale	64
4.1 Introduction	64
4.2 Évolution des scores PEFA	64
4.3 Pertinence des améliorations de la GFP sur les prestations de services, en particulier pour les femmes	66
4.4 L'efficacité des réformes de la GFP : des intrants aux résultats intermédiaires	68
5. Conclusions et enseignements plus généraux	72
5.1 Constats clés	72
5.2 Enseignements à l'intention des gouvernements gérant des réformes de la GFP	74
5.3 Enseignements pour les PTF qui appuient les réformes de la GFP	76

Annexe A : Données budgétaires	80
Annexe B : Bibliographie	81
Annexe C : Liste des personnes rencontrées	88
Annexe D: Terms of Reference	89
Tableau 1: Résumé des réponses aux questions d'évaluation	14
Tableau 2: Notes de l'ouverture politique et de la corruption	32
Tableau 3: Burkina Faso – indicateurs sélectionnés	34
Tableau 4: Burkina Faso – Etat consolidé des opérations du gouvernement central	35
Tableau 5: Objectifs du PRGB et de la SRFP	40

Résumé Exécutif

Ce rapport pays est présenté par Fiscus Limited, UK, en collaboration avec Mokoro Ltd, Oxford. C'est l'un des trois rapports pays compris dans l'évaluation conjointe de la réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) gérée par la Banque africaine de développement, le Danemark et la Suède. Cette évaluation portait sur deux questions principales : (i) dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP apportent-elles des résultats et (ii) dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ? Nos principaux constats sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous.

Pour résumer, disons qu'entre 2001 et 2011, les réformes de la GFP au Burkina Faso ont produit des résultats. Des améliorations majeures ont été obtenues dans tous les domaines du système de la GFP, à l'exception de l'examen et de l'audit externes. Cependant, même dans ce domaine, des progrès ont été réalisés pendant ces dix années, avec notamment la création d'une Cour des Comptes fonctionnelle et indépendante, conformément aux exigences des directives de l'UEMOA. La Revue des Dépenses Publiques 2009 a indiqué que «le Burkina Faso fait office de leader de la GFP en Afrique » (World Bank 2009). Avec l'Île Maurice, c'est le seul pays francophone d'ASS qui obtient un score EPIN supérieur à 2,5 et des notes PEFA le plaçant dans le quartile supérieur du continent.

Trois facteurs sont à la base du succès des réformes de la GFP au Burkina Faso :

- Un engagement politique clair et durable pour le processus de réforme de la GFP ;
- Un cadre solide pour la mise en œuvre des réformes et leur coordination technique, et
- Un cadre structuré pour la coordination de l'appui des PTF au programme, le suivi des progrès et la gestion du dialogue avec les parties prenantes extérieures et nationales.

Ces facteurs ont créé un cadre d'apprentissage permettant d'adapter les réformes aux contraintes de capacités (notamment au niveau du système de gestion financière intégré, qui a bénéficié de la présence d'un «groupe d'utilisateurs » actif) et aux contraintes politiques (particulièrement dans le cas de la réforme fiscale). Dans une certaine mesure, ils ont également permis la correction des erreurs initiales dans la conception des réformes. Dans certains cas, comme pour les budgets-programmes et les CDMT, le processus d'apprentissage a été lent, mais des adaptations ont néanmoins été réalisées, et les nouveaux manuels de formulation et de suivi des budgets-programmes (2011)

semblent fournir une approche efficace de l'institutionnalisation de ces réformes.

Deux facteurs sous-jacents contribuent également à expliquer le succès des réformes au Burkina Faso. Premièrement, les capacités techniques et les qualités de managériales des fonctionnaires ayant des responsabilités au niveau de la GFP sont substantiellement supérieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Cela est en partie dû au fait que le programme de réformes de la GFP accorde une place importante à la formation et au renforcement des capacités. Un autre facteur peut-être plus significatif a été l'ENAREF (École Nationale des Régies Financières), qui existe depuis 20 ans et qui produit chaque année des diplômés en gestion financière et en comptabilité publique. En plus de cela, la fonction publique dans son ensemble est disciplinée et bien organisée.

Le second facteur contextuel qui est d'une importance considérable est le degré de centralisation du pouvoir politique, des institutions budgétaires et du processus de réforme du budget. Le président étant le chef du principal parti politique et bénéficiant d'une majorité substantielle à l'Assemblée nationale, les compromis politiques nécessaires dans de nombreux pays voisins (comme au Ghana et au Malawi, les deux autres pays ayant fait l'objet d'une étude de cas) n'étaient généralement pas nécessaires au Burkina Faso. Cela a permis au gouvernement d'adopter une approche cohérente et logique de la mise en œuvre des réformes de la GFP. En plus de cela, tout au long de la période de l'évaluation, le ministère des Finances a exercé un pouvoir fort sur les autres ministères, ce qui lui a permis de s'assurer du fait que ces derniers se conforment aux réformes. Enfin, la concentration de la fonction de coordination de toutes les initiatives de réforme du budget prévues par le SP-PPF rattaché au bureau du ministre a également conféré une autorité certaine au processus de réforme.

Par rapport à la durabilité des réformes, la centralisation de l'autorité a représenté un avantage dans le contexte des objectifs spécifiques des réformes des 10–15 dernières années. Pourtant, au fur et à mesure de l'évolution des objectifs, en particulier afin d'améliorer certains aspects de la gestion basée sur les résultats et de s'attaquer aux questions de rapidité et d'efficacité des dépenses publiques, l'autorité budgétaire doit connaître un certain degré de décentralisation. En effet, elle est recommandée par les dernières directives de l'UEMOA. Afin de soutenir la décentralisation, le SP-PPF devra renforcer sa fonction de rapprochement et adopter un mode de fonctionnement plus décentralisé. De même, au niveau politique, alors qu'approchent les prochaines élections présidentielles, les responsables actuels des réformes de la GFP (en particulier le ministre des Finances et son équipe) devront trouver les moyens de disséminer les expériences tirées du processus de réforme et d'élargir le soutien politique en sa faveur.

Tableau 1 : Résumé des réponses aux questions d'évaluation

Question d'évaluation	Constats clés
Intrants et contexte : la conception des réformes de la GFP (chapitre 2)	
QE 1 : Quelle a été la nature et l'ampleur des intrants pour la réforme de la GFP fournis par le gouvernement et par les donateurs ?	Les ressources réelles (décaissements) fournies par les donateurs pour la réforme de la GFP entre 2001 et 2011 sont estimées à 30–35 millions de USD . Au moins vingt-deux projets séparés ont été mis en œuvre entre 2001 et 2011. Nous estimons que si l'on combine le financement des coûts récurrents et de l'appui direct aux projets de réforme de la GFP, la contribution du gouvernement du Burkina Faso est, sans doute, équivalente aux contributions des donateurs (30 à 35 millions de USD).
QE 2 : Quels types de structures ont été utilisés pour la conception et la gestion de ces intrants aux réformes ? Comment ont-elles servi à la fourniture d'un cadre de prestation coordonné et harmonisé ?	Les réformes de la GFP se sont fondées sur de solides arrangements de coordination pendant cette période : <ul style="list-style-type: none"> • Un programme de réformes de la GFP intégré, développé tout au long d'un processus de consultation alimenté par des évaluations diagnostiques et approuvé par le Conseil des ministres. • Un cadre de coordination (le SP-PPF) géré par un personnel local de haute qualité, faisant autorité et bénéficiant de liens directs avec le ministère des Finances. • Un cadre de mise en œuvre mené par des institutions et agences dotées statutairement responsable des fonctions en cours de réforme et travaillant sous le contrôle étroit du SP-PPF. • Un cadre harmonisé pour la fourniture d'un appui budgétaire au programme commun de réforme de la GFP et pour un dialogue régulier sur les questions de réforme de la GFP.

Question d'évaluation

Constats clés

QE 3 :
Quels types d'actions complémentaires les donateurs ont mis en œuvre pour soutenir les réformes de la GFP, et quelle a été leur importance ? Ont-elles eu une influence sur les contraintes extérieures subies par la réforme ?

La majorité de la période de l'évaluation est caractérisée par une utilisation limitée des systèmes nationaux et par une utilisation fréquente de procédures (comme des arrangements spéciaux pour les ressources du PPTÉ ou le fonds commun pour l'éducation) compliquant la gestion intégrée et cohérente des ressources extérieures et intérieures. La proportion d'appui budgétaire dans l'APD totale a régulièrement augmenté, pour atteindre 31 % en 2009. Cette augmentation a permis de fournir des ressources additionnelles pour financer les dépenses discrétionnaires. Cependant, l'appui budgétaire a représenté 12 % des dépenses publiques totales, moins qu'au Mozambique et en Tanzanie, où il a largement dépassé 15 % en dépit de systèmes de GFP ayant obtenu des notes PEFA inférieures à celles du Burkina Faso. En plus de cela, la prévisibilité des décaissements pour l'appui budgétaire dans l'année a empiré.

La participation des bailleurs de fonds qui fournissent de l'appui budgétaire au dialogue sur la GFP a contribué à institutionnaliser le processus de suivi de la réforme et à garantir que toutes les parties prenantes prennent le processus au sérieux. Un système de conditionnalités détaillé sur les questions de GFP a n'était pas très utile : les progrès réalisés se seraient sans doute produits, et dans les cas où les progrès étaient été décevants (réformes fiscales), les conditionnalités n'ont eu aucune influence. On peut donc en conclure que **le dialogue sur les politiques a protégé l'agenda des réformes, mais sans l'élargir. Il a également contribué à ouvrir l'agenda des réformes** en présentant les idées de réforme et en contribuant à perfectionner les approches de la mise en œuvre.

Question d'évaluation	Constats clés
<p>QE 4 : Dans quelle mesure a-t-on assisté à une pression de la population ou des institutions régionales en faveur de la réforme de la GFP, et quelle a été son influence sur les contraintes extérieures subies par les réformes ?</p>	<p>L'influence des OSC sur les décisions politiques a été faible. Au Burkina Faso, les OSC sont parfois consultées à du fait des idées qu'ils défendent, autrement dit, il arrive qu'elles ouvrent l'espace politique, mais elles n'ont pas d'influence directe sur l'agenda des réformes.</p> <p>Le parti au pouvoir ayant conservé la majorité des sièges après plusieurs élections, l'Assemblée nationale n'est pas perçue comme ayant une influence significative sur l'ampleur et la nature des réformes de la GFP, qui continuent à être prises en charge par l'Exécutif.</p> <p>La Commission de l'UEMOA a eu un fort impact sur l'agenda politique des réformes, et il est possible qu'elle ait aussi élargi cet agenda, en se fondant sur l'engagement initial vis-à-vis du changement, et en contribuant à l'expansion des ambitions politiques.</p>
<p>QE 5 : Quelle a été la pertinence du programme de réformes de la GFP vis-à-vis des besoins et du contexte institutionnel ? Dans quelle mesure des adaptations ont-elles été apportées en réponse au contexte et à l'évolution des priorités nationales ?</p>	<p>Les intrants des réformes ont permis de cibler des domaines de faiblesse de la GFP, de répondre aux problèmes de réforme intéressant les dirigeants politiques et, pour la plus grande partie, d'adapter les processus aux contraintes du contexte institutionnel. En plus de cela, le processus actif d'apprentissage et d'adaptation qui a caractérisé les réformes de la GFP a permis de modifier les réformes les moins pertinentes ou les moins appropriées. Le leadership du gouvernement pendant la conception et la mise en œuvre a été essentiel à tous ces succès.</p>

Question d'évaluation	Constats clés
Réalisations : la production des réformes de la GFP (Chapitre 3)	
<p>QE 6 : Quelles ont été les réalisations du processus de réforme de la GFP, et dans quelle mesure l'appui direct des donateurs a-t-il contribué à ces réalisations ?</p>	<p>Les réalisations majeures des réformes ont été produites tout au long de la période d'analyse et ont concerné tous les domaines du cycle de la GFP, particulièrement la préparation du budget, la perception de l'impôt, la gestion financière et la présentation de rapports financiers, et les marchés publics. Le financement extérieur des projets n'a pas été un facteur de succès critique. La plupart des réalisations produites tout au long de cette période ont bénéficié d'un appui extérieur, mais leur caractéristique la plus notable est qu'elles ont toutes bénéficié d'un financement de l'État. Ainsi, la plupart des réformes se seraient sans doute poursuivies (peut-être plus lentement) avec un financement direct de l'État en l'absence d'un financement extérieur des projets.</p> <p>Une AT opportune et choisie avec soin par les agences donatrices semble avoir été une contribution plus importante que le financement des projets.</p>

Question d'évaluation	Constats clés
<p>QE7 : Quelle a été l'efficacité de la production de ces réalisations ? Le rythme et l'enchaînement des réformes ont-ils été appropriés et rentables ? Le coût par réalisation est-t-il acceptable ?</p>	<p>Dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme de réformes de la GFP semble avoir été efficace, même s'il est difficile de juger précisément de l'efficacité de la production des réalisations de la réforme de la GFP :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La majorité des réalisations prévues de manière explicite dans le programme de réformes de la GFP du gouvernement (PRGB et SRFP) ont été produites, et, pour la majeure partie, sans retard excessif. La seule exception à cela a été le travail réalisé dans le cadre des budgets-programmes/CDMT sectoriels. • L'AT fournie par des partenaires extérieurs qui n'a pas été reliée de manière explicite aux réalisations définies dans le programme de réformes (PRGB et SRFP) a été considérablement moins efficace. • Le rythme et de l'enchaînement des réformes a généralement été de bonne qualité, le développement et l'expansion graduels du système d'information financière intégré (CID et modules liés) est un bon exemple à cet égard. • L'enchaînement des étapes du cadre de dépenses à moyen terme et des budgets-programmes a été beaucoup moins bon, mais le gouvernement et ses partenaires ont tiré des enseignements de cette expérience, et les travaux réalisés dans ce domaine depuis 2008 sont beaucoup mieux structurés. • La contribution des partenaires extérieurs à l'efficacité générale du programme est mitigée : les donateurs ont été responsables des cas d'inefficacité les plus frappants, même s'ils ont aussi apporté d'importantes contributions à la performance globale généralement positive.

Question d'évaluation

Constats clés

QE 8 :
Quelles ont été les contraintes extérieures subies par les productions de la réforme de la GFP au niveau politique, du financement ou des politiques ? De quelle manière ont-elles varié entre les différents composants de la réforme de la GFP ?

- **L'engagement politique a été au cœur du succès rencontré par le Burkina Faso dans la mise en œuvre de ses réformes de la GFP.** Cet engagement a été (i) cohérent et durable, (ii) réel et (iii) fondé sur de solides bases techniques.
- Cependant, il est intéressant de constater que l'engagement pour la réforme de la GFP a été limité. Les députés de l'Assemblée nationale ne se sont pas vraiment intéressés aux questions de réforme de la GFP. Le grand public accorde une grande valeur à la paix et à la stabilité, auxquelles la réforme de la GFP peut contribuer, mais dans l'ensemble, il n'a pas la discipline de payer les impôts, ce qui a obligé le gouvernement à faire preuve de prudence au niveau de l'élargissement de l'assiette fiscale.
- Jusqu'en 2011, la centralisation au Burkina Faso a représenté un avantage significatif, mais la mise en œuvre des directives de l'UEMO nécessitera la décentralisation de l'autorité budgétaire. L'appropriation du programme de réformes de la GFP devra être élargie si l'on veut que sa mise en œuvre continue d'être efficiente.
- Quand des réformes spécifiques de la GFP connaissent des difficultés, les contraintes politiques sont généralement la principale cause. L'opposition initiale à la suppression des exonérations d'impôts illustre bien cette situation.
- L'insuffisance des financements n'ont pas été les principales contraintes pendant la période d'évaluation. Le programme de réformes de la GFP a bénéficié de ressources significatives, fournies à la fois par des sources extérieures et par le budget de l'État.
- Les contraintes de l'agenda politique des réformes ont freiné le développement des budgets-programmes et la simplification des procédures d'exécution budgétaire, mais dans l'ensemble, elles n'ont pas été insurmontables.

Question d'évaluation	Constats clés
Résultats intermédiaires et évaluation générale de la réforme de la GFP et de l'appui des donateurs à la réforme de la GFP (Chapitre 4)	
<p>QE 9 : Quels ont été les résultats intermédiaires des réformes de la GFP, notamment à l'égard de l'évolution de la qualité des systèmes de GFP ?</p>	<p>Entre 2007 et 2010, les systèmes de GFP du Burkina Faso ont connu une amélioration significative si l'on en croit les évaluations PEFA : 21 des 71 indicateurs se sont améliorés, 47 sont restés stables et seuls 3 se sont détériorés. Les notes moyennes se sont améliorées dans chaque grappe de la GFP entre 2007 et 2010, amenant 5 des 6 grappes au-dessus de la moyenne des 100 pays ayant fait l'objet d'une évaluation PEFA (principalement des pays à faible revenu), tandis qu'une grappe (examen et audit externes) atteignait la moyenne.</p>
<p>QE 10 : Dans quelle mesure les résultats intermédiaires produits ont été nécessaires pour l'amélioration de la qualité de la prestation de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables ?</p>	<p>En l'absence d'une amélioration de l'accès du public aux informations, la pertinence globale des réformes de la GFP vis-à-vis des femmes et des groupes vulnérables a été modeste. Certaines améliorations des systèmes de GFP sont pertinentes, mais l'impact de l'amélioration des systèmes de classification et de la présentation de rapports a été atténué par la faible accessibilité du public aux informations sur les dépenses publiques. Néanmoins, des engagements ont été pris pour des améliorations dans ce domaine. S'ils sont respectés, l'introduction prévue des classificateurs des budgets-programmes en 2012 et 2013 aura un impact majeur sur la capacité à analyser les dépenses consacrées aux programmes appartenant à des domaines clés de la prestation de services ciblant les femmes et les groupes vulnérables.</p>

Question d'évaluation

Constats clés

QE 11 :
Les efforts de réforme ont-ils été efficaces ? Dans la négative, pourquoi ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure les réalisations des réformes de la GFP sont les facteurs explicatifs des changements observés dans les résultats intermédiaires identifiés ?

- Le programme de réformes de la GFP au Burkina Faso a réussi à générer des améliorations dans tous les domaines clés de la gestion des finances publiques.
- L'évolution des améliorations des résultats intermédiaires est proche de celle de la production des réalisations de la réforme de la GFP. Cela s'observe tout à la fois au niveau des grappes sur lesquelles les efforts étaient concentrés et aussi au niveau du calendrier des améliorations. **Cela suggère que les réformes de la GFP ont été efficaces.**
- Cela suggère aussi l'absence de moteurs d'amélioration de la GFP en dehors du programme formel de réforme. Par exemple, la qualité de l'accès du public aux informations fiscales, qui aurait pu connaître une amélioration sous la pression du public, n'a pas du tout évolué entre 2007 et 2010. De même, le caractère opportun et l'exhaustivité de l'examen par l'Assemblée nationale du rapport de la Cour des Comptes sur la Loi de Règlement (comptes définitifs) se sont même détériorés.
- Ainsi, l'Exécutif a pu diriger un programme de réformes de la GFP bien structuré et efficace et attirer un financement extérieur, mais la société civile et l'Assemblée nationale ne sont toujours pas engagées sur des aspects du programme de réformes de la GFP où leur influence pourrait être significative.
- Le financement extérieur du programme de réformes a clairement facilité les progrès, mais il n'a pas été essentiel à son succès.

Question d'évaluation	Constats clés
<p>QE 12 : Dans quelle mesure les gains identifiés au niveau des résultats intermédiaires apparaissent-ils durables ? Le processus de réforme de la GFP est-il durable ?</p>	<p>À court et moyen terme, les améliorations des résultats intermédiaires de la GFP au cours des dix dernières années semblent durables. Ces réformes bénéficient d'un engagement fort aux niveaux politique et technique. Un solide outil de coordination (SP-PPF) est en place et pourra continuer de conduire le processus de réforme. En matière de gestion et de développement de ces réformes, les capacités techniques au sein du gouvernement sont relativement solides, et il est fort probable que les réformes futures continueront de bénéficier d'une combinaison de ressources publiques et de financements des donateurs. En plus de cela, les réformes ont déjà atteint un niveau élevé de fonctionnalité dans la quasi-totalité des principaux domaines. Sans financement supplémentaire de la réforme, il devrait donc être possible de préserver la majorité des gains des réformes passées.</p> <p>À moyen et à long terme, il sera nécessaire, mais difficile, de s'éloigner d'un modèle centralisé pour la gestion et la mise en œuvre des réformes.</p>

1. Résumé des objectifs et de l'approche

Ce rapport pays est présenté par Fiscus Limited, UK, en collaboration avec Mokoro Ltd, Oxford. C'est l'un des trois rapports pays compris dans l'évaluation conjointe de la réforme de la Gestion des Finances Publiques (GFP) gérée par la Banque africaine de développement, le Danemark et la Suède. Le groupe de gestion de l'évaluation et le pair examinateur externe ont examiné la version préliminaire de ce rapport en novembre 2011. Les résultats ont aussi été présentés et débattus en janvier 2012 à Ouagadougou. Cette version finale du rapport pays a été révisée de manière à incorporer les commentaires de ces différentes sources. Ce rapport et ceux sur l'évaluation des réformes de la GFP au Malawi et au Ghana ont alimenté un rapport de synthèse régional pour l'Afrique qui a fait l'objet d'un processus de dissémination et de consultation.

1.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

Cette évaluation vise à répondre à deux principales questions contenues dans les termes de référence :

- Dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP produisent-elles des résultats (autrement dit, des améliorations de la qualité des systèmes budgétaires) ? ; et
- Dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ?

Il s'agit donc d'une évaluation à deux volets : premièrement, une évaluation des programmes généraux de réforme de la GFP mis en œuvre de 2001 à 2010 au Burkina Faso, et deuxièmement, une évaluation de l'appui extérieur fourni par les donateurs.

1.2 APPROCHE DE L'ÉVALUATION

Le cadre d'évaluation est défini dans le rapport de démarrage de l'étude¹. Il se base sur les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et porte ainsi son attention sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et la durabilité du programme général de réforme de la GFP et de l'appui extérieur fourni. L'objectif global est de tirer des enseignements sur (i) les types de réforme de la GFP mis en œuvre et leur interaction avec le contexte du Burkina Faso et (ii) les mécanismes de l'appui extérieur qui ont le plus contribué à leur succès. Ce succès se traduit par des

1 Lawson, A. (2011). Joint Evaluation of PFM Reforms in Burkina Faso, Ghana and Malawi : Inception Report. Oxford, Fiscus Limited, Mokoro Limited.

améliorations de la qualité des systèmes budgétaires, qui sont principalement mesurées grâce à l'évolution des indicateurs du cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et des rapports narratifs du PEFA. Le cadre d'évaluation considère ces évolutions comme des résultats intermédiaires dans la « théorie du changement de la GFP » qui soutient l'évaluation.

Le cadre (présenté dans le Graphique 1 ci-dessous) requiert une description détaillée des intrants, des réalisations et des résultats intermédiaires de la réforme de la GFP et aussi l'examen des liens entre eux. En plus de cela, il facilite l'analyse de la manière dont les contraintes extérieures (présentées comme des contraintes politiques, financières et d'espace des politiques) influencent la conversion des intrants de la réforme en réalisations.

Les **intrants** sont les ressources et autres moyens fournis afin de promouvoir les réformes de la GFP. Ils sont composés d'un ' part, des ressources directes allouées par les gouvernements aux efforts de réforme internes de la GFP, des ressources extérieures allouées par les donateurs pour contribuer aux efforts des réformes de la GFP et des ressources complémentaires fournies par les donateurs, qui visent à renforcer la GFP par le biais des systèmes nationaux et d'autre part, l'assistance à travers un appui budgétaire, ou à travers l'amélioration de la conception et la mise en œuvre des réformes de la GFP dans le cadre de dialogues politiques et de suivis externes (souvent reliés à l'appui budgétaire ou à des arrangements soutenus par le FMI).

Les **réalisations** sont les changements immédiats apportés à l'architecture et à la substance du système de GFP sous l'influence combinée d'une série d'intrants. Elles sont réparties en quatre groupes : i) Les changements de capacités des ressources humaines (personnes et compétences) ; ii) Les changements de lois, de procédures et de règles ; iii) Les changements de systèmes et de la manière de travailler ; et iv) Les changements de facteurs organisationnels (qualité des dirigeants, éthique professionnelle, degré de développement organisationnel).

Les **résultats intermédiaires** sont les changements de la qualité du système de GFP, mesurés grâce à l'évolution de la qualité des éléments suivants :

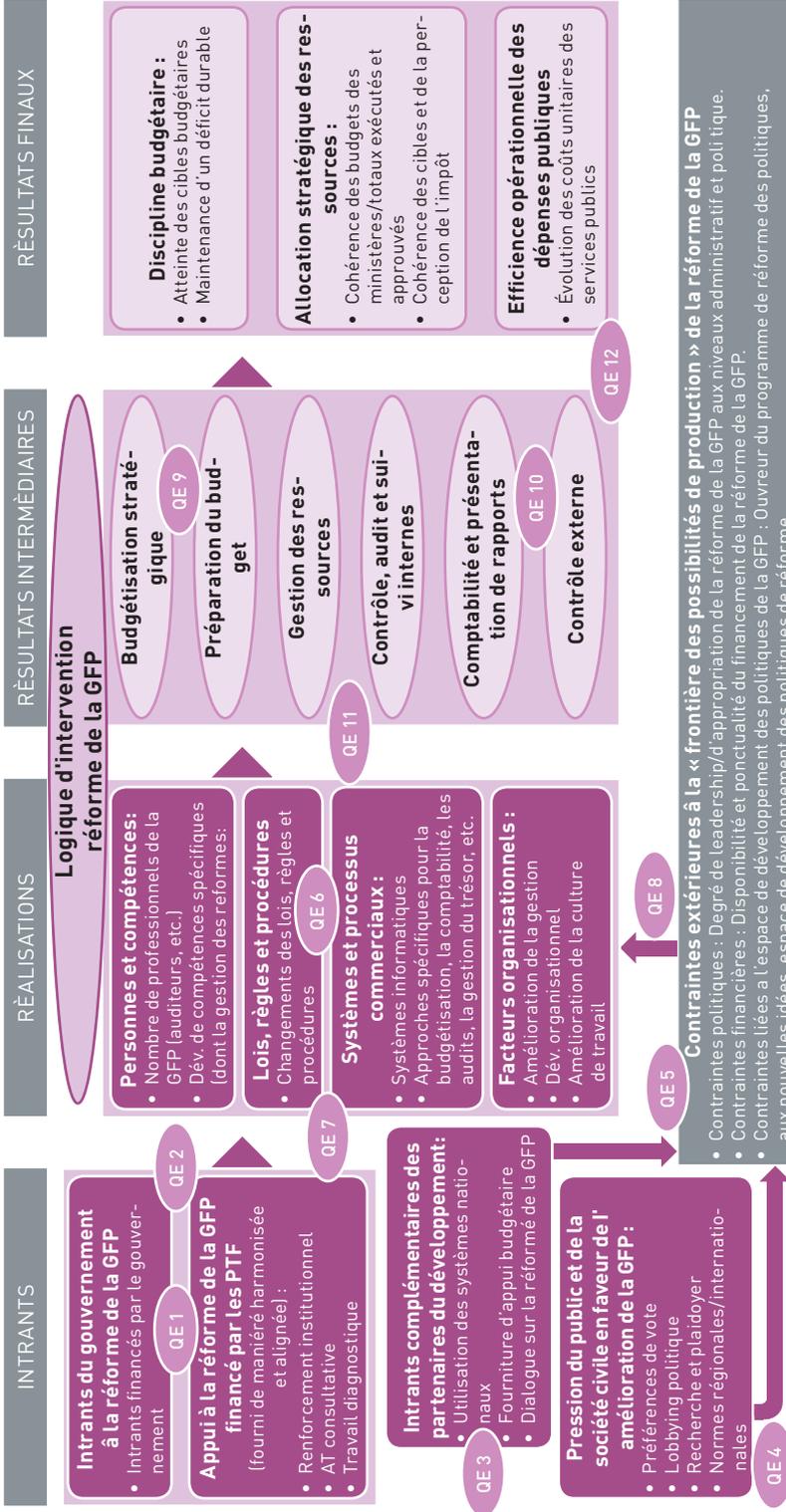
- i) Budgétisation stratégique ;
- ii) Préparation budgétaire (y compris les délibérations budgétaires du pouvoir législatif) ;
- iii) Gestion des ressources (tant les entrées que les sorties) ;
- iv) Contrôles, audit et suivi internes ;
- v) Comptabilité et présentation de rapports ; et
- vi) Contrôle externe.

L'approche proposée consiste à utiliser le cadre d'évaluation PEFA afin de mesurer l'évolution de chacune de ces grappes de fonctions, en regroupant les sous-dimensions des indicateurs PEFA conformément aux six grappes, pour ensuite calculer la note moyenne pour chaque grappe. Cette catégorisation se base sur Andrews (2010), et elle est également appliquée par De Renzio et coll. (2010).

Les contraintes extérieures empiètent sur la «fonction de production» de la réforme de la GFP, autrement dit sur la capacité des intrants de la réforme de la GFP à générer les réalisations prévues. Les principales contraintes sont «politiques» (degré d'appropriation et de soutien à des réformes données de la GFP), «financières» (capacité de financer les réformes de la GFP compte tenu des autres priorités à prendre en compte), et renvoient aussi à l'"espace de politiques» (nature des politiques pouvant être prises en compte lors de la conception des réformes de la GFP).

L'une des principales tâches de l'évaluation des réformes de la GFP au Burkina Faso a donc consisté à déterminer si des contraintes extérieures ont empêché ou ralenti la conversion des intrants des réformes en réalisations, et des trois contraintes, laquelle a été la plus significative à cet égard. L'objectif a été d'identifier les contraintes réelles subies par les différents types de réformes, et de déterminer si les obstacles aux réformes étaient dus à des modèles se situant au-delà des limites de la «fonction de production» de la réforme de la GFP, tout en examinant aussi le rôle de l'appui des PTF dans ce processus.

Graphique 1 : Le cadre d'évaluation et la place occupée par les questions d'évaluation au sein de la logique d'intervention



Au Burkina Faso et dans les deux autres études pays, les progrès généraux du programme de réforme de la GFP et de trois réformes spécifiques, sous la forme d'études de cas, ont été évalués. Les trois réformes choisies pour le Burkina Faso sont (i) l'introduction progressive du système d'information sur la gestion financière intégré, appelé Circuit Intégré de Dépenses (CID), ainsi que ses différents sous-systèmes complémentaires, (ii) la réforme du système de gestion des recettes et (iii) l'introduction de la budgétisation programmatique à moyen terme au travers du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et des budgets-programmes.

1.3 LES PRINCIPALES QUESTIONS D'ÉVALUATION

Encadré 1 : Principales questions d'évaluation

A. Intrants et contexte : la conception de la réforme de la GFP

- QE. 1 : Quelle a été la nature et l'ampleur des intrants de la réforme de la GFP fournis par le gouvernement et par les donateurs ?
- QE. 2 : Quels types de structures ont été utilisés pour la conception et la gestion de ces intrants des réformes ? Ces structures ont-elles servi à la fourniture d'un cadre de production coordonné et harmonisé ?
- QE. 3 : Quels types de mesures complémentaires les donateurs ont-ils prises pour soutenir les réformes de la GFP, et quelle a été leur importance ? Ont-elles eu une influence sur les contraintes extérieures subies par la réforme ?
- QE. 4 : Dans quelle mesure a-t-on assisté à une pression publique (au niveau national) ou institutionnelle (au niveau régional) en faveur de la réforme de la GFP, et de quelle manière cela a-t-il influencé les contraintes extérieures subies par les réformes ?
- QE. 5 : Quelle a été la pertinence du programme de réformes de la GFP vis-à-vis des besoins et du contexte institutionnel ? Le soutien des donateurs s'est-il aligné sur les priorités nationales ? Dans quelle mesure des adaptations ont-elles été apportées en réponse au contexte et à l'évolution des priorités nationales ?

B. Réalisations : la production de la réforme de la GFP

- QE. 6 : Quelles ont été les réalisations du processus de réforme de la GFP, et dans quelle mesure l'appui direct des donateurs a-t-il contribué à ces réalisations ?
- QE. 7 : Quelle a été l'efficacité de la génération de ces réalisations ? Le rythme et l'enchaînement des réformes ont-ils été appropriés et rentables ? Le coût par réalisation a-t-il été acceptable ?
- QE. 8 : Quelles ont été les contraintes extérieures subies par la production de la réforme de la GFP au niveau politique, du financement ou des politiques ? De quelle manière ont-elles varié entre les différents composants de la réforme de la GFP ?

C. Résultats : évaluation générale de la réforme de la GFP et de l'appui des donateurs à la réforme de la GFP

- QE. 9 : Quels ont été les résultats intermédiaires des réformes de la GFP, notamment à l'égard de l'évolution de la qualité des systèmes de GFP ?
- QE. 10 : Dans quelle mesure les résultats générés ont-ils été nécessaires pour l'amélioration de la qualité des prestations de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables ?
- QE. 11 : Les efforts de réforme ont-ils été efficaces ? Dans la négative, pourquoi ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure les réalisations de la réforme de la GFP constituent-elles des facteurs explicatifs des changements observés dans l'évolution des résultats intermédiaires ?
- QE. 12 : Dans quelle mesure les progrès identifiés au niveau des résultats intermédiaires apparaissent-ils durables ?

L'étude du Burkina Faso s'est basée sur douze questions d'évaluation communes aux trois études de cas pays (voir l'Encadré 1 ci-dessus, et la présentation plus complète des questions d'évaluation et des critères d'évaluation correspondants à l'Annexe A). Les questions d'évaluation sont structurées de manière à fournir un cadre standard pour la collecte d'éléments de preuve. Ainsi, les résultats des études de cas pays pourront être facilement synthétisés afin de fournir des réponses aux questions générales de haut niveau comprises dans l'évaluation. Les questions associent des grands axes d'évaluation du CAD de l'OCDE aux préoccupations spécifiques à cette étude.

1.4 PROCESSUS DES ÉTUDES DE TERRAIN

Les études de terrain ont été réalisées du 18 au 30 juillet 2011 et ont compris des entretiens avec des acteurs centraux de l'Exécutif, de la Cour des comptes, de la communauté des donateurs, de l'Union Économique et Monétaire de l'Ouest de l'Afrique (UEMOA) et de la société civile. Ces travaux ont été complétés par trois discussions de groupe organisées à la fin de l'étude de terrain avec la société civile, les donateurs et des acteurs clés de la GFP appartenant à l'Exécutif. À l'exception des contacts avec la société civile, qui ont été gérés séparément, le programme de réunions a été organisé par la Direction Générale de la Coopération (DG-Coop) du ministère de l'Économie et des Finances en collaboration avec le Secrétariat Permanent pour le suivi des Programmes et Politiques Financières (SP-PPF). La liste complète des personnes rencontrées est donnée dans les annexes.

Au sein du secteur public, l'équipe a communiqué avec les principales directions du ministère de l'Économie et des Finances, avec les différents organismes d'audit et de réglementation (Cour des comptes, Autorité de régulation des marchés publics, Inspection générale des finances), avec deux ministères sectoriels (Agriculture et Ressources Halieutiques – MARH ; Éducation – MENA), avec des agents exerçant au niveau déconcentré régional (Région Centre-Sud) et avec des responsables et agents de deux communes (Manga et Téocé). Comme le Parlement ne siégeait pas à Ouagadougou au moment de l'étude de terrain, il n'a malheureusement pas été possible de rencontrer des membres du pouvoir législatif.

L'étude de terrain a représenté la deuxième phase de l'étude pays : la première phase consistait à produire un rapport documentaire sur le Burkina Faso sur la base de la documentation publique existante et qui fournit des éléments détaillés sur le contexte et les intrants, sur les réalisations et sur les résultats intermédiaires spécifiques des réformes. La majeure partie des chapitres 2 et 3 du présent rapport est fortement fondée sur ce travail préliminaire.. Plusieurs annexes sont aussi directement tirées du rapport documentaire.

1.5 STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport suit la structure standard utilisée pour les trois études pays. En plus de ce chapitre sur les objectifs et l'approche de l'étude, il comprend (i) un chapitre décrivant le contexte et évaluant les intrants des réformes de la GFP au Burkina Faso ; (ii) un chapitre sur les réalisations prévues et réelles ; (iii) un chapitre traitant des résultats intermédiaires ; et iv) un chapitre contenant les conclusions et un résumé des leçons apprises.

2. Intrants et contexte : la conception de la réforme de la GFP

2.1 CONTEXTE DE LA RÉFORME

Au cours des vingt dernières années, le Burkina Faso a bien avancé sur la voie du développement. La stabilité politique, la plate-forme de réformes économiques et sociales progressive du gouvernement, de solides politiques macroéconomiques et des investissements durables ont permis à ce pays de bénéficier de taux de croissance significatifs et de parvenir à une petite baisse de l'incidence de la pauvreté.

Cadre politique

Depuis l'adoption de la nouvelle constitution le 2 juin 1991, le Burkina Faso est l'un des pays les plus stables de la région. Le président Blaise Compaoré a été élu à la tête du gouvernement en 1991, en 1998, en 2007 et en 2010². Cependant, le processus électoral n'a toujours favorisé une alternance politique en raison essentiellement de l'absence d'une opposition crédible et bien organisée. Ce constat continue à préoccuper les observateurs. Récemment, des troubles sociaux ont commencé à faire leur apparition, avec des émeutes provoquées par l'augmentation des prix des produits alimentaires, des grèves nationales et des manifestations d'étudiants pour protester contre les salaires trop bas, et des manifestations sporadiques de l'armée et des forces de police. Ces problèmes internes ont provoqué des remaniements au sein du gouvernement en 2008 et au début de 2011.

2 Voir l'Annexe D pour une chronologie des principaux événements politiques et économiques au Burkina Faso.

Tableau 2 : Notes de l'ouverture politique et de la corruption

Ouverture politique ^a	Droits politiques ¹	5
	Libertés civiles ²	3
Score sur l'indice de perception de la corruption ^{3b}		3,1

a Source : Freedom In the World 2010, Freedom House ;

b Source : Corruption Perceptions Index 2010, Transparency International

- 1 Le processus de notation se base sur une liste de 10 questions portant sur les droits politiques. Des notes allant de 1 (niveau de liberté le plus élevé) à 7 (niveau de liberté le plus faible) sont attribuées à chaque question, et une note globale est calculée à partir de la moyenne des notes.
- 2 Le processus de notation se base sur une liste de 15 questions portant sur les droits civils. Des notes allant de 1 (niveau de liberté le plus élevé) à 7 (niveau de liberté le plus faible) sont attribuées à chaque question, et une note globale est calculée à partir de la moyenne des notes.
- 3 L'IPC mesure la perception de la corruption du secteur public dans un pays sur une échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très peu corrompu).

Dans le domaine de l'ouverture politique, des libertés civiles et de la corruption, le tableau 1 présente le score obtenu par le Burkina Faso dans le cadre de l'évaluation de Freedom House et de Transparency International. En 2010, il occupait la 98e place (sur 178) de l'indice de perception de la corruption de Transparency International (devant tous les pays d'Afrique de l'Ouest à l'exception du Ghana et du Liberia).

En dépit de la faiblesse du débat politique public au niveau national, le Burkina Faso est perçu par ses voisins et sur la scène internationale comme un pays de réforme qui est en voie de modernisation. La gestion des finances publiques est notamment une source de fierté nationale, puisque le nom du pays place déjà la barre très haut : en effet, Burkina Faso signifie «Le pays des hommes intègres ». Comme l'a noté la Banque mondiale :

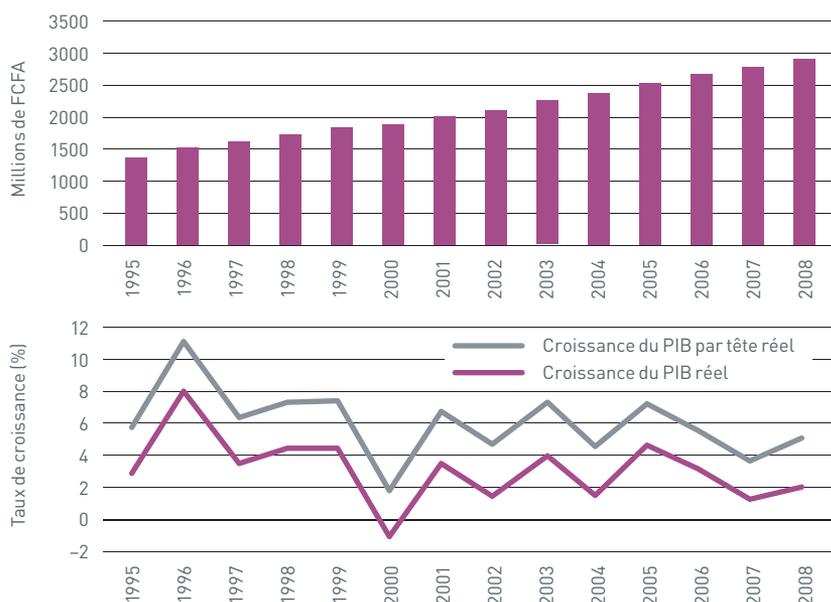
La fierté nationale burkinabé continue à représenter un important facteur de changement et un moteur de la gouvernance au niveau régional... Une solide fierté nationale a... engendré un esprit de compétition dans ce pays, qui est déterminé à améliorer durablement ses performances par rapport au reste de la région. (World Bank 2009b.)

Contexte économique et social

Au cours des vingt dernières années, le Burkina Faso a été le théâtre d'un vaste processus de réforme macroéconomique et monétaire. Le changement de régime de 1987 a marqué la transition d'un modèle d'obédience socialiste vers une politique économique plus ouverte et plus orientée vers le marché. Jusqu'en 1994, la croissance économique réelle était négative, mais cette année-là, une dévaluation de la devise a provoqué une remarquable accélération de la croissance. Entre 2000 et 2010, le Burkina Faso a connu un taux de croissance moyen de 5,2 % par an. Au cours des 20 dernières années, la croissance économique a été plus forte et taux d'inflation plus faible au Burkina Faso par rapport à la moyenne des pays de l'UEMOA et de l'Afrique subsaharienne (ASS). En plus de cela, à part une brève augmentation après la dévaluation, l'inflation moyenne est restée au-dessous de 3 % depuis 1995.

Néanmoins, l'économie de ce pays reste vulnérable aux chocs externes comme les sécheresses, les inondations et la fluctuation des prix du carburant, des produits alimentaires et du coton. Ce pays sans accès à la mer est également dépendant des bonnes relations avec ses voisins. Pendant la période considérée dans le cadre de cette évaluation, les deux crises principales qui l'ont frappé ont été la guerre civile en Côte d'Ivoire en 2002, et la combinaison de prix élevés du carburant et des produits alimentaires et de la crise financière mondiale en 2008. Les inondations de 2009 ont également eu un impact sur l'économie. Le taux de croissance annuelle était estimé à 3,2 % en 2009.

Graphique 2 : Croissance réelle du PIB et croissance par habitant (1995 – 2008)



Source : FMI et Banque Mondiale, 2009 c.

Jusqu'à tout récemment, l'économie du pays dépendait fortement des exportations de coton, mais au cours des deux dernières années, on a pu observer une diversification des exportations du pays avec l'or et d'autres minéraux, le bétail et les céréales. En 2009, l'or a remplacé le coton en tant que premier produit d'exportation du Burkina Faso. Les prévisions laissent voir que le secteur de l'exploitation minière va entraîner une augmentation des revenus de l'exportation de 25 %, drainant ainsi, 450 millions de dollars de recettes fiscales supplémentaires entre 2010 et 2015 (World Bank, 2010a).³ L'économie a retrouvé la croissance en 2010 (7 %) grâce à une augmentation substantielle du volume d'exportation de l'or et à une augmentation du prix des métaux sur les marchés internationaux.

3 Le Burkina Faso a révisé son code minier en 2003, et a officiellement lancé une nouvelle initiative visant à publier tous les revenus du secteur minier en juin 2008

Tableau 3 : Burkina Faso – indicateurs sélectionnés

PIB par habitant PPA, 2005 \$ international a	1078,0
Population, en millions a	15,8
% de la population vivant avec moins de 1,25 \$ pp/jour b	56,5
Espérance de vie à la naissance b	53,7
Taux d’alphabétisation a	29
Malnutrition infantile (% d’enfants de moins de 5 ans) a	37
Coefficient de Ginib	39,6
Taux de croissance annuel de la population b	3,1

^a Source : World Bank Development Indicators 2010 ;

^b Source : Human Development Report 2010

Une croissance économique durable, une augmentation des dépenses sociales et des améliorations significatives de l’accès aux services de base ont provoqué une baisse de l’incidence de la pauvreté, qui est passée de 54 % en 1998 à 46,4 % en 2003. Elle est actuellement estimée aux alentours de 43 %. Des efforts soutenus et des investissements durables ont eu pour résultats une amélioration tendancielle du niveau du développement humain, avec de fortes augmentations du taux de scolarisation brute au primaire, de l’utilisation des services de santé, du pourcentage de naissances assistées et de l’amélioration du taux d’accès à l’eau potable. Mais en dépit de tout cela, le Burkina Faso demeure l’un des pays les plus pauvres du monde. Il est classé 161 sur 169 pays selon l’indice de développement humain 2010. Plus de la moitié de sa population, qui est d’environ 16 millions d’habitants, a moins de 15 ans. Deux enfants sur cinq souffrent de malnutrition, et les deux tiers de la population sont analphabètes.

Tableau 4 : Burkina Faso – Etat consolidé des opérations du gouvernement central

en % du PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (proj)
Total des revenus et des subventions	18.0	16.6	17.4	17.1	16.7	17.9	20.0	17.1	19.3	22.0
Recettes nationales	10.9	11.4	12.1	12.8	12.3	12.3	13.5	13.1	13.5	15.6
Subventions	7.1	5.2	5.3	4.3	4.4	5.6	6.5	4.0	5.8	6.4
Total des dépenses et des prêts nets	21.8	21.4	20.3	21.3	21.7	22.9	25.6	21.5	24.1	25.2
Dépenses courantes	10.4	11.4	10.4	10.5	11.2	12.1	13.8	12.3	12.5	12.4
dont: Traitements et salaires	4.7	4.5	4.5	4.4	4.8	5.0	5.8	5.4	5.7	5.7
Dépenses d'investissement et prêts nets	11.4	10	9.9	10.8	10.5	10.8	11.8	9.2	11.6	12.8
dont: Nationaux	3.0	3.8	3.6	5.5	5.0	4.9	5.4	5.4	6.6	6.5
Étrangers	8.4	6.3	5.4	5.9	5.9	6.4	6.4	3.5	4.9	6.3
Solde global	-3.8	-4.8	-2.9	-4.2	-5.0	-5.0	-5.6	-4.4	-4.8	-3.2

Source : FMI 2002, 2005, 2008, 2010b)

Entre 2002 et 2009, les dépenses du gouvernement ont augmenté de 7,8 % par an en moyenne (en termes réels) par rapport à une moyenne de 1,4 % entre 1999 et 2001. Cela s'explique par l'accélération de la croissance économique et par l'augmentation progressive de la part des dépenses publiques totales dans le PIB (voir le tableau ci-dessous). La part des dépenses liées à la réduction de la pauvreté a augmenté de manière significative depuis 2000, tant au niveau du PIB que des dépenses totales.⁴

En dépit des efforts significatifs réalisés pour moderniser le système de gestion fiscale, les recettes fiscales en pourcentage du PIB n'ont connu qu'une augmentation modeste, atteignant 13,5 % en 2009, largement en deçà de la cible de 17 % du PIB établie par les critères de convergence de l'UEMOA. Grâce à la nouvelle législation fiscale en 2010 et aux améliorations de l'informatisation des processus, les recettes fiscales devront atteindre 15,6 % du PIB en 2010.

2.2 CONTEXTE DE BASE DES RÉFORMES

L'histoire du Burkina Faso est marquée par des réformes économiques conçues et mises en œuvre par ses gouvernements successifs. Ces réformes sont décrites comme des «ajustements structurels volontaires». Une nouvelle phase de réformes a été lancée au début des années '90 dans le cadre des programmes d'ajustement du FMI et de la BM, et aussi pour répondre aux critères et standards de convergence pour la gestion macroéconomique et fiscale

4 Voir l'annexe B pour plus de détails et des tableaux sur la situation budgétaire

mis en place par l'UEMOA. Elles visaient à aligner le secteur public sur l'économie de marché, comme l'exigeait la «rectification de la révolution» après le changement de régime en 1987. Elles se focalisaient sur l'amélioration des recettes (introduction de la TVA en 1993, et alignement avec les tarifs de l'UEMOA en 1998), la création d'un système de gestion budgétaire unifié pour le MEF et la stabilisation de l'exécution budgétaire (respect des procédures de contrôle des dépenses, informatisation de la chaîne de dépenses à compter de 1996, fermeture des comptes privés par le Trésor, renforcement de la gestion et de la comptabilité du Trésor, et mise en place du TOFE, le Tableau des Opérations Financières de l'État, en guise de mécanisme consolidé pour la prévision et le suivi de la situation budgétaire). Elles visaient aussi à améliorer le système de marchés publics (une nouvelle série de règles sur les marchés publics est entrée en vigueur en 1996).

La fin des années 90 a vu l'émergence d'une deuxième phase de réformes, influencées par le «test sur la réforme de la conditionnalité» de la CE, qui accordait une importance particulière aux «résultats» de la GFP. L'initiative PPTE et le processus de formulation du CSLP ont permis de faire des progrès dans ce domaine. Cette période a vu le développement de plusieurs outils d'analyse, de planification et de budgétisation, avec notamment, la mise en place des budgets programmes pour la formulation et le suivi du budget dans le contexte d'une «gestion orientée vers les résultats» (1998). D'autres outils ont été introduits pour améliorer la programmation des ressources, comme des Revues des dépenses publiques, et un «CDMT global» (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) a été introduit en 2000. On peut dire que la programmation des différentes initiatives n'a pas été idéal, que la coordination a manqué d'efficacité et que le renforcement des capacités a été insuffisant. Cependant, ces outils ont été perfectionnés au fil du temps, et ils sont toujours en place. En plus de cela, les réformes des années 90 ont servi de substrat pour les phases ultérieures de réforme plus complètes et mieux coordonnées qui ont été mises en œuvre de 2001 à nos jours.

En 2001, au début de la période d'évaluation, le Burkina Faso était classé parmi les premiers pays africains PPTE qui avaient les meilleurs indices de gestion des dépenses publiques. Selon les indicateurs de l'outil d'Évaluation de la Politique et des Institutions Nationales (EPIN) pour 2002, sur 45 pays d'Afrique sub-saharienne, le Burkina Faso était 12e pour l'EPIN global ; 11e pour la gestion et les institutions du secteur public ; 6e pour la qualité de l'administration publique ; 5e pour la qualité de la gestion budgétaire et financière ; et 14e pour la transparence, l'obligation de rendre compte et la corruption du secteur public.

2.3 INTRANTS DIRECTS DES RÉFORMES

QE1: Quelle a été la nature et l'ampleur des intrants de la réforme de la GFP fournis par le gouvernement et par les donateurs ?

Le gouvernement du Burkina Faso et ses donateurs ont financé les réformes de la GFP tout au long de la période étudiée. Les apports des donateurs étaient constitués tout à la fois de d'appuis directs et des apports complémentaires. Les apports directs des donateurs comprennent des dons et des prêts à des conditions concessionnels, fournis sous forme de transferts de fonds ou sous forme d'assistance technique et de transfert de biens et de services⁵.

Appui direct des donateurs

Selon les informations financières disponibles pour 13 projets majeurs financés par des donateurs en soutien au renforcement de la GFP (présentées dans le rapport documentaire), 21,35 millions de USD ont été fournis pour les réformes de la GFP de 2001 à 2010, contre 24,36 millions de USD entre 1991 et 2000⁶. Les données collectées pour l'étude quantitative de De Renzio et coll. indiquent 10,5 millions de USD entre 1995 et 2008, alors que les données des études pays du CAD de l'OCDE pour la même période donnent un chiffre de 118,0 millions de USD (en USD constants de 2008). Nous considérons que les données du rapport pays du CAD de l'OCDE sont visiblement surestimées, mais nous avons été incapables d'obtenir des estimations pour un nombre significatif de projets bilatéraux, pour l'assistance technique offerte par le FMI et pour d'autres initiatives ponctuelles d'agences multilatérales (voir le rapport documentaire). Compte tenu de tout cela, **nous estimons qu'entre 2001 et 2011, le niveau du financement réel de la réforme de la GFP par les donateurs (décaissements) a atteint 30 à 35 millions de USD.**⁷

Le rapport documentaire présente une vue d'ensemble des contributions des donateurs à la réforme de la GFP depuis les années 90, sur la base des documents disponibles, ainsi qu'une chronologie des projets majeurs de donateurs en soutien à la réforme de la GFP depuis 1991. Il convient de noter que les documents disponibles se limitent essentiellement aux donateurs multilatéraux (BM, FMI, BAfD et CE).

On constate un fort soutien apporté par les donateurs (BAfD, CE, France, Allemagne, Suisse, PNUD, Banque Mondiale et Danemark) à la réforme de la GFP par le biais de plusieurs projets de réforme institutionnelle depuis le début des années 90. Entre trois et cinq projets de renforcement institutionnel majeurs étaient constamment en cours d'exécution depuis 1991, et **au moins vingt-deux projets séparés ont été réalisés entre 2001 et 2011.**

Parallèlement à cela, le FMI et Afritac ont mené un nombre significatif de missions tout au long des années 2000 sur une variété de thèmes liés à la GFP, en se focalisant notamment sur la perception des impôts (57 missions séparées entre 2001 et 2011). Récemment, deux donateurs (la France et le Danemark)

5 Dans cette section, tous les montants en USD sont à prix constant de 2008

6 Montants inscrits au budget et engagés. Chiffres tirés de la documentation fournie par les projets et sont basés sur une estimation des montants directement liés à la GFP (les montants indiqués concernent uniquement des composants ou activités spécifiques et liés à la GFP).

7 L'estimation de De Renzio (2010) était de 25 – 30 millions de USD pour la période 1997 – 2007.

ont commencé à fournir un appui budgétaire sectoriel en soutien à la mise en œuvre de la SRFP.

Une analyse rapide de la documentation disponible permet d'observer la répartition de l'appui financier des donateurs par domaine de la GFP et par type de réalisation attendue. En termes de réalisations attendues, l'appui est principalement concentré sur les personnes et les compétences (formation, AT, initiatives de renforcement des capacités). À peine 1 % de cet appui est consacré à l'amélioration des lois, des règles et des procédures. Cela contraste avec la situation qui prévalait entre 1991 et 2000, où l'appui aux personnes et aux compétences ne représentait que 31 % de l'aide, et où l'appui aux systèmes d'information et aux méthodes de travail s'élevait à 45 %, chiffre qui reflète l'aide apportée en début de processus au système intégré de gestion financière (CID).

En ce qui concerne la distribution par domaine de la GFP, le gros de l'appui financier attribuable à des domaines spécifiques va à la préparation budgétaire et à la perception de l'impôt. Il faut cependant noter que l'appui financier global est réparti de manière équitable entre les différents domaines, plus que pendant la période allant de 1991 à 2000. L'appui financier à la gestion de la réforme de la GFP comprend l'aide aux processus de gestion (secrétariat du PRBG, par exemple), et l'appui aux processus couvrant l'ensemble de la réforme (aide à la conception de la loi budgétaire organique).

Intrants des réformes fournis par le gouvernement du Burkina Faso

Les intrants aux réformes de la GFP fournis par le gouvernement sont variés et difficiles à quantifier. La majeure partie de la contribution financière du GBF à la réforme de la GFP est composée de coûts récurrents : salaires, entretien des bâtiments, ordinateurs et logiciels et autres coûts administratifs au sein d'institutions clés comme la CdC, l'ASCE, l'ARMP et les divisions du ministère de l'Économie et des Finances (DGB, DGI, DGD, SP PPF, etc.).

En plus du financement des activités de la majorité des principales institutions intervenant dans le processus de réforme, le GBF finance aussi la mise en œuvre de réformes spécifiques. Le PRGB (plan d'actions pour le renforcement de la gestion budgétaire) indique que le budget national est la principale source de financement de ses activités (GoBF 2002a), mais il ne donne pas de chiffres. Le plan d'action triennal du SRFP (successeur du PRGB) (2007 – 2009) indique que la contribution attendue du budget national pour 2007 est de 8 425 032 FCFA (près de 20 000 USD en USD constants de 2008 (GoBF 2007d.) Le GBF contribue aussi à la réforme de la GFP en prenant en charge, au titre de la contrepartie nationale, une part du financement des projets financés par les bailleurs de fonds. Les documents disponibles sur les projets de la BM, du FMI et de la BAFD montrent que le financement par le gouvernement de tels projets entre 2001 et 2011 a atteint environ 3,81 millions de USD⁸

8 Programme de renforcement des capacités de l'administration de la Banque Mondiale, et projet de la BAFD en soutien à la programmation et au contrôle des dépenses publiques et au projet de soutien des institutions et de la bonne gouvernance – montants inscrits au budget.

(contre 2 millions entre 1991 et 2000⁹). Bien que ces chiffres soient quelque peu fragmentés, **nous estimons que si l'on combine le financement des coûts récurrents et l'appui aux projets de réforme de la GFP, la contribution du gouvernement du Burkina Faso entre 2001 et 2011 est sans doute équivalente à celle des bailleurs de fonds, qui se situe autour de 30 à 35 millions de USD.**

2.4 STRUCTURES DE CONCEPTION ET DE GESTION DES INTRANTS DE LA RÉFORME DE LA GFP

QE 2 : Quel type de structures a été utilisé pour la conception et la gestion de ces intrants aux réformes ? Ces structures ont-elles servi à la fourniture d'un cadre de production coordonné et harmonisé ?

Au début de la période évaluée, le programme de réformes de la GFP basé sur une gamme d'initiatives individuelles plus ou moins coordonnées s'est transformé en programme intégré de réformes de la GFP, développé à l'issue d'une consultation entre les institutions responsables et approuvé au plus haut niveau politique. Le Conseil des ministres a adopté en juillet 2002 le Plan d'Actions pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire (PGRB). Celui-ci incorporait les recommandations tirées de plusieurs évaluations antérieures, dont le rapport analytique sur la passation des marchés (Country Procurement Assessment Report ou CPAR) de 2000, une évaluation de la responsabilité financière (Country Financial Accountability Assessment ou CFAA) en 2001, le plan d'action et d'évaluation PPTE (2001), un rapport sur l'observation des normes et codes (ROSC) du FMI en 2002 et plusieurs audits menés par la CE dans le contexte de ses programmes ciblés de soutien budgétaire. En décembre 2004, ce plan a été élargi de manière à prendre en compte les réformes de la gestion fiscale. Au cours de 2004, un mécanisme plus efficace a été mis en place afin de suivre la mise en œuvre du PRGB, y compris le développement d'un programme d'action prioritaire au sein du PRGB et la définition d'indicateurs et de cibles de progrès.

Le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF) a aussi été créé en 2002 pour prendre en charge, pour le compte et sous l'autorité du MFB/MEF, la coordination des réformes de la GFP et du suivi des programmes d'appui budgétaire. Le SP PPF a également été chargé de la préparation du TOFE (Tableau des Opérations Financières de l'État), qui donne une vue d'ensemble mensuelle de la situation budgétaire. Le prédécesseur du SP PPF était le Secrétariat Technique pour la Coordination des Programmes de Développement Économique et Social (STC-PDES), qui avait des attributions semblables à celles du SP PPF. Le STC-PDES avait notamment en charge le suivi des réformes de la GFP, la gestion du processus

9 Projet de développement des institutions publiques de la BM et renforcement des capacités dans quatre ministères de la BAfD – montants inscrits au budget.

du CDMT, la préparation du TOFE et la conduite des négociations avec le FMI. Le STC-PDES et le SP-PPF étaient et demeurent des organismes puissants sous les ordres directs du ministère des Finances. Le statut de ces structures attire un personnel de haute qualité. Le rôle de coordination du SP-PPF a été renforcé par l'introduction du PRGB en 2002 et le développement d'un cadre coordonné pour la gestion de l'appui budgétaire, avec la signature en 2002 d'un protocole d'entente pour le soutien budgétaire commun au CSLP (SBC-CSLP).

Le Conseil des ministres du Burkina Faso a tiré des enseignements de la mise en œuvre du PRGB et a adopté une stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) en avril 2007. La SRFP doit se dérouler sur neuf ans (jusqu'en 2015), et elle est accompagnée d'un plan d'action glissant de trois ans (Plan d'Action Sectoriel Triennal – PAST). Le Tableau 5 compare les objectifs de la SRFP avec ceux du PRGB et met en lumière un changement d'orientation qui se traduit par un passage d'une focalisation sur les « éléments de base » de la GFP, comme le cadre légal et l'informatisation de la chaîne de dépenses, à des questions plus stratégiques d'allocation des ressources, d'efficacité des processus de dépenses publiques et d'accompagnement du développement du secteur privé.

Tableau 5 : Objectifs du PRGB et de la SRFP

PRGB (2002 – 2006)	SRFP (2007 – 2015)
Renforcer les capacités des structures chargées de la gestion budgétaire	Les capacités institutionnelles du ministère des Finances et des services affiliés sont adaptées à leur mission. (résultat 8)
Renforcer le cadre légal et son application	
Renforcer la qualité et la transparence de la Loi de Finance	Les procédures de gestion des dépenses publiques sont transparentes et efficaces (résultat 3)
Renforcer le suivi de l'exécution budgétaire et le respect des obligations quant à la présentation de rapports	Les données sur l'exécution budgétaire sont données de manière opportune, complète et fiable (résultat 4)
Améliorer la déconcentration du budget	
Renforcer la gestion de dépenses spécifiques	
Renforcer la qualité et la durabilité du processus d'informatisation au sein du MEF	
Renforcer le contrôle de l'exécution du budget	Le système de contrôle est cohérent, efficace et aligné sur les normes internationales (résultat 6)

PRGB (2002 – 2006)	SRFP (2007 – 2015)
Renforcer la perception de l'impôt (ajouté en 2004)	Les systèmes pour la mobilisation des ressources intérieures et extérieures sont efficaces, permettant des dépenses publiques opportunes et respectant le besoin d'un budget équilibré. (résultat 2)
	La responsabilité des acteurs de la chaîne de dépenses et de recettes est renforcée à toutes les étapes (résultat 5)
	La programmation des dépenses respecte les principes d'allocation stratégique et la budgétisation axée sur les résultats (résultat 1)
	Le fonctionnement des finances publiques et du secteur financier est propice au développement du secteur privé (résultat 7)

Source : GoBF (2020a), GoBF (2007) – traduction de l'auteur

La mise en œuvre du PRGB et de la SRFP a été supervisée par un comité de pilotage dirigé par le ministère de l'Économie et des Finances¹⁰, avec : (i) des représentants des ministères et institutions participant à la mise en œuvre de la SRFP, (ii) les partenaires du développement (PD) apportant un appui financier à la SRFP, et (iii) des représentants des organisations de la société civile (OSC). Le comité de pilotage se réunit deux fois par an. Le SP-PPF comprend le secrétariat technique du comité de pilotage, et il est responsable du suivi mensuel des progrès du PRGB et de la SRFP. En plus de cela, six groupes techniques ont été mis en place sous la responsabilité du SP-PPF : gestion du budget, mobilisation des ressources, marchés publics, contrôle interne, déconcentration et décentralisation et renforcement des capacités. Ces six groupes techniques rassemblent les institutions responsables des différentes composantes du PRGB et de la SRFP, ainsi que des représentants de la société civile et des donateurs. Ils sont sous l'autorité directe du SP-PPF, et en plus de cela, ils sont dirigés directement par les conseillers techniques du ministère de l'Économie et des Finances, créant de la sorte un lien direct entre le niveau opérationnel et le niveau politique.

En juin 2002, afin de s'adapter aux nouvelles relations du pouvoir politique après les élections, le MEF a été divisé en deux : ministère des Finances et du Budget (MFB) d'un côté, ministère de l'Économie et du Développement (MEDEV) de l'autre, chacun dirigé par un ministre différent. Le MEDEV est resté responsable du programme d'investissements publics (PIP) et du proces-

10 De 2002 à 2007, ministères des Finances et du Budget. En 2007, le MFB et MEDEV ont à nouveau fusionné.

sus du CSLP. En 2007, les deux ministères ont à nouveau fusionné pour former le ministère de l'Économie et des Finances (MEF)¹¹. Tous les observateurs ont confirmé que la consolidation des ministères en 2007 avait contribué à améliorer la qualité de la coordination, mais ils jugent différemment l'impact de la séparation. Certains suggèrent que des difficultés sont apparues entre les processus de planification et de budgétisation, car le personnel et les compétences étaient repartis entre les deux ministères, mais la Banque Mondiale (2005) a signalé une amélioration de la cohérence de la planification et de la budgétisation pendant cette période suite à la mise en œuvre du CSLP. Les donateurs et les représentants du gouvernement interviewés au cours de l'étude de terrain ont confirmé que le rôle du SP-PPF et la qualité de son travail de coordination n'ont pas été affectés par la séparation.

Dans l'ensemble, les arrangements de coordination des réformes de la GFP pendant cette période sont impressionnants et présentent plusieurs éléments positifs :

- Un programme de réformes de la GFP intégré, développé à travers un processus de consultation alimenté par des évaluations diagnostiques (PEFA, CFAA, CPAR, ROSC) et approuvé par le Conseil des ministres.
- Un cadre de coordination géré par un personnel de très bonne qualité, faisant autorité et étant directement lié au ministère des Finances (le SP-PPF)
- Un cadre de mise en œuvre conduit par des institutions et agences statutairement responsables des fonctions qui sont en cours de réforme et travaillant sous le contrôle étroit du SP-PPF.
- Un cadre harmonisé pour les appuis budgétaires au programme commun de réforme de la GFP et pour un dialogue permanent sur les questions de réforme de la GFP.
- Un mécanisme clair et accepté de suivi évaluation, incorporant des évaluations périodiques des dépenses publiques et de la responsabilité financière.

¹¹ Le ministère de l'Économie et des Finances a fusionné avec le ministère de la Planification au début des années 90.

2.5 INTRANTS COMPLÉMENTAIRES DES PTF AUX RÉFORMES DE LA GFP

QE 3 : Quels types d'actions complémentaires les donateurs ont-ils prises pour soutenir les réformes de la GFP, et quelle a été leur importance ? Ont-elles eu une influence sur les contraintes extérieures subies par les réformes ?

Le cadre d'évaluation considère trois types d'« intrants complémentaires des donateurs », notamment l'utilisation des systèmes nationaux, la fourniture de l'appui budgétaire, et le dialogue politique et les conditionnalités sur les réformes de la GFP. Chacun de ces intrants a pu être observé au Burkina Faso pendant la période de l'évaluation. Nous les examinons séparément en cherchant à répondre aux questions d'évaluation qui consistaient déterminer leur importance et leur influence sur les contraintes extérieures subies par la réforme.

Utilisation des systèmes nationaux

Le suivi de la Déclaration de Paris de 2005 à 2007 a indiqué des progrès satisfaisants à l'égard de plusieurs aspects du plan d'action, en particulier grâce à l'amélioration de l'appropriation par le gouvernement et de son leadership. Cependant, ces études n'ont décelé aucun changement de l'utilisation des systèmes nationaux pendant cette période, avec 45 % et 43 % de l'APD passant par les systèmes nationaux des pays bénéficiaires en 2005 et en 2007 respectivement. Le PEFA 2010 a enregistré une amélioration de 63 % en 2009, en partie due à une augmentation (jusqu'à 31 %) de la proportion d'appui budgétaire dans l'APD, et en partie à une augmentation de la proportion des arrangements de financement de projet (jusqu'à 47 %) utilisant les systèmes nationaux.

En dépit de ces récentes améliorations, **la majorité de la période de l'évaluation est caractérisée par une utilisation relativement limitée des systèmes nationaux et par une utilisation fréquente de procédures empêchant la gestion intégrée et cohérente des ressources extérieures et intérieures.** Par exemple, entre 2000 et 2003, le Burkina Faso a dû gérer ses «ressources PPTE»¹² grâce à un compte séparé, et suivre une procédure budgétaire spéciale (en dehors du circuit intégré de la dépense) pour ces fonds comptabilisés séparément. Cette procédure spéciale a été utilisée pour démontrer l'additionnalité des ressources PPTE, mais elle a ralenti les transactions, compliqué le suivi des dépenses liées à la réduction de la pauvreté et rétréci la vision programmatique pour l'allocation des ressources. À partir de 2003, les ressources PPTE ont été intégrées au processus de gestion budgétaire et des dépenses courant, mais depuis, un type d'arrangement comparable a été créé pour le fonds commun de la SWAP du secteur de l'éducation, qui doit être géré par le biais d'un compte spécial

12 Dans ce contexte, les «ressources PPTE» renvoient aux économies annuelles du service de la dette extérieure découlant de l'allègement de la dette prévu par le programme PPTE.

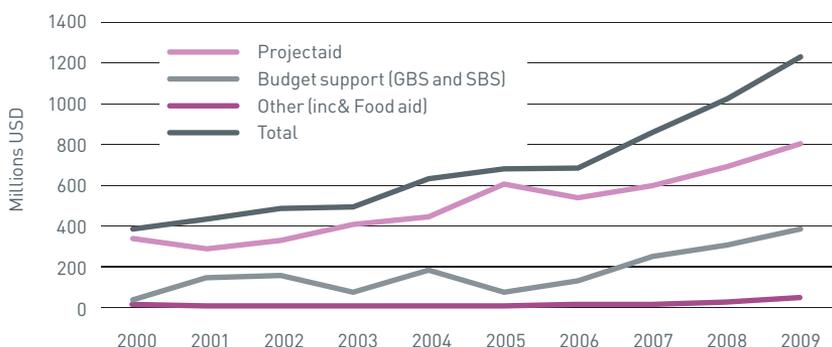
séparé (le compte d'affectation spéciale du Trésor – CAST). Des difficultés ont émergé à cause du décaissement tardif des ressources des donateurs dans le CAST, provoquant des retards répétés des activités devant être alimentées par le CAST.

Fourniture d'appui budgétaire

Le Burkina Faso a reçu le premier paiement de la FRPC du FMI en 1999, et le CASRP de la Banque Mondiale a commencé en 2001, année pendant laquelle la Suède a lancé son programme d'appui budgétaire général. La France a commencé à fournir l'appui budgétaire en 2003, le Danemark et l'Allemagne en 2008. En 2010, dix donateurs avaient promis de fournir l'appui budgétaire (la Banque africaine de développement, le Danemark, l'Allemagne, la Commission Européenne, la France, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et la Banque Mondiale).

La part de l'appui budgétaire est restée relativement stable, entre 9 % et 11 % de l'APD totale entre 2000 et 2005. Elle a ensuite connu une augmentation progressive pour arriver à 31 % en 2009, ce qui représente une multiplication par 10 en valeur absolue, passant de 34 millions de USD en 2000 à 384 millions de USD en 2009 (données de la DGCOOP). Cette augmentation a servi à fournir des ressources additionnelles pour financer les dépenses discrétionnaires, et elle a sans doute eu un effet positif sur la gestion du Trésor.

Graphique 4 Évolution de l'APD par modalité, 2000–2009



Source : Base de données de la Direction Générale de la Coopération (DG-Coop) Burkina Faso

Deux réservations doivent être faites lorsqu'on tente d'évaluer l'importance relative de l'augmentation de l'appui budgétaire :

- La proportion de l'appui budgétaire dans les dépenses publiques totales a en fait baissé ; elle est passée de 22 % en 2002 à 12 % en 2007, et elle est restée à ce niveau depuis. (Chiche et coll., 2009). C'est un chiffre décevant par rapport à des pays comme le Mozambique et Tanzanie, où l'appui budgétaire se situe durablement à plus de 15 % des dépenses publiques, en dépit de systèmes de GFP de qualité comparable ou inférieure à ceux du Burkina Faso, si l'on en croit les scores PEFA.

- Deuxièmement, la prévisibilité des décaissements dans l'année de l'appui budgétaire a baissé entre les évaluations PEFA de 2007 et de 2010 : le score de cette sous-dimension de l'indicateur D1 est passé de A à D. Ainsi, bien que les décaissements agrégés de l'appui budgétaire soient proches des niveaux prévus, les décaissements prévus pour le 1er et le 2e trimestre connaissent régulièrement des retards de 3 à 6 mois¹³, ce qui crée des difficultés de trésorerie qui n'ont pas lieu d'être.

Dialogue sur les politiques et conditionnalité

Le dialogue sur les politiques et la conditionnalité au Burkina Faso a été fortement influencé par le «test sur la réforme de la conditionnalité» réalisé entre 1997 et 2000. Il a mené à une forte focalisation sur les résultats, à une amélioration de la coordination et de l'entente entre les donateurs de l'ABG, et à un renforcement du dialogue avec le gouvernement. Après le test, les donateurs de l'ABG ont formalisé leur coordination en 2002, avec la signature par 7 donateurs du protocole d'entente du SBC CSLP (soutien budgétaire commun au CSLP). En 2005, le GBF et les donateurs ont signé un nouvel accord, le CGAB-CSLP (cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), qui se basait sur l'évaluation de la performance du SBC-CSLP. La Banque Mondiale, la BafD et l'Allemagne ont rejoint ce groupe. Conformément au nouveau CGAB-CSLP, les critères de décaissement basés sur les progrès dans la lutte contre la pauvreté et la gestion des finances publiques doivent faire l'objet d'un accord et être intégrés dans une matrice d'évaluation conjointe des performances (sur trois ans) remise à jour tous les ans.

En ce qui concerne la GFP, le dialogue entre les donateurs et le gouvernement se fait dans le contexte du cadre de suivi de la SRFP, de son comité de pilotage et de ses groupes techniques). Le groupe technique chargé des finances publiques (comité sectoriel finances publiques et allocations de ressources), qui fait partie du cadre de suivi du CSLP, a fusionné avec le cadre de suivi de la SRFP afin d'éviter les doublons. Le dialogue avec les donateurs a été encore renforcé avec la signature d'un cadre partenarial d'appui au renforcement des finances publiques (CAPA/FP) le 20 avril 2009. Il définit le contexte, les objectifs, les principes et les modalités de l'appui fourni par les donateurs à la SRFP, et vise à améliorer la coordination et les pratiques des donateurs apportant une aide à la réforme de la GFP. Un cadre solide permettant d'harmoniser le dialogue avec les donateurs existe donc. Il est directement intégré au système propre du gouvernement pour le suivi et l'évaluation des réformes de la GFP.

Selon l'évaluation conjointe de l'appui budgétaire général (Lanser et coll., 2006) qui couvre la période 1994 – 2004, l'ABG a eu un impact significatif sur la GFP au Burkina Faso.

13 Par exemple, le SP-PPF a appris à l'équipe que les décaissements d'appui budgétaire au premier trimestre de 2011 n'avaient atteint que 20 % des montants anticipés.

L'ABG a directement soutenu des améliorations durables de la GFP, et ce de plusieurs manières : en fournissant des ressources, et donc par des effets d'appropriation/d'autonomisation et de responsabilisation ; en offrant une certaine continuité ; en fournissant une AT ciblant des réformes spécifiques [...] ; et à travers l'ABG fourni par les PD, en soutenant la mise en place d'un cadre plus durable pour la gestion et le suivi du PRGB. En plus de cela, le dialogue sur les politiques et la conditionnalité de l'ABG/P ont eu deux effets incitatifs orientés sur la durabilité : (i) la formulation par le gouvernement d'un plan d'action à moyen terme pour améliorer la GFP a été l'une des conditions préalables imposées par les PD (en particulier la CE) ; (ii) le suivi du PRGB est l'un des fondements du dialogue lié à l'ABG. (p.52)

Le gouvernement et le personnel des donateurs interviewés pendant les études de terrain ont approuvé cette évaluation, ajoutant que la participation des PTF de l'appui budgétaire au dialogue sur la GFP avait contribué à institutionnaliser le processus de suivi de la réforme et à garantir que toutes les parties prenantes prenaient ce processus au sérieux. Cependant, l'utilité de la conditionnalité détaillée sur les questions de GFP éveillait plus de scepticisme. En principe, conditionner les décaissements dans la matrice d'évaluation des performances de l'appui budgétaire à la bonne mise en œuvre de certaines réformes de la GFP pourrait inciter à accélérer la production de ces réformes. Cependant, la plupart des observateurs s'accordaient à penser que les progrès satisfaisants dans certains domaines de réforme auraient de toute manière été réalisés, même en l'absence de conditions. D'un autre côté, dans les cas moins nombreux de domaines de réforme ayant connu des progrès décevants (comme dans la réforme des systèmes de gestion fiscale), l'existence de conditions de décaissement n'a semblé avoir aucune influence.

Pendant la majorité de la période de l'évaluation, on a constaté la présence d'un nombre élevé de conditionnalités détaillées liées à la GFP (une moyenne de 26 par an pour la période 2001 – 2008), avec une forte concentration sur la perception de l'impôt, la gestion financière, la présentation de rapports et le suivi, le contrôle et l'audit ex-post, la préparation budgétaire, les marchés publics et la gestion de la réforme de la GFP. Cependant, le nombre de telles conditions s'est réduit en 2009 à 16, en 2010 à 6 et en 2011 à 4. Cette réduction du nombre de conditions au cours des dernières années semble indiquer la prise de conscience que l'influence de la conditionnalité est au mieux limitée, et peut être une source de tension inutile et de coûts de transaction inutiles.

En bref, **le rôle des PTF de l'ABG dans le dialogue sur les politiques liées à la GFP a été de contribuer à accélérer la préparation d'un plan de réforme de la GFP complet et à focaliser l'attention sur l'importance des réformes de la GFP.** Le dialogue n'a cependant pas été efficace pour ouvrir l'agenda politique des réformes ou pour accélérer les réformes de la GFP dans des domaines comme la fiscalité, où des forces contraires s'opposaient. Ou il existait de l'appui politique, le dialogue a servi à exprimer et à développer des idées de réforme, et à perfectionner les approches de mise en œuvre de réformes spécifiques, autrement dit, à élargir les options envisagées des réformes.

2.6 PRESSIONS EXTÉRIEURES EN FAVEUR DES RÉFORMES

QE 4 : Dans quelle mesure a-t-on assisté à une pression de la population ou des institutions régionales en faveur de la réforme de la GFP, et quelle a été son influence sur les contraintes extérieures subies par les réformes ?

Le cadre d'évaluation considère trois mécanismes principaux du «côté de la demande» ayant une influence sur les réformes de la GFP. Ils pourraient avoir un impact sur l'attention politique accordé aux réformes en encourageant les dirigeants politiques à se concentrer sur des objectifs de la réforme de la GFP qui, sinon, auraient pu être ignorés, ou à élargir les possibilités envisagées pour les réformes, autrement dit, en élargissant la gamme d'idées de réformes prises en compte.

La demande d'amélioration de la gouvernance économique par la société civile et le public

Au Burkina Faso, un nombre limité d'organisations de la société civile disposent des capacités nécessaires pour s'attaquer aux questions de dépenses publiques et de gestion financière. Cependant, le système politique du Burkina Faso est fortement centralisé, et accorde une place importante aux traditions et à la hiérarchie. La RDP 2005 a souligné le niveau limité de participation citoyenne au processus budgétaire et les difficultés de l'accès aux informations :

Le Burkina Faso a une longue tradition de mobilisation sociale. Cependant, la participation de la société civile reste faible, et le processus de budgétisation actuel ne prévoit pas de mécanismes la facilitant. La société civile dispose d'informations très limitées sur le budget de l'État, et en dépit du fait qu'il est publié, aucune initiative n'est en place pour le disséminer. De même, on constate l'absence de forums organisés où partager et débattre des directives sur le budget annuel avec la société civile. Les ONG sont particulièrement intéressées par la dissémination des informations budgétaires, et elles aimeraient augmenter la participation au processus de budgétisation. Cependant, les capacités de la société civile dans le domaine de l'analyse budgétaire sont actuellement très faibles. (World Bank, 2005)

Au fil du temps, les OSC ont réalisé un travail plus régulier et actif de suivi des engagements du gouvernement vis-à-vis du budget et de l'aide en général. Plusieurs d'entre elles sont membres du Groupe de Référence National pour l'Évaluation de l'Appui Budgétaire Général au Burkina Faso. Deux OSC sont membres du comité de pilotage de la SRFP. Le processus de développement de la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté (SCADD) a également encouragé une consultation plus participative.

En dépit de ces évolutions positives, la Banque Mondiale a fait remarquer en 2009 que l'obligation de rendre au niveau national restait faible :

La relation patron-client subsiste dans le système de l'État, réduisant l'efficacité de la mise en œuvre des réformes et l'impact du débat public. Une culture généralisée de gouvernance descendante cause la déférence de la société devant l'exercice de l'autorité de l'État... Bien que la responsabilisation sociale ait été renforcée par des élections régulières, le taux élevé d'analphabétisme,

l'adhésion aux conceptions traditionnelles de la hiérarchie et les capacités faibles de la société civile et des médias indépendants limitent l'efficacité d'une réflexion indépendante sur les fonctions du gouvernement. (World Bank 2009b.)

Pendant l'étude de terrain, un groupe de discussion composé d'organisations de la société civile intéressées par les questions de finances et de politiques publiques a été mis en place. Il a jugé que la participation était en hausse et que l'accès aux informations s'améliorait, notamment grâce aux publications sur le site du MEF, à la dissémination des rapports de la Cour des Comptes (CdC) et de l'Autorité Supérieure de Contrôle de l'État (ASCE), et aux discussions plus poussées sur les questions de finances publiques dans les médias. Cependant, l'influence des OSC sur les décisions politiques a été jugée faible. En effet, le groupe de discussion pensait que les PTF avaient beaucoup plus d'influence, et qu'ils ne l'utilisaient pas toujours à bon escient.

Supervision par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale du Burkina Faso est composée de 111 députés élus au suffrage direct. Elle approuve la loi de finances et la loi de règlement et reçoit le rapport de la CdC sur les comptes annuels consolidés. Elle débat des questions budgétaires au sein de la COMFIB (Commission Finance et Budget). Le CFAA 2002 a souligné le déséquilibre relatif du pouvoir en faveur de l'Exécutif, qui s'explique par la majorité détenue par le parti au pouvoir : «L'Assemblée nationale a rarement utilisé de manière efficiente les prérogatives qui lui sont accordées par la Constitution dans le domaine de la GFP » (World Bank, 2002).

Les OSC participant au groupe de organisé pendant l'étude de terrain ont signalé une participation accrue du Parlement aux questions budgétaires au cours de la décennie qui vient de s'écouler. Cependant, le parti au pouvoir ayant conservé la majorité des sièges après plusieurs élections, **l'Assemblée nationale n'est pas perçue comme ayant une influence significative sur l'ampleur et la nature des réformes de la GFP, qui continuent à être prises en charge par l'Exécutif.**

L'influence de l'UEMOA sur la GFP au Burkina Faso

Le Burkina Faso sert d'hôte au siège de l'Union Économique et Monétaire de l'Ouest de l'Afrique (UEMOA), et en 2007, le président Compaoré est devenu président de cette organisation. Depuis la création de l'union en 1994, le Burkina Faso a été l'un des principaux moteurs du programme de GFP de l'UEMOA. Il est fier d'être le premier pays à avoir transposé les directives de l'UEMOA dans sa législation nationale, dont plusieurs ont été inspirées de l'expérience au Burkina Faso.

L'article 67 du traité fondateur de l'UEMOA exige l'harmonisation de la législation et des procédures budgétaires afin de garantir leur synchronisation avec les procédures de suivi multilatérales. C'est ainsi qu'entre 1997 et 2000, le Conseil des ministres de l'UEMOA a émis six directives sur la GFP devant être mises en œuvre par les huit pays membres. Associées au Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité signé par l'Union en 1999,

et à la politique fiscale, ces directives sont des éléments essentiels des efforts d'amélioration de la gestion fiscale de l'UEMOA et forment la base d'une politique monétaire conjointe.

Ces directives ont eu un impact significatif sur la GFP au Burkina Faso. Par exemple, la directive sur la transparence exigeait de tous les États membres qu'ils créent une Cour des Comptes indépendante avant le 31 décembre 2002. Le Burkina Faso a créé sa CdC en 2000. De même, la révision par le gouvernement de la nomenclature budgétaire et du cadre des comptes publics en 2003 visait à garantir la cohérence avec les directives de l'UEMOA¹⁴.

En juin 2009, la Commission et les États membres de l'UEMOA ont achevé la révision et la mise à jour des six directives, qui représentent une évolution majeure des pratiques de GFP au sein de l'UEMOA. Elles incorporent des concepts de GFP modernes visant à augmenter le contrôle, la transparence et l'obligation de rendre compte, comme avec l'introduction de certains aspects de la comptabilité d'exercice, l'exigence de débats publics et structurés sur le cadre budgétaire au Parlement, le renforcement des pouvoirs de la CdC et l'utilisation d'un système de comptabilité unique pour le Trésor à la Banque Centrale. Pourtant, et c'est encore plus remarquable, elles ont également prévu toute une batterie de mesures visant à développer des budgets fonctionnels et à moyen terme basés sur les programmes et les résultats. La clé de ce processus sera l'introduction d'un système de classification programmatique associé à la délégation du pouvoir d'autorisation des paiements entre le ministère des Finances et les ministres dépensiers (déconcentration de l'ordonnancement). L'objectif est que l'autorité déléguée soit transférée aux sub-ordonnateurs, chargés de coordonner les programmes et donc responsables de domaines de résultat clés dans le budget.

Un tel système contredit le modèle francophone traditionnel, basé sur un contrôle centralisé des intrants, hérité par le Burkina Faso au moment de l'indépendance. Pourtant, il représente une évolution par rapport à l'introduction décevante des budgets-programmes au Burkina Faso, et il reflète le désir de l'Exécutif de transformer les budgets-programmes en outils de gestion efficaces afin que les dépenses publiques aient des effets plus positifs et plus tangibles.

Le cadre harmonisé de 2009 doit être transposé dans la législation nationale au plus tard le 31 décembre 2011 et entrer en vigueur entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2017. Il bénéficie d'un soutien de la Commission de l'UEMOA et de différents partenaires du développement (PNUD, FMI). Il ne fait aucun doute que la construction des systèmes opérationnels nécessaires sera difficile au départ, et que des problèmes découleront des rivalités interministérielles, car des structures jusque-là centralisées devront s'adapter à des

14 La première série de directives a été transposée dans la législation nationale à travers les textes suivants : loi n° 006 – 2003/AN du 24 janvier 2003, décret n° 2003 – 665 du 31 décembre 2003 sur la nomenclature budgétaire, décret n° 2004 – 0295 du 21 juin 2004 sur le « plan comptable de l'État », décret n° 2005 – 255 de 2005 sur le « règlement général de la comptabilité publique » et décret n° 2003 – 269 du 27 mai 2003 sur les marchés publics

méthodes de travail plus décentralisées. Pourtant, les entretiens réalisés à différents niveaux pendant l'étude de terrain révèlent un profond engagement politique et administratif vis-à-vis de la mise en œuvre de ces changements radicaux.

Comme plusieurs anciens employés du ministère des Finances du Burkina Faso travaillent pour la Commission de l'UEMOA, et que celle-ci maintient des liens étroits avec les responsables actuels du gouvernement, il semble que l'UEMOA ait été capable de jouer le rôle de «laboratoire d'idées pour la GFP». Elle a tenté de donner une forme opérationnelle aux ambitions du gouvernement du Burkina Faso (entre autres au sein de la région), d'autant qu'elle a pu tester ces idées dans le contexte de la région entière et des pratiques internationales, grâce au support du FMI et d'autres partenaires internationaux. Il est clair que **la Commission de l'UEMOA a eu un fort impact sur la nature des réformes, et il est possible qu'elle ait élargi l'agenda des réformes de politiques, en se fondant sur son engagement initial vis-à-vis du changement et en contribuant à l'expansion des ambitions politiques.**

2.7 PERTINENCE DES INTRANTS DE LA RÉFORME DE LA GFP

QE 5 : Quelle a été la pertinence du programme de réformes de la GFP vis-à-vis des besoins et du contexte institutionnel ? Le soutien des donateurs s'est-il aligné sur les priorités nationales ? Dans quelle mesure des adaptations ont-elles été apportées en réponse au contexte et à l'évolution des priorités nationales ?

Nous évaluons les trois principales facettes de la pertinence : (i) les intrants de la réforme étaient-ils pertinents vis-à-vis des faiblesses identifiées de la GFP et du contexte institutionnel du Burkina Faso ? ; (ii) les intrants de la réforme étaient-ils adaptés au contexte, notamment au niveau d'appropriation et aux capacités de mise en œuvre de la réforme ? ; et (iii) la conception et la mise en œuvre de l'aide étaient-elles suffisamment flexibles pour s'adapter à l'évolution des besoins ? Nous cherchons à répondre à ces questions du point de vue de l'ensemble du programme, en tirant des exemples des trois séries de réformes étudiées en plus grand détail : celles liées aux systèmes de préparation du budget, (budgets-programmes et CDMT), aux systèmes de gestion fiscale et au développement d'un système de gestion financière intégré (le Circuit Intégré de la Dépense).

Les intrants des réformes ont permis de cibler des faiblesses de la GFP. Depuis le développement du PRGB en 2002 (devenu la SRFP en 2007), les intrants de la réforme ont été structurés de manière à soutenir un programme cohérent, conçu en réponse aux faiblesses révélées par le CFAA, le CPAR, le plan d'action et d'évaluation du PPTE et le ROSC du FMI, puis adapté à la lumière des résultats des évaluations PEFA de 2007 et 2010.

Les intrants de la réforme ont aussi ciblé des domaines de préoccupation du gouvernement. En dépit d'une certaine pression exté-

rieure encourageant la mise en place rapide d'un plan de réforme de la GFP, le PRBG et la SRFP sont généralement perçus comme des plans ayant pris en compte les préoccupations du gouvernement. Tout au long de la période d'évaluation, le gouvernement a dirigé ces réformes avec fermeté et a engagé d'importantes ressources financières et humaines. Le seul domaine du programme de réformes soulevant des doutes quant au degré d'engagement du gouvernement est celui de la fiscalité. Il est évident que, du point de vue de l'objectif essentiel d'augmenter la proportion des ressources intérieures dans le PIB, ces réformes ont eu moins de succès que d'autres, et plusieurs rapports de la Banque Mondiale et du FMI ont dénoncé le manque d'engagement du gouvernement vis-à-vis des réformes fiscales¹⁵.

Notre interprétation diffère quelque peu. Le gouvernement est visiblement inquiet des coûts politiques de la suppression des exonérations de TVA sur certains produits et dans les secteurs agricole et minier. En général, ces exonérations sont restées en l'état en dépit des pressions exercées par les donateurs. D'un autre côté, des améliorations significatives ont été réalisées au niveau de la qualité et de l'efficacité de l'administration fiscale, y compris l'introduction d'un Identifiant Financier Unique (IFU), la mise en place d'un service pour les grands contribuables (Direction des Grandes Entreprises), l'introduction réussie de trois systèmes informatiques en réseau (SYDONIA, SINTAX et CIR), et une réforme majeure de la législation fiscale (en 2010). Ces réformes n'auraient pas pu être introduites et conservées sans un engagement interne fort au niveau politique et administratif. Notre interprétation est que le gouvernement s'est engagé vis-à-vis de la modernisation et de l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, mais qu'il a choisi, pour des raisons politiques, d'élargir très progressivement l'assiette fiscale.

Les réformes étaient généralement appropriées au contexte institutionnel et des capacités, à quelques exceptions près. Dans l'ensemble, le PRBG et la SRFP étaient des plans de travail réalistes, pouvant être mis en œuvre avec les ressources techniques, humaines et financières disponibles. Toutes les réalisations prévues n'ont pas été produites, et certaines ont connu des retards significatifs, mais dans l'ensemble, l'efficacité du travail accompli a été élevée, ce qui nous a conforté dans notre opinion que les plans étaient généralement réalistes et appropriés au contexte¹⁶. Cependant, les composants ont présenté certaines différences à cet égard :

- **L'introduction du Circuit Intégré de la Dépense (CID)** et l'informatisation progressive du système de gestion financière donnent des exemples de réformes basées sur une conception simple et une mise en œuvre graduelle parfaitement adaptées au contexte institutionnel et aux capacités. Le développement et l'introduction du système ont été soutenus par la Banque Mondiale. Tout a commencé avec l'introduction en 1996 du module du CID, qui rassemble toutes les étapes du processus de dépense, de la préparation à l'exécution

15 Voir IMF (2006) et World Bank (2009) Une analyse plus poussée est également proposée dans le rapport documentaire sur le Burkina Faso.

16 Voir la discussion plus détaillée de l'efficacité sous la question d'évaluation 7 ci-dessous.

budgétaires. Les modules de comptabilité et de recettes ont suivi (CIE et CIR) et ont été opérationnels en 2000. D'autres modules ont été ajoutés par la suite, y compris le SYGADE pour la gestion de la dette, le SIGASPE (gestion administrative et salariale du personnel), et, plus récemment, le SINTAX pour la perception de l'impôt, le SYDONIA pour les douanes, le CIFE pour les financements extérieurs et le SIMP pour les marchés publics. Ce développement graduel s'est accompagné d'une approche pragmatique du degré d'intégration du système. Au lieu d'intégrer tous les systèmes en temps réel, ce qui aurait exigé un degré élevé de fiabilité et d'interconnexion, les connexions entre la majorité des modules du système sont gérées sur une base périodique (quotidienne ou hebdomadaire) à l'aide d'un logiciel appelé i-bus. Bien que ce développement progressif ait connu quelques retards et problèmes¹⁷, il a fini par produire un système de gestion financière intégré relativement bon marché, dirigé directement par la Direction des Services Informatiques du ministère des Finances à l'aide de systèmes adaptés aux besoins et à l'infrastructure de télécommunication¹⁸.

- **L'expérience des budgets-programmes (BP) et des processus liés des CDMT sectoriels et globaux contraste fortement avec celle du CID et du processus d'informatisation.**

Suite à une visite au Canada en 1997, Jean-Baptiste Campaoré, alors ministre délégué des Finances, s'est intéressé aux budgets-programmes comme moyen de relier les dépenses publiques aux résultats du développement. Avec le soutien de la Banque Mondiale, les budgets-programmes ont été lancés dans 6 ministères pilotes en 1999, et élargis à tous les ministères en 2000. Cependant, leurs objectifs ont été mal compris par les ministères sectoriels, pour qui les budgets-programmes servaient à réclamer des ressources supplémentaires, et non pas à programmer les ressources existantes de manière plus efficiente et transparente. Avec l'introduction en 2001 du CDMT-Globale en tant qu'outil permettant de déterminer les cibles fiscales agrégées et de définir les plafonds sectoriels pour la préparation budgétaire, le problème de l'utilisation des budgets-programmes comme des «listes de vœux» a été résolu, mais la plupart des ministères sectoriels ont continué à se méprendre sur leur finalité et à produire des budgets-programmes en plus de leurs soumissions budgétaires normales, au lieu de s'en servir pendant le processus d'exécution budgétaire.

17 En particulier, l'équipe chargée du développement du CID est partie prématurément et a dû être remplacée dans l'urgence. En plus de cela, le logiciel utilisé pour le CID est devenu obsolète et a dû être mis à jour en 2004 et en 2005.

18 Il faut également souligner que le système centralisé de gestion des finances publiques, qui a prévalu au Burkina Faso pendant la période de l'évaluation, a fait que le nombre d'utilisateurs requis a été relativement limité. La déconcentration de la responsabilité de l'engagement des dépenses et de l'ordonnancement des dépenses augmentera le nombre d'utilisateurs du système, ce qui aura des implications pour le matériel, l'interconnectivité et la formation.

taire. Compte tenu du manque d'influence des budgets-programmes, à compter de 2004, plusieurs donateurs ont demandé l'introduction de plusieurs CDMT sectoriels, et certains ont fourni une assistance technique aux ministères sectoriels pour leur développement. Malheureusement, leur introduction n'a fait que dupliquer le processus des BP et a semé la confusion au niveau du ministère sectoriel, sans pour autant améliorer le processus de programmation des dépenses. En 2008, après presque dix ans d'efforts infructueux, un comité a été mis en place pour tirer des conclusions de cette expérience et développer une approche révisée des budgets-programmes. Il était dirigé par le ministère des Finances, mais il comprenait des membres des ministères sectoriels et bénéficiait des conseils de l'AfriTAC du FMI. Le comité a reconnu qu'il était nécessaire de développer des guides complets sur le processus de définition et d'élaboration des programmes, sur le choix des indicateurs, sur l'élaboration de budgets-programmes pluriannuels et sur le processus de suivi et d'évaluation de leur exécution. Une petite équipe a été mise en place au sein du SP-PPF pour diriger ce processus avec sept ministères pilotes tout au long de 2010. En 2011, un nouveau document stratégique et deux guides méthodologiques détaillés (l'un pour la mise en œuvre, l'autre pour le suivi et l'évaluation) ont été préparés, et ce processus a été élargi à 16 ministères pilotes¹⁹. En bref, un processus structuré et approprié à l'introduction de budgets-programmes a maintenant été adopté, et il est en cours de mise en œuvre. Pourtant, les réformes initiales ont mené à 9 ans d'efforts largement infructueux, qui s'expliquent par un manque de compréhension de la complexité des budgets-programmes et des difficultés particulières présentées par l'absence de cadre fiscal global, de programmes sectoriels bien développés, et surtout de classifications des programmes au sein du plan comptable. Un programme de réformes mieux structuré, disposant de ressources plus adaptées, et comprenant un meilleur soutien méthodologique et des formations aurait été plus efficace. Le gouvernement s'est adressé aux partenaires au développement pour obtenir des conseils à cet égard, et jusqu'en 2008, leur réponse a été totalement inadéquate.

Les réformes ont été régulièrement adaptées et ont donné lieu à un processus d'apprentissage actif. L'adaptation et l'apprentissage ont été deux éléments essentiels (et extrêmement précieux) de l'expérience au Burkina Faso. Dans certains cas, et notamment avec les budgets-programmes, le processus d'apprentissage a été lent, mais la présence d'un cadre institutionnel bien structuré pour la coordination et le suivi des réformes (SP-PPF) a facilité un apprentissage continu. En conséquence, toutes les réformes ont été pro-

19 Le processus a été renforcé par les directives de l'UEMOA de juin 2009 (voir ci-dessous), qui exigeaient l'introduction de classifications des programmes dans le plan comptable, et la déconcentration des engagements et des ordonnancements.

gressivement adaptées aux besoins et aux contraintes des institutions et des capacités.

En conclusion, les intrants des réformes ont permis de cibler des domaines de faiblesse de la GFP, de répondre aux problèmes de réforme intéressant les dirigeants politiques et, pour la plus grande partie, d'adapter les processus aux contraintes du contexte institutionnel. En plus de cela, le processus actif d'apprentissage et d'adaptation qui a caractérisé les réformes de la GFP a permis de modifier les réformes les moins pertinentes ou les moins appropriées. Le leadership du gouvernement pendant la conception et la mise en œuvre a été essentiel à tous ces succès.

Des enseignements supplémentaires peuvent être tirés des expériences contrastées du CID et des budgets-programmes :

- Premièrement, les grandes réformes comme l'introduction des budgets-programmes ou des systèmes de gestion financière intégrée sont complexes et doivent être introduites graduellement, en suivant une séquence choisie avec soin.
- Des réformes fondées sur les capacités intérieures et les solutions nationales ont plus de chances de rester pertinentes au contexte institutionnel et aux capacités, comme cela a été le cas avec le système de gestion financière intégré du Burkina Faso.
- Quand le manque de connaissances et d'expériences nationales proscribit le développement de solutions nationales, mais que la classe politique est prête à s'engager (comme pour les budgets-programmes), les gouvernements doivent s'appuyer plus lourdement sur les conseils de partenaires extérieurs pour la programmation et l'enchaînement des réformes. Les agences de développement soutenant les réformes doivent fournir de tels conseils de manière coordonnée et opportune, et proposer des formations et des conseils sur la durée. Pour cela, un engagement à moyen ou long terme est nécessaire²⁰.

20 Les premières expériences des budgets-programmes ne sont pas suffisamment documentées, et ne permettent donc pas de déterminer les faiblesses de l'assistance technique extérieure. Cependant, alors que l'aide provient d'une source depuis 2008 (FMI Afritac), plusieurs agences étaient impliquées entre 1997 et 2007. Aucune n'était prête à s'engager à long terme vis-à-vis du processus, et plusieurs présentaient des idées contradictoires au gouvernement (par exemple, budgets-programmes contre CDMTs sectoriels).

3. Réalisations : la production des réformes de la GFP

3.1 INTRODUCTION

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, de 2001 à 2011, un processus majeur de réforme de la GFP a eu lieu, bénéficiant d'intrants financés par les bailleurs de fonds dont les montants sont estimés à 30–35 millions de USD et d'un financement substantiel du gouvernement atteignant une valeur sans doute équivalente. Cette section évalue la production des réformes de la GFP au Burkina Faso en répondant aux questions suivantes :

- Quels produits ont été réalisés, et dans quelle mesure l'appui direct des PTF a-t-il contribué à ces réalisations ?
- Quelle a été l'efficacité de la production de ces réalisations ?
- Quelles ont été les contraintes extérieures subies par la production de la réforme de la GFP (facteurs politiques, financiers et liés aux politiques) ?

3.2 RÉALISATIONS CLÉS DES RÉFORMES

QE 6 : Quelles ont été les réalisations du processus de réformes de la GFP, et dans quelle mesure l'appui direct des donateurs y a-t-il contribué à ces réalisations ?

Les réalisations majeures de la réforme ont été produites tout au long de la période d'analyse et dans tous les domaines du cycle de la GFP, en particulier la préparation du budget, la perception de l'impôt, la gestion financière, la présentation de rapports financiers, la supervision et l'examen ex-post. En plus de cela, des ressources substantielles ont été consacrées à la gestion de la réforme de la GFP et aux changements législatifs relatifs au système entier, comme la préparation de la nouvelle loi budgétaire organique approuvée en 2003.

Le tableau F.6 de l'annexe F présente une synthèse des réalisations clés de la réforme de la GFP entre 1996 et 2010, les plus importantes étant :

- Des réformes majeures du cadre légal se sont produites en 2003 (avec le nouvel OBL), de la décentralisation fiscale en 2006, des marchés publics en 2007 et de l'impôt en 2010.
- La période considérée pour cette évolution est caractérisée par des réformes continues couvrant tous les aspects de la GFP.
- Deux réformes spécifiques ont été omniprésentes tout au long de cette période : l'introduction des budgets-programmes et du CDMT, et la mise à niveau et le perfectionnement du système de gestion financière (le CID). Les réformes de la perception de l'impôt et des marchés publics ont aussi été virtuellement permanentes.

- On a assisté au développement progressif de nouveaux modules du système de gestion financière intégré (comptabilité, recettes, impôts, douanes, masse salariale, gestion de la dette, marchés publics et financements extérieurs) et à la mise à jour du principal module d'exécution budgétaire (CID) afin de refléter les changements de la nomenclature budgétaire et de moderniser la plate-forme logicielle. En plus de cela, la couverture a été élargie pour toucher 10 des 13 régions.
- En plus de la création d'un nombre significatif de comités internes, les grands changements institutionnels ont compris la création de la Cour des Comptes en 2000 et de l'ARMP (Autorité de Régulation des Marchés Publics) et de l'ASCE (Autorité Supérieure de Contrôle de l'État) en 2007.
- En ce qui concerne la gestion de la réforme de la GFP, les deux grandes dates sont 2002, avec l'adoption du PRGB (élargi en 2004 pour couvrir la perception de l'impôt), et 2007 avec l'adoption de la SRFP.
- La plupart des réalisations documentées sont liées à des changements organisationnels, à des réformes légales/réglementaires et au changement des méthodes de travail et de systèmes de gestion de l'information. Les informations sur le renforcement des capacités et des compétences sont très limitées, mais la documentation des projets²¹ indique que des activités de formation et de renforcement des capacités ont été incorporées à chaque réforme majeure portant sur les méthodes de travail.
- En plus de cela, avec l'ENAREF (École Nationale des Régies Financières), le Burkina Faso produit chaque année des diplômés en gestion financière et en comptabilité publique. Cette fonction récurrente n'a pas été documentée en tant que «réforme de la GFP», mais il convient de noter que l'ENAREF qui est en place depuis plus de 20 ans, a acquis une solide réputation dans toute la région (attirant des étudiants d'autres pays), et que les investissements dans la formation à la GFP semblent être largement supérieurs à la moyenne de l'Afrique subsaharienne.

Le financement extérieur des projets n'a pas été un facteur de succès critique en lui-même. La majorité des intrants mis en place pendant la période ont bénéficié d'un appui extérieur (à l'exception de certaines réformes légales et des formations régulières du personnel à travers l'ENAREF, qui ont été exclusivement financées par l'État), mais l'aspect le plus notable est que toutes les réalisations de la réforme ont reçu un financement de l'État. Ainsi, bien que le financement extérieur des projets ait presque certainement entraîné l'amplification et l'accélération des réformes, il semble qu'en l'absence d'un financement extérieur, une bonne partie d'entre elles se seraient

21 En particulier, voir la description des intrants sous la question d'évaluation 1 ci-dessus : selon les documents de conception du projet, de 2001 à 2011, 51 % des intrants à la réforme de la GFP ont ciblé le personnel et les compétences.

poursuivies avec un financement direct par l'État (en supposant un niveau équivalent d'appui budgétaire).

D'un autre côté, dans certains cas, l'assistance technique extérieure a revêtu une importance critique²². Par exemple, en dépit du fait que le système de gestion financière intégré ait été développé en interne, la collaboration de spécialistes de l'informatique et de la gestion financière internationaux et locaux a été l'un des éléments essentiels de son succès. La reformulation de l'approche des budgets-programmes depuis 2008, les réformes des marchés publics et de la perception de l'impôt ont aussi considérablement bénéficié de l'assistance technique extérieure (de l'AfriTAC du FMI). Il est certain que le Gouvernement aurait eu des difficultés à identifier et recruter à l'international des conseillers de bon niveau au moment voulu, sans l'existence d'un dispositif de projet et d'assistance technique à travers lequel les spécialistes étaient identifiés et recrutés. **Dans le cas du Burkina Faso, une assistance technique opportune et choisie avec soin par les PTF semble avoir été une contribution plus importante que le financement du projet.**

3.3 EFFICIENCE ET COORDINATION DES RÉALISATIONS DES RÉFORMES

QE 7 : Quelle a été l'efficacité de la production de ces réalisations ? Le rythme et l'enchaînement des réformes ont-ils été appropriés et rentables ? Le coût par réalisation est-il acceptable ?

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du programme de réformes de la GFP semble avoir été efficace, même s'il est difficile de juger précisément de l'efficacité de la production des réalisations de la réforme de la GFP. Une évaluation plus précise nécessiterait une comparaison détaillée des réalisations réelles par rapport aux réalisations prévues, examinant la quantité, la qualité et le caractère opportun par rapport aux cibles originales et révisées. Le programme de réformes de la GFP du Burkina Faso a été régulièrement mis à jour de manière à l'adapter aux circonstances de la mise en œuvre. Il est donc difficile de recréer un programme détaillé de cibles révisées pour les réalisations, notamment compte tenu de l'ampleur du programme global.

Néanmoins, il est possible de faire des observations plus spécifiques sur l'efficacité :

- Des réalisations majeures de la réforme ont été produites pendant la période de l'évaluation, y compris des développements informatiques significatifs, pour un coût total atteignant environ 70 millions de USD, ce qui

²² L'assistance technique extérieure n'a pas été universellement pertinente ou opportune, et sa qualité a parfois laissé à désirer, mais certains intrants de l'AT ont été essentiels au succès de la réforme. En plus de cela, les responsables du gouvernement ont jugé que, globalement, l'AT avait été utile.

- suggère un bon niveau d'efficacité en termes de coût unitaire par rapport aux autres études portant sur le Ghana et le Malawi.
- La majorité des réalisations prévues de manière explicite dans le programme de réformes de la GFP du gouvernement (PRGB et SRFP) ont été produites, et, pour la majeure partie, sans retard excessif. La seule exception à cela a été le travail réalisé dans le cadre des budgets-programmes/CDMT sectoriels, qui n'ont produit que récemment, après 10 ans d'efforts, des réalisations vraiment fonctionnelles.
 - L'AT extérieure, qui n'a pas été reliée de manière explicite aux réalisations définies dans le programme de réformes (PRGB et SRFP), a été considérablement moins efficace. Par exemple :
 - Les taux de décaissement pour les projets de soutien institutionnel (principalement multisectoriels) de la Banque Africaine de Développement, de la France et de la Banque Mondiale ont été faibles (voir le rapport documentaire.)
 - Le projet d'AT de la Suisse pour la réforme fiscale, qui a été délibérément fourni hors du cadre de la SRFP (à cause des différentes perceptions sur les priorités de la réforme fiscale), a également eu des taux de décaissement faibles depuis ses débuts en 2009.
 - Pendant la période d'évaluation, le FMI a financé 57 missions d'AT en soutien à la réforme fiscale. Beaucoup d'entre elles n'ont produit aucun résultat concret en termes de réalisations ou de résultats intermédiaires.

Le rythme et l'enchaînement des réformes étaient généralement de bonne qualité, le développement et l'expansion graduelle du système d'information financière intégré (CID et modules liés) est un bon exemple à cet égard. L'enchaînement des tâches du cadre de dépenses à moyen terme et des budgets-programmes a été beaucoup moins bon. On a assisté à plusieurs tentatives de lancement de budgets-programmes avant la mise en place d'un cadre fiscal à moyen terme agrégé : de nombreux cadres sectoriels de politiques et de stratégies étaient mal définis et les processus de suivi des performances pendant l'exécution budgétaire au niveau des programmes n'étaient pas encore prêts²³. Cependant, le gouvernement et ses partenaires ont tiré des enseignements de cette expérience, et les travaux réalisés dans ce domaine depuis 2008 sont beaucoup mieux structurés.

La contribution des partenaires extérieurs à l'efficacité générale du programme est mitigée. D'un côté, les donateurs ont généralement soutenu l'approche coordonnée de la réforme de la GFP promulguée par le gouvernement à travers le PRGB et la SRFP ; de l'autre, en l'absence d'un accord sur l'approche à adopter pour la réforme fiscale, ils ont continué à agir de manière indépendante, ce qui a fragilisé l'efficacité de la fourniture de programme. De même, les conseils de partenaires extérieurs ont contribué à la mise en œuvre efficace du système de gestion financière intégré et à la restructuration de l'approche de budgets-programmes depuis 2008. Pourtant, les PTF étaient en grande partie responsables des problèmes de cadence et d'enchaînement des tâches portant sur le cadre de dépenses à moyen terme et les

budgets-programme avant 2008. En bref, les donateurs ont été en grande partie responsables des pires cas d'inefficience, même s'ils ont aussi contribué à la performance globale généralement positive grâce au suivi structuré du programme et à l'AT.

3.4 MOTEURS ET FREINS EXTÉRIEURS DU CHANGEMENT

QE 8 : Quelles ont été les contraintes extérieures subies par la production des réformes de la GFP au niveau politique, du financement ou des politiques ? De quelle manière ont-elles varié entre les différents composants des réformes de la GFP ?

L'engagement politique a été au cœur du succès rencontré par le Burkina Faso dans la mise en œuvre de ses réformes de la GFP.

Cet engagement politique a été (i) cohérent et durable, (ii) réel et (iii) fondé sur de solides bases techniques :

- I. La qualité de la gestion des finances publiques et de la gouvernance ont été au cœur des priorités des gouvernements successifs du Burkina Faso depuis les années 80. Pendant la période de l'évaluation, la gouvernance a été l'un des quatre piliers du premier Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSL) adopté en 2002, et elle est restée au cœur du programme du gouvernement. Le PRGB et la SRFP ont été approuvés par le Conseil des Ministres, et le gouvernement a consacré des ressources financières et humaines importantes à leur mise en œuvre.
- II. L'engagement politique a été réel, tant au niveau du président lui-même (à travers ses allocutions, ses nominations et son soutien des ministères des Finances), que des premiers ministres et ministres des finances successifs, des dirigeants des grandes institutions (Cour des Comptes, IGB, ASCE) et du MEF/ MFB et du personnel technique du MEF/ MFB, qui, tous, ont soutenu la réforme de la GFP.
- III. L'engagement politique a également reposé sur d'excellentes bases techniques. Grâce à l'ENAREF (École Nationale des Régies Financières), en place depuis 20 ans, l'administration publique du Burkina Faso bénéficie chaque année de diplômés en gestion financière et en comptabilité publique. Au niveau politique, le tableau 11 démontre la qualité des ministres des finances successifs depuis 1991. Tous avaient une solide expérience de la GFP, et trois d'entre eux ont fini par être nommés au poste de Premier ministre.

Tableau 6 : Ministres des Finances depuis 1991

1991 – 1992	<p>M. Frédéric Korsaga : ancien ministre du Commerce ; ancien ministre du Plan et de la Coopération ; ancien Directeur Général de la Caisse des Dépôts et des Investissements ; ancien ministre du Transport, de l'Environnement et du Tourisme (1982 – 1983)</p> <p>Plus tard, il est devenu président du Conseil Économique et Social ; Ambassadeur en France ; Commissaire à la Commission de l'UEMOA et administrateur à la BAFD. Il est actuellement conseiller économique auprès du président</p>
1992 – 1993	<p>M. Roch Kaboré : ancien Directeur général de la Banque Internationale du Burkina (1984 – 1989) et ministre des Transports</p> <p>Plus tard, nommé premier ministre (1994 – 1996) ; conseiller spécial du président (1996 – 1997) ; Président de l'Assemblée Nationale (depuis 2002)</p>
1993 – 1994	<p>M. Ousmane Ouédraogo : ancien vice-gouverneur de la BCEAO</p>
1994 – 1996	<p>M. Zéphirin Diabre : ancien membre du Parlement</p> <p>Plus tard, conseiller économique auprès du président ; président du Conseil Économique et Social ; vice-directeur général du PNUD (1998 – 2006) et actuellement vice président Afrique de AREVA</p>
1996 – 1997	<p>M. Kadré Ouédraogo : ancien secrétaire exécutif du CDEAO (1985 – 1993) ; ancien gouverneur de la BCEAO (1993 – 1996)</p> <p>Nommé premier ministre (1996 – 2000) ; ambassadeur à Bruxelles</p>
1997 – 2001	<p>M. Tertius Zongo : ancien ministre délégué chargé du budget et de la planification (1995 – 1997) ; ancien directeur général de la Coopération (1992 – 1997) ; ancien chef du département de la coopération multilatérale (1988 – 1992) ; ancien directeur général à l'Office national des céréales (1995 – 1998)</p> <p>Plus nommé ambassadeur au Etats Unis et premier ministre (2007-avril 2011)</p>
2002 – 2008	<p>M. Jean-Baptiste Compaoré : ancien ministre délégué auprès du ministère de l'Économie et des Finances, chargé du Budget (2000–2002) ; ancien Secrétaire général du premier ministre (1996 – 2000) ; ancien Inspecteur des Banques à l'UEMOA (1990–1995) ; ancien conseiller du Cabinet du président (1995 – 1996) ; ancien cadre à la BCEAO (1981 – 1990)</p> <p>Ensuite, premier vice-gouverneur et actuellement gouverneur intérimaire de la BCEAO</p>
2008-à nos jours	<p>M. Lucien Bembamba : ancien ministre délégué chargé du Budget (2007 – 2008) ; ancien président du Comité National de la Dette Publique (2006) ; ancien Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique (1993 – 2007) ; ancien cadre de la BCEAO (1982 – 1993)</p>

Source : <http://www.afdevinfo.com> ; <http://www.petiteacademie.gov.bf>

Il est intéressant de constater que l'engagement pour la réforme de la GFP était restreint. A observer le paysage politique, nous avons pu noter que l'engagement des députés de l'Assemblée nationale pour la réforme de la GFP a été très limité. En effet, plusieurs membres du personnel des OSC et du gouvernement pensaient que, dans l'ensemble, loin d'être en faveur de

contrôles plus stricts, l'Assemblée nationale préférerait aller vers une augmentation et un relâchement des dépenses publiques. Le grand public accorde une grande valeur à la paix et à la stabilité, auxquelles la réforme de la GFP peut contribuer, mais dans l'ensemble, il n'a pas la discipline de payer les impôts, ce qui a obligé le gouvernement à faire preuve de prudence au niveau de l'élargissement de l'assiette fiscale.

Le programme de réformes de la GFP a été critiqué pour sa trop grande centralisation. En 2006, l'évaluation de l'ABG a fait le commentaire suivant :

Les ministères de tutelle, les administrations régionales et même le ministère de l'Économie et du Développement et certains services du MFP sont marginalement impliqués dans le processus de réforme. Leurs connaissances et leur compréhension des réformes sont souvent limitées et fragmentées, ce qui les empêche d'y apporter un soutien plus complet. (Lanser et coll., 2006)

Lanser et coll. ont visiblement perçu le contrôle centralisé des réformes de la GFP comme un obstacle à leur succès. De Renzio (2011) voit les choses différemment :

L'efficacité du leadership politique a été rendue plus efficace par le degré de centralisation des institutions budgétaires et du processus de réforme du budget. Le ministère des Finances exerce un pouvoir fort sur d'autres ministères, ce qui lui permet de garantir la conformité aux réformes. En fait, les responsables des Directions des finances et de l'administration des ministères sectoriels sont officiellement reconnus comme des représentants du ministère des Finances, auquel ils rendent des comptes à l'égard de la mise en œuvre de la réforme. La concentration de la fonction de coordination de toutes les initiatives de réforme du budget au sein d'un Secrétariat technique (SP-PPF) rattaché au bureau du ministère a également renforcé les progrès et la crédibilité du processus de réforme. (De Renzio, 2011)

Nous pensons que l'analyse de Lanser et coll. dérive avant tout d'un jugement normatif sur l'opportunité de la décentralisation et de la participation, et peut-être du manque d'appréciation d'aspects de la réforme de la GFP reposant sur une consultation plus large. Par exemple, la préparation du PRGB, et plus spécialement de la SRFP, ont été des processus hautement consultatifs. Le CID et ses applications informatiques disposent d'un groupe d'utilisateurs formellement constitué qui donne un retour d'information régulier sur le système à ses responsables de la DGSI. Cependant, nous sommes d'accord avec De Renzio quand il dit que dans le contexte particulier du Burkina Faso jusqu'en 2011, la centralisation a représenté un avantage significatif. Néanmoins, la mise en œuvre des directives de l'UEMOA prévoit une décentralisation de l'autorité budgétaire (fidèle à la focalisation sur le contrôle réduit des intrants et un plus grand contrôle des réalisations et résultats intermédiaires dans le domaine du budget), et l'appropriation du programme de réformes de la GFP devra être élargie si l'on veut que sa mise en œuvre continue d'être efficiente.

Au niveau politique, la faiblesse de l'opposition et la concentration du pouvoir politique n'ont pas nécessité l'élargissement de l'appropriation et de l'engagement vis-à-vis des réformes. Pourtant, au fur et à mesure de l'évolution du contexte politique, un engagement plus vaste vis-à-vis des réformes de la GFP sera nécessaire si l'on veut qu'elles continuent à bénéficier d'un soutien durable.

Quand des réformes spécifiques de la GFP connaissent des difficultés, les contraintes politiques sont généralement la principale cause. Le refus de supprimer les exonérations d'impôts et d'élargir l'assiette fiscale dans l'immédiat illustrent bien cette situation. Mais comme nous l'avons fait remarquer, les améliorations de l'efficacité ont bénéficié d'un solide soutien, et avec le temps, la résistance politique à l'élargissement de l'assiette fiscale a diminué, comme l'illustrent les réformes fiscales majeures introduites en 2010. Il est cependant notable que, quand la réforme fiscale s'est heurtée à une résistance politique, l'influence extérieure des donateurs ou de la conditionnalité pour le décaissement des tranches d'appui budgétaire n'a eu aucun effet.

L'insuffisance des financements ne constituait pas la principale contrainte pendant la période d'évaluation. Le programme de réformes de la GFP a bénéficié de ressources significatives, fournies à la fois par des sources extérieures et par le budget de l'État. Certaines réformes, comme le développement de systèmes de gestion financière intégrés, auraient pu avancer plus vite avec un financement plus important, mais elles se seraient sans doute rapidement heurtées à des problèmes de capacités des ressources humaines. En général, le niveau de financement disponible semblait correspondre aux capacités de mise en œuvre.

Les contraintes de l'espace des politiques ont freiné le développement des budgets-programmes et la simplification des procédures d'exécution budgétaire. Nous avons déjà fait remarquer les erreurs qui ont prévalu dans l'enchaînement des activités et qui ont ralenti les progrès de la réforme des budgets-programmes avant 2008. Ces erreurs étaient en partie dues à la pression politique en faveur de l'introduction rapide des budgets-programmes, et en partie au manque de coordination de l'appui des donateurs pour les budgets-programmes et les CDMT sectoriels. Cependant, nous pensons également que les agences donatrices conseillant le gouvernement connaissaient mal les budgets-programmes dans le contexte d'un pays en développement doté d'un système de gestion des dépenses francophone. Maintenant que ces questions ont fait l'objet de recherches plus approfondies et qu'on dispose d'une certaine expérience, une base solide pour des conseils de qualité a été établie, mais elle n'était visiblement pas disponible au Burkina Faso durant les premières années de la période d'évaluation.

La simplification des procédures d'exécution budgétaire n'a que récemment été portée au programme de la réforme de la GFP, avec l'assouplissement des exigences documentaires et l'élimination de certains contrôles des dépenses, notamment l'avis d'octroi des crédits. Même maintenant, un système de contrôle triple est en place, basé sur l'ordonnateur, le contrôleur financier (agent du MEF, bien qu'à présent, il soit souvent basé dans les ministères sectoriels) et le Trésor, et il continue à exiger l'examen du dossier complet des dépenses en dépit du fait qu'un ordre de paiement qui a été ordonnancé et approuvé par le contrôleur est déjà sous la responsabilité juridique de l'État. Du point de vue des responsables de la prestation de service, ces contrôles représentent un obstacle majeur, qui élève les coûts de transaction et ralentit inutilement l'exécution des dépenses. Pourquoi leur simplification n'a-t-elle

jamais été adoptée dans le cadre du programme de réformes de la GFP ? Notre hypothèse est que les parties prenantes internes (aux niveaux sectoriel et central) et les parties prenantes externes parmi les PTF qui soutiennent la réforme de la GFP, doivent avoir pensé que ces contrôles étaient « normaux » et constituaient une étape inévitable du processus d'exécution budgétaire. Il a fallu un partage des expériences de la GFP dans les systèmes francophones et non francophones et des inquiétudes grandissantes vis-à-vis des résultats intermédiaires des dépenses (et donc du renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des ministères sectoriels) pour que l'utilité de ces contrôles soit remise en question. La mise en œuvre des directives de l'UEMOA nécessitera une réforme de ces contrôles, mais ce n'est qu'en 2010 et en 2011 qu'elle a été insérée dans le programme de réformes de la GFP.

4. Résultats intermédiaires et évaluation globale

4.1 INTRODUCTION

Cette section étudie la relation entre les réalisations et les impacts intermédiaires de la réforme. Cette analyse se base sur les diagnostics existants des résultats intermédiaires de la réforme de la GFP au Burkina Faso, notamment les rapports de suivi du PPTE de 2001 et 2004, et les analyses PEFA de 2007 et 2010. Le rapport documentaire propose une comparaison complète des scores entre ces quatre évaluations. Bien que de telles comparaisons soient intéressantes et instructives sur les questions spécifiques, les différences de méthodologies sont trop substantielles pour qu'on en tire une évaluation constructive des tendances globales. Conformément à la méthodologie proposée dans le rapport de démarrage, notre évaluation des résultats intermédiaires se base donc sur une comparaison des scores donnés par les deux évaluations PEFA de 2007 et de 2010.

4.2 ÉVOLUTION DES SCORES PEFA

QE 9 : Quels ont été les résultats intermédiaires des réformes de la GFP, notamment à l'égard de l'évolution de la qualité des systèmes de GFP ?

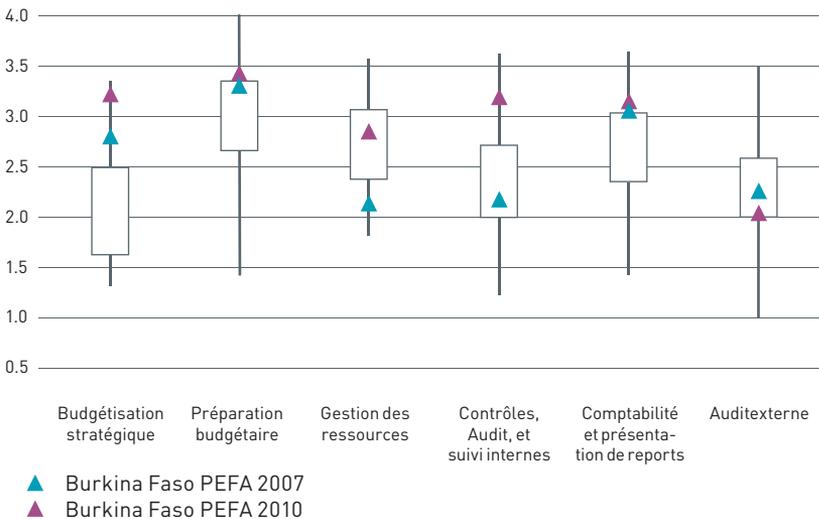
Entre 2007 et 2010, les systèmes de GFP du Burkina Faso ont connu une amélioration significative : 21 des 71 indicateurs se sont améliorés, 47 sont restés stables et seuls 3 se sont détériorés. Les mêmes informations sont données pour chaque grappe dans le tableau 7. On peut donc voir que les scores moyens se sont améliorés pour chaque grappe²⁴, à l'exception du contrôle externe qui a subi une légère détérioration.

²⁴ Les scores PEFA sont convertis en valeurs cardinales en assignant la valeur 4 à une note A, 3 à une note B, 2 à une note C et 1 à une note D. Les grappes sans note ne sont pas comprises dans ces calculs, mais dans le cas du Burkina Faso, toutes les sous-dimensions ont reçu des notes pour les deux années.

Tableau 7 : Burkina Faso : Scores PEFA par grappe, 2007 et 2010

Scores PEFA par grappe (71 indicateurs)	Burkina Faso	
	2007	2010
Budgétisation stratégique	2,75	3,25
Préparation du budget	3,26	3,40
Gestion des ressources (entrées, sorties, marchés publics et masse salariale)	2,33	2,78
Contrôle, audit et suivi internes	2,22	3,22
Comptabilité et présentation de rapports	3,00	3,13
Contrôle externe	2,33	2,00

Graphique 6 : Scores PEFA du Burkina Faso 2007 et 2010, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays



Sources : GoBF 2007c) & 2010 a) ; De Renzio et al 2010.

Le graphique 6 montre les progrès dans une perspective de comparaison. Pour chacune des 6 grappes de la GFP, il donne les scores des PEFA 2007 et 2010 du Burkina Faso par rapport à un diagramme en boîtes présentant la valeur minimum, le premier quartile, la valeur médiane, le troisième quartile et les scores maximum pour les 100 pays de l'échantillon utilisé par De Renzio et coll. (2010) pour leur étude quantitative. On note donc des améliorations dans chaque grappe, quatre d'entre elles ayant un score déjà supérieur à la valeur médiane en 2007 et qui présentent des notes en progression. L'une d'entre elles (gestion des ressources) commence avec un score inférieur à la

valeur médiane avant de la dépasser au cours de cette période, et une autre (responsabilité extérieure) atteint la valeur médiane.

Le graphique 6 montre clairement qu'en 2007, le Burkina Faso disposait déjà de systèmes de GFP relativement solides par rapport aux autres pays à faible revenu. Cela s'explique en partie par les réformes de la GFP introduites au cours des premières années de la période d'évaluation, notamment, l'introduction d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT Global) en 2000, qui a amélioré les capacités de budgétisation stratégique, l'adoption des directives de l'UEMOA sur la nomenclature budgétaire en 2004 (améliorant la préparation du budget) et l'amélioration graduelle des systèmes de contrôle, de comptabilité et de présentation de rapports grâce au développement progressif du système de gestion financière intégré (CID et modules liés).

4.3 PERTINENCE DES AMÉLIORATIONS DE LA GFP SUR LES PRESTATIONS DE SERVICES, EN PARTICULIER POUR LES FEMMES

QE 10 : Dans quelle mesure les résultats intermédiaires générés ont-ils été pertinents pour l'amélioration de la qualité des prestations de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables ?

Tableau 8 La pertinence des résultats intermédiaires sur les prestations de services, en particulier pour les femmes

Indicateurs PEFA pertinents	Question	Conclusions
PI-5	La nomenclature budgétaire permet-elle de protéger ou de prioriser des fonctions ou programmes spécifiques ?	Le système de nomenclature budgétaire était déjà solide en 2007, suite à l'introduction de la classification fonctionnelle qui est venue s'ajouter aux classifications administratives et économiques habituelles, et à l'existence de codes de suivi des dépenses ciblant la réduction de la pauvreté. Les améliorations dans chacun de ces domaines se sont poursuivies jusqu'en 2010, ce qui a clairement contribué à la priorisation des dépenses. Il existe des plans visant à introduire prochainement des classificateurs programmatiques, ce qui aurait un impact plus significatif sur la capacité à protéger et à prioriser les dépenses ciblant les femmes et les groupes vulnérables.

Indicateurs PEFA pertinents	Question	Conclusions
PI-6	Les informations présentées dans la documentation budgétaire comprennent-elles des données ou des objectifs de performances pour les programmes prioritaires ?	Les informations comprises dans la documentation budgétaire respectent les normes internationales les plus exigeantes pour ce qui est de la qualité de la présentation du cadre budgétaire et de la clarté de la présentation des estimations de dépenses. Cependant, ni les données, ni les cibles liées à la performance des programmes prioritaires sont actuellement prises en compte.
PI-10 et PI-24 & 25	La qualité des rapports intermédiaires et des comptes définitifs (PI-24 et 25) et l'accès du public à ces informations (PI-10) permettent-ils une analyse et des débats sur les dépenses et la performance des programmes prioritaires ?	La qualité des rapports d'exécution budgétaire dans l'année était déjà d'un bon niveau en 2007 (B+), et elle s'est améliorée jusqu'en 2010 (A). De même, le caractère opportun et la qualité des comptes définitifs étaient satisfaisants (B+) en 2007 et le sont restés jusqu'en 2010 (B+). Malheureusement, l'accès du public à ce type d'information reste relativement mauvais (C), ce qui limite les discussions publiques sur la performance des dépenses ciblant la pauvreté.
PI-16	La prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses s'améliore-t-elle ?	La prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses a connu une amélioration significative au cours de cette période (passant de D+ à B+), avec l'introduction d'une revue à mi-exercice en 2009, et avec l'engagement du MEF d'essayer de ne réaliser des virements et des réaménagements budgétaires que pendant la période de la revue à mi-exercice.
PI-23	La qualité des informations sur les ressources reçues par les entités de prestation de services s'améliore-t-elle ?	Depuis l'arrêt des études annuelles sur l'utilisation des ressources affectées aux écoles primaires et aux centres de santé (pour des questions de coût et de difficulté d'interprétation), la qualité des données au niveau central portant sur les informations reçues par les entités de prestation de services a été mauvaise (D).

Source : GoBF 2007c) et 2010 a) ;

La pertinence des améliorations de la GFP pour les prestations de services, ciblant en particulier les femmes et les groupes vulnérables, est évaluée à l'aide de plusieurs indicateurs PEFA liés à l'amélioration des prestations de services

et au suivi de ses effets sur les femmes et les groupes vulnérables. Le Tableau 8 contient un résumé de cette analyse.

En l'absence d'une amélioration de l'accès du public aux informations, la pertinence globale des réformes de la GFP vis-à-vis des femmes et des groupes vulnérables a été modeste. Certains des progrès des systèmes de GFP ont été essentiels pour l'amélioration des prestations de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables, mais l'impact de l'amélioration des systèmes de classification et de la présentation de rapports a été atténué par la faible accessibilité du public aux l'information sur les dépenses publiques. Néanmoins, des engagements ont été pris pour des améliorations dans ce domaine. S'ils sont respectés, l'introduction prévue des classificateurs des budgets-programmes en 2012 et 2013 aura un impact majeur sur la capacité à analyser les dépenses consacrées aux programmes appartenant à des domaines clés des prestations de services ciblant les femmes et les groupes vulnérables.

4.4 L'EFFICACITÉ DES RÉFORMES DE LA GFP : DES INTRANTS AUX RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES

QE 11 : Les efforts de réforme ont-ils été efficaces ? Dans la négative, pourquoi pas ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure les réalisations des réformes de la GFP constituent-elles des facteurs explicatifs des changements observés dans l'évolution des résultats intermédiaires ?

Le programme de réformes de la GFP au Burkina Faso a réussi à générer des améliorations dans tous les domaines clés de la gestion des finances publiques. Les évaluations PEFA de 2007 et de 2010 (comme l'illustrent les graphiques 6 et 7 ci-dessus) attestent des améliorations significatives des systèmes de la GFP pendant la période de l'évaluation. Pour l'ensemble de la période, les domaines ayant obtenu les notes PEFA les plus élevées étaient la budgétisation stratégique, la préparation du budget, le contrôle, la comptabilité et la présentation de rapports interne. La gestion des ressources est le domaine ayant affiché l'amélioration la plus spectaculaire entre 2007 et 2010. Cela s'explique par l'introduction de réformes fiscales longtemps retardées, et par l'amélioration des systèmes de gestion de la dette, des liquidités et des marchés publics. Dans l'ensemble, ces cinq «grappes» de la GFP sont celles où les réformes ont fait les progrès les plus rapides.

Les améliorations de l'examen et du contrôle extérieurs ont été beaucoup plus lentes, avec une évolution extrêmement limitée entre 2007 et 2010. Bien que la fonction d'audit externe ait bénéficié d'une attention accrue, après la création de la Cour des Comptes en 2000, elle n'a pas compté parmi les domaines de réforme les mieux financés et ce, en grande partie à cause des difficultés liées au recrutement d'auditeurs et d'avocats suffisamment qualifiés

pour la CdC. Cela a ralenti la croissance de l'organisation et partant, un ralentissement du niveau de formation et d'aide au renforcement des capacités pouvant être offert. Le contrôle externe par l'Assemblée Nationale, qui est l'autre facette essentielle de cette «grappe», n'a pas été ciblé par les réformes de la GFP, et est l'un des deux domaines (l'autre étant le caractère opportun des décaissements de l'appui budgétaire) qui ont connu une détérioration de la note PEFA entre 2007 et 2010.

Par conséquent, **l'évolution des améliorations des résultats intermédiaires est proche de celle de la production des réalisations de la réforme de la GFP.** Cela s'observe tout à la fois au niveau des grappes sur lesquels les efforts étaient concentrés et aussi, au niveau de calendrier des améliorations. En guise d'exemple, on peut citer le domaine de la gestion des ressources. Du côté positif, cela suggère que les réformes de la GFP ont été efficaces. Du côté négatif, cela indique l'absence de moteurs d'amélioration de la GFP en dehors du programme formel de réforme de la GFP. Par exemple, la qualité de l'accès du public à l'information fiscale, qui aurait pu s'améliorer sous la pression du public, n'a pas du tout évolué entre 2007 et 2010. De même, le caractère opportun et l'exhaustivité de l'examen par l'Assemblée nationale du rapport de la Cour des Comptes sur la Loi de Règlement se sont même détériorés. Ainsi, au Burkina Faso, l'Exécutif a pu diriger un programme de réformes de la GFP bien structuré et efficace et attirer un financement extérieur, mais d'autres acteurs (notamment la société civile et l'Assemblée nationale) ne sont toujours pas engagés sur des aspects du programme de réformes de la GFP où leur influence pourrait être significative.

Le financement extérieur du programme de réformes de la GFP a clairement facilité les progrès, mais il n'a pas été essentiel à son succès. Le programme de réformes de la GFP a bénéficié d'un engagement technique et politique très fort, et il semble probable que même en l'absence de financements extérieurs, des ressources nationales auraient été identifiées afin de financer des composantes clés de la réforme. Les conseils fournis par le biais de l'assistance technique et du dialogue ont sans doute été plus importants que les ressources extérieures.

QE 12 : Dans quelle mesure les gains identifiés au niveau des résultats intermédiaires apparaissent-ils durables ? Le processus de réforme de la GFP est-il durable ?

Il est probable qu'à court et moyen terme, les améliorations des résultats intermédiaires de la GFP obtenues au cours des dix dernières années seront durables. Ces réformes bénéficient d'un engagement fort aux niveaux politique et technique. Un solide outil de coordination (SP-PPF) est en place et pourra continuer de conduire le processus de réforme. En matière de gestion et de développement de ces réformes, les capacités techniques au sein du gouvernement sont relativement solides, et il est fort probable que les réformes futures continueront de bénéficier d'une combinaison de ressources publiques et de financements des donateurs. En plus de cela, les réformes ont déjà atteint

un niveau élevé de fonctionnalité dans la quasi-totalité des principaux domaines d'intervention. Même sans financement supplémentaire de la réforme, il devrait donc être possible de préserver la majorité des gains des réformes passées.

À moyen et à long terme, il sera nécessaire, mais difficile, de s'éloigner d'un modèle centralisé pour la gestion et la mise en œuvre des réformes. Ce problème compte trois dimensions principales :

- En termes de leadership politique de la réforme de la GFP, maintenant que le président achève son dernier mandat²⁵, le pays doit se préparer à l'investiture d'un nouveau dirigeant, qui s'engagera peut-être moins que le président actuel pour des réformes de la GFP et soutiendra peut-être moins son ministre des Finances. Un élargissement de la participation à la réforme de la GFP est nécessaire au sein du parti au pouvoir et dans l'ensemble des partis politiques. C'est ainsi que l'engagement pour une bonne gestion des finances publiques passera du gouvernement à l'ensemble du pays.
- Deuxièmement, en termes de préoccupations majeures de la société, il est clair que la prise de conscience pour une bonne gestion des finances publiques doit être élargie de manière à ce que cela ne repose pas uniquement sur le pouvoir exécutif. Un Exécutif soutenant la mise en place d'une gestion efficiente et efficace des finances publiques, comme c'est le cas du gouvernement actuel, est toujours désirable et contribue généralement à la mise en œuvre de réformes efficaces de la GFP. Cependant, pour que de bons systèmes de GFP soient durables à long terme, ils doivent aussi reposer sur la transparence et la remise des comptes. Pour cela, l'Assemblée nationale doit utiliser les rapports fiscaux qui lui sont présentés, notamment le projet de la Loi du Budget et la Loi de Règlement, afin de promouvoir les débats et de demander des comptes au gouvernement sur ses engagements budgétaires. Il est aussi essentiel que la société civile exige que les informations fiscales et budgétaires soient rendues publiques et que des débats publics sur l'utilisation des ressources nationales soient organisés. Or, aucun de ces acteurs ne joue son rôle avec efficacité.
- Enfin, au niveau de la fonction publique, il est aussi nécessaire d'élargir le leadership du processus de réforme de la GFP. Au fur et à mesure de leur maturation, les systèmes de gestion des finances publiques du Burkina Faso ont renforcé la décentralisation du contrôle des dépenses, qui est maintenant sous la responsabilité des ministères sectoriels. Avec l'introduction des directives de l'UEMOA, ce processus va s'accélérer, avec le pouvoir d'ordonnancement des dépenses qui sera transféré vers les ministères sectoriels,

25 Le président Blaise Compaoré a été élu en novembre 2010 pour un second et dernier mandat de 5 ans alors que la Constitution interdit d'aller au-delà de deux mandats. Par conséquent, sans amendement de la Constitution, il ne pourra pas se représenter en 2015. La majorité des commentateurs politiques s'accordent à penser qu'il serait risqué de demander un tel amendement, car il rencontrerait une forte opposition du public et risquerait donc de susciter des troubles civils.

puis vers les responsables de programmes au sein des ministères sectoriels. Cette évolution devra s'appuyer non seulement sur un processus plus large de formation et de renforcement des capacités, mais aussi sur un processus plus complexe pour la coordination des réformes de la GFP. Le SP-PPF devra s'y préparer.

En bref, alors qu'à court terme, le programme de réformes de la GFP du Burkina Faso ne risque pas de connaître des problèmes de durabilité, il est nécessaire de procéder à quelques adaptations du modèle centralisé de gestion et de mise en œuvre.

5. Conclusions et enseignements plus généraux

Cette évaluation portait sur deux questions principales : (i) dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP apportent-elles des résultats et (ii) dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ?

5.1 CONSTATS CLÉS

Pour résumer, disons qu'entre 2001 et 2011, les réformes de la GFP au Burkina Faso ont produit des résultats. Des améliorations majeures ont été obtenues dans tous les domaines du système de la GFP, à l'exception de l'examen et de l'audit externes. Cependant, même dans ce domaine, des progrès ont été réalisés pendant ces dix années, avec notamment la création d'une Cour des Comptes fonctionnelle et indépendante, conformément aux exigences des directives de l'UEMOA. La Revue des Dépenses Publiques 2009 a indiqué que «le Burkina Faso fait office de leader de la GFP en Afrique » (World Bank 2009). Avec l'Île Maurice, c'est le seul pays francophone d'ASS qui obtient un score EPIN supérieur à 2,5 et des notes PEFA le plaçant dans le quartile supérieur du continent.

Trois facteurs sont à la base du succès des réformes de la GFP au Burkina Faso :

- Un engagement politique clair et durable pour le processus de réforme de la GFP ;
- Un cadre solide pour la mise en œuvre des réformes et leur coordination technique, et
- Un cadre structuré pour la coordination de l'appui des PTF au programme, le suivi des progrès et la gestion du dialogue avec les parties prenantes extérieures et nationales.

Ces facteurs ont créé un cadre d'apprentissage permettant d'adapter les réformes aux contraintes de capacités (notamment au niveau du système de gestion financière intégré, qui a bénéficié de la présence d'un «groupe d'utilisateurs » actif) et aux contraintes politiques (particulièrement dans le cas de la réforme fiscale). Dans une certaine mesure, ils ont également permis la correction des erreurs initiales de rythme et d'enchaînement des réformes. Dans certains cas, comme pour les budgets-programmes et les CDMT, le processus d'apprentissage a été lent, mais des adaptations ont néanmoins été réalisées, et les nouveaux manuels de formulation et de suivi des budgets-programmes (2011) semblent fournir une approche efficace de l'institutionnalisation de ces réformes.

Deux facteurs sous-jacents contribuent également à expliquer le succès des réformes au Burkina Faso. Premièrement, les capacités techniques et les quali-

tés de managériales des fonctionnaires ayant des responsabilités au niveau de la GFP sont substantiellement supérieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Cela est en partie dû au fait que le programme de réformes de la GFP accorde une place importante à la formation et au renforcement des capacités. Un autre facteur peut-être plus significatif a été l'ENAREF (École Nationale des Régies Financières), qui existe depuis 20 ans et qui produit chaque année des diplômés en gestion financière et en comptabilité publique. En plus de cela, la fonction publique dans son ensemble est disciplinée et bien organisée.

Le second facteur contextuel qui est d'une importance considérable est le degré de centralisation du pouvoir politique, des institutions budgétaires et du processus de réforme du budget. Le président étant le chef du principal parti politique et bénéficiant d'une majorité substantielle à l'Assemblée nationale, les compromis politiques nécessaires dans de nombreux pays voisins (comme au Ghana et au Malawi, les deux autres pays ayant fait l'objet d'une étude de cas) n'étaient généralement pas nécessaires au Burkina Faso. Cela a permis au gouvernement d'adopter une approche cohérente et logique de la mise en œuvre des réformes de la GFP. En plus de cela, tout au long de la période de l'évaluation, le ministère des Finances a exercé un pouvoir fort sur les autres ministères, ce qui lui a permis de s'assurer du fait que ces derniers se conforment aux réformes. Enfin, la concentration de la fonction de coordination de toutes les initiatives de réforme du budget prévues par le SP-PPF rattaché au bureau du ministre a également conféré une autorité certaine au processus de réforme.

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre discussion sur la durabilité, la centralisation de l'autorité a représenté un avantage dans le contexte des objectifs spécifiques des réformes des 10–15 dernières années²⁶. Pourtant, au fur et à mesure de l'évolution des objectifs, en particulier afin d'améliorer certains aspects de la gestion basée sur les résultats et de s'attaquer aux questions de rapidité et d'efficacité des dépenses publiques, l'autorité budgétaire doit connaître un certain degré de décentralisation. En effet, elle est recommandée par les dernières directives de l'UEMOA. Afin de soutenir la décentralisation, le SP-PPF devra renforcer sa fonction de rapprochement et adopter un mode de fonctionnement plus décentralisé. De même, au niveau politique, alors qu'approchent les prochaines élections présidentielles, les responsables actuels des réformes de la GFP (en particulier le ministre des Finances et son équipe) devront trouver les moyens de disséminer les expériences tirées du processus de réforme et d'élargir le soutien politique en sa faveur.

26 De Renzio (2011) présente la centralisation comme un avantage inhérent à la bonne mise en œuvre des réformes de la GFP. Nous reconnaissons que cela a sans aucun doute été le cas au Burkina Faso au cours des 10–15 dernières années, mais nous pensons que cela ne représente pas toujours un avantage. Certains types de réformes exigent des méthodes de travail moins hiérarchiques et plus décentralisées, notamment dans le cadre d'une gestion basée sur les résultats.

5.2 ENSEIGNEMENTS À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS GÉRANT DES RÉFORMES DE LA GFP

Le Burkina Faso représente un bon exemple de réformes réussies. Des enseignements pouvant être appliqués dans tous les pays en développement gérant des réformes de la GFP en ont émergé, et cinq d'entre eux valent la peine d'être mis en exergue :

- **Premièrement, il est essentiel d'obtenir un soutien clair et cohérent de l'Exécutif aux réformes de la GFP, puis d'obtenir peu à peu l'appui de l'ensemble du paysage politique.** La motivation essentielle pour entreprendre des réformes de la GFP est fondamentalement politique : en effet, elle vise à améliorer l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques, et donc d'atteindre avec plus d'efficacité les objectifs du développement mis en place par le budget national. On fait souvent l'erreur de penser que les réformes de la GFP sont des mesures purement « techniques » ; cette perception doit être corrigée pour que les réformes bénéficient d'un appui politique plus large. En premier lieu, ce processus doit commencer par l'Exécutif, le ministère des Finances et son équipe travaillant en étroite collaboration avec le Président et/ou le premier ministre afin de promouvoir les réformes²⁷ avant d'élargir la consultation au Conseil des Ministres et à d'autres membres du parti au pouvoir. Avec le temps, il faut également viser à sensibiliser les membres de l'opposition sur la nécessité des réformes de la GFP afin d'assurer la continuité dans l'éventualité d'un changement de gouvernement.
- **Deuxièmement, la conception des structures de coordination et de gestion des réformes de la GFP et le choix de leur personnel doivent faire l'objet d'une attention extrême.** Il est important que les personnes responsables de la coordination des réformes occupent des postes d'autorité et aient des compétences techniques. Le modèle du Burkina Faso, avec un secrétariat technique sous les ordres directs du ministre des Finances, est efficace. Il doit normalement mieux fonctionner qu'un secrétariat sous les ordres du bureau du Président ou du premier ministre, dont la légitimité risquerait d'être remise en question par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Autre élément clé du modèle du Burkina Faso : l'autorité de mise en œuvre, qui est conservée par l'autorité compétente pertinente (le président de la Cour des comptes, la Direction générale de l'impôt, les douanes, le Trésor, le Budget, etc.). Cela a permis de désigner clairement les responsables de la mise en œuvre et de garantir

27 Dans le cas du Burkina Faso, les personnes nommées au poste de premier ministre et de ministre des Finances provenaient souvent du ministère des Finances, signe de l'engagement du président vis-à-vis d'une bonne gestion des finances publiques. Cependant, c'est au ministre des Finances qu'est revenue la responsabilité de « vendre » les réformes aux autres ministres. Le PRGB et la SRFP ont reçu l'approbation formelle du Conseil des Ministres suite à ces consultations.

que les responsabilités de mise en œuvre et de coordination/suivi ne revenaient pas au seul SP-PPF.

- **Troisièmement, les responsables de la coordination des réformes de la GFP doivent exercer un contrôle fort sur le soutien extérieur à la GFP et sur le dialogue et les négociations avec les donateurs qui font de l'appui budgétaire ciblant la GFP.** Un important élément du modèle du Burkina Faso a été l'unification des tâches de mobilisation et de gestion de l'appui extérieur à la réforme de la GFP et les tâches de coordination de la mise en œuvre par les services et institutions du gouvernement. Cela a contribué à un excellent alignement de l'appui extérieur avec les priorités nationales. Il convient d'ajouter que, pour gérer un tel modèle, le personnel de l'État doit imposer les priorités du gouvernement avec fermeté et veiller à ce qu'elles soient respectées. Au Burkina Faso, ce processus a été facilité par les liens étroits entre le SP-PPF et le ministère des Finances et par le fait que le secrétariat était conscient des priorités politiques nationales et des préoccupations des agences de développement.
- **Les structures mises en place pour le suivi de la réforme de la GFP doivent également contribuer à tirer des enseignements des expériences et à adapter conséquemment les plans de mise en œuvre.** La réforme de la GFP est inévitablement complexe : les plans initiaux doivent souvent être adaptés et ajustés. Pour que la réforme soit mise en œuvre de manière efficace, le processus de suivi doit rapidement identifier les goulets d'étranglement et prendre immédiatement des mesures correctives. En général, ces processus d'apprentissage ont bien fonctionné au Burkina Faso, mais quand cela n'a pas été le cas (comme pour les retards des budgets-programmes), le temps et les efforts perdus ont occasionné des coûts substantiels.
- **Enfin, la formation continue du personnel chargé de la GFP doit être une priorité.** Il est impératif de garantir la formation de personnes disposant de compétences fondamentales dans les domaines suivants : audits, comptabilité, économie, marchés publics et gestion financière. Dans de nombreux pays en développement, les organismes de formation se sont détériorés au fil du temps, et ne parviennent généralement pas à produire un nombre suffisant de diplômés compétents. Dans de tels cas, des investissements doivent être réalisés pour établir à nouveau des instituts de formation à la GFP de qualité adéquate, et pour garantir un financement durable. Il est possible que des spécialistes soient nécessaires, comme des ingénieurs informatiques disposant de compétences spécifiques en programmation, des économistes spécialistes de l'analyse et de la modélisation, des auditeurs sachant réaliser des audits de la performance, ou des gestionnaires ayant des compétences en négociation et en gestion de projet. Ces besoins en spécialistes sont plus faciles à satisfaire dans le cadre du programme de réformes de la GFP lui-même.

5.3 ENSEIGNEMENTS POUR LES PTF QUI APPUIENT LES RÉFORMES DE LA GFP

L'un des objectifs secondaires de l'évaluation était d'identifier dans quels domaines, à quels moments et de quelle manière l'appui extérieur à la réforme de la GFP pouvait être le plus efficace. Dans l'ensemble, l'appui extérieur aux réformes de la GFP au Burkina Faso a été efficace et efficient, mais pas toujours. En éliminant le genre d'erreurs qui ont été faites au Burkina Faso au cours des dix dernières années, on renforcerait l'efficacité de l'appui extérieur futur à la réforme de la GFP, tant dans ce pays qu'ailleurs. Pour les donateurs, quatre enseignements clés émergent :

- **Aligner autant que possible l'appui avec le programme du gouvernement, et éviter de poursuivre des initiatives indépendantes.** Au Burkina Faso, les financements extérieurs à l'appui à la réforme de la GFP ont été le plus efficace et le plus efficient quand ils ont directement financé, ou soutenu par le biais d'une assistance technique, des actions et interventions identifiées de manière explicite dans le programme de réforme de la GFP du gouvernement. Les interventions les moins efficaces ont été celles qui ont soutenu des actions non prévues au programme, ou n'ayant qu'un faible lien avec celui-ci (comme les actions sur les réformes fiscales non soutenues par le gouvernement), et certaines interventions (comme les programmes de soutien institutionnel vaguement définis) sans résultats intermédiaires et réalisations explicites. Cela reflète deux constats évidents : premièrement, les acteurs externes peuvent fournir des conseils, mais seuls les acteurs nationaux peuvent mettre en œuvre des réformes de la GFP, et deuxièmement, l'assistance technique et le soutien institutionnel ne mènent à des progrès que lorsqu'ils ciblent des réalisations spécifiques reposant sur un engagement commun.
- **Veiller à ce que les conseils soient mis à jour et reposent sur des expériences tirées au sein du pays, de la région et du cadre international.** L'appui extérieur peut jouer un rôle très utile en apportant des perspectives nouvelles et approfondies sur les problèmes de la GFP que le gouvernement a du mal à régler. En élargissant « l'agenda des politiques de réformes », il peut contribuer à résoudre les problèmes, mais quand les conseils extérieurs sont vagues et se contentent de refléter la « sagesse traditionnelle » qui prévaut, ils ne font que refermer les alternatives et perpétuer les problèmes existants. Les agences externes ont le devoir de s'assurer que leurs conseils sont justes, dans la mesure du possible, et, quand ce n'est pas immédiatement possible, de garantir qu'elles poursuivent leurs efforts, en travaillant conjointement avec le gouvernement et en tirant des enseignements des erreurs initiales jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. Au Burkina Faso, le gouvernement a reçu de mauvais conseils sur les budgets-programmes et les CDMT sectoriels entre 1998 et 2008. Le problème initial était dû au fait que l'enchaînement des actions de réforme était mal identifié, mais après cela, les conseils ont continué à être mauvais, car l'appui a été apporté de manière fragmentée, les différentes agences

extérieures tentant de régler des aspects différents du même problème indépendamment les uns des autres, ou tentant de fournir simultanément des solutions différentes au même problème. Donner des conseils extérieurs exige certains devoirs et responsabilités qui doivent être respectés.

- **Garantir que la politique et les pratiques de l'aide vont dans le sens du système de GFP au lieu de l'entraver.** Les pays dépendant de l'aide doivent régler le problème perpétuel de l'adaptation de leurs systèmes de GFP nationaux aux exigences de leurs partenaires extérieurs. Quand les partenaires d'aide au développement utilisent leurs propres procédures pour la gestion des projets et des financements, le travail avec les ONG ou prestataires de services privés reste hors des procédures nationales. Un problème de déficit d'information peut alors surgir quand le manque de connaissance des interventions externes provoque une duplication des fonctions du gouvernement ou des décisions incohérentes pour les dépenses. Ces problèmes d'information peuvent être graves, mais au Burkina Faso (et ailleurs), des problèmes plus significatifs ont été créés par des mécanismes d'aide n'utilisant que partiellement les procédures du gouvernement ou adoptant des critères de décaissement spéciaux pour le budget de l'État. Trois problèmes particuliers se sont posés et ont empêché la bonne gestion des finances publiques au Burkina Faso. On les retrouve souvent dans les pays dépendant de l'aide :

- *Le décaissement tardif des tranches d'appui budgétaire prévues dans le plan du Trésor/de trésorerie pour le premier ou le deuxième trimestre* : L'objectif du plan de trésorerie est de minimiser les exigences d'emprunts nationaux à des fins de liquidité. Quand des décaissements importants, comme l'appui budgétaire, sont en retard, cela porte atteinte au plan de trésorerie et il devient nécessaire de contracter des emprunts dans l'urgence ou de retarder les dépenses prévues. Dans les deux cas, les coûts financiers et économiques sont élevés. Au cours des quatre dernières années, cela s'est malheureusement souvent produit avec l'appui budgétaire fourni au Burkina Faso.
- *L'imposition de conditions de décaissement spéciales ou d'exigences spéciales pour la présentation de rapports liée à l'utilisation des «fonds communs» ou «fonds fiduciaires» gérés à travers les processus du budget national* : Entre 2000 et 2003, le Burkina Faso a dû gérer ses «ressources PPTE²⁸» grâce à un compte séparé suivant une procédure budgétaire spéciale (en dehors du Circuit Intégré de la Dépense) et comptabilisant séparément les fonds. Cette procédure spéciale (visant à démontrer l'additionnalité des ressources PPTE) a ralenti les dépenses, compliqué le suivi des dépenses liées à la réduction de la pauvreté et entravé la cohérence des décisions liées à l'allocation des ressources. À partir de 2003, les ressources PPTE ont été intégrées au processus budgétaire et de

28 Dans ce contexte, les «ressources PPTE» font référence aux économies annuelles au niveau du service de la dette extérieure générées par l'allègement de la dette du PPTE.

dépenses courant, mais depuis, un type d'arrangement comparable a été créé pour le fonds commun de la SWAP du secteur de l'éducation, qui doit être gérée par le biais d'un compte spécial séparé (le Compte d'Affectation Spéciale du Trésor – CAST). Des difficultés ont émergé à cause du décaissement tardif des ressources des donateurs dans le CAST, ce qui a fait que les activités devant être alimentées par le CAST ont subi des retards répétés.

- *L'ouverture de comptes spéciaux pour les projets en dehors du compte unique du Trésor* : La création d'un compte unique du Trésor est un objectif majeur du programme de réformes de la GFP du gouvernement qui bénéficie du soutien actif des partenaires au développement du gouvernement. Malheureusement, la majorité des comptes bancaires qui restent ouverts et fonctionnent hors des arrangements du compte unique du Trésor sont ouverts pour les projets sur ressources extérieures. L'existence de ces comptes augmente les coûts de financement des dépenses du gouvernement, car ils peuvent contenir des sommes importantes inutilisées et ne peuvent pas être mis à la disposition du Trésor pour satisfaire ses besoins de liquidités à court terme. Deuxièmement, elle crée également un problème de contrôle, car les règles régissant le fonctionnement de ces comptes sont souvent mal expliquées au Trésor ou aux institutions du gouvernement responsables du contrôle interne et externe. Comme ces comptes restent souvent ouverts après la fin des projets correspondants, ils peuvent mener à des problèmes de détournement des fonds de l'État.
- **Respecter l'Exécutif, mais travailler avec plusieurs acteurs le cas échéant, dont la société civile, l'Assemblée nationale et les organismes régionaux pertinents.** Le dernier enseignement tiré du Burkina Faso est lié aux partenaires nationaux avec qui les PTF devraient travailler pour soutenir la réforme de la GFP. Dans la grande majorité des cas, le partenaire principal est le pouvoir exécutif, car la majorité des réformes de la GFP dépendent de ses actions et de ses décisions. Au Burkina Faso, le travail des PTF avec l'Exécutif a été extrêmement efficace, et la primauté de cette relation au sein du processus de réforme de la GFP ne doit pas être oubliée. En même temps, l'Exécutif n'est pas le seul acteur de la réforme de la GFP. L'Assemblée nationale joue un rôle majeur d'approbation du budget, de suivi de son utilisation et d'examen des rapports d'audit. Au Burkina Faso, l'Assemblée nationale ne remplit pas ces rôles de manière efficace, et elle aurait sans doute bénéficié d'un soutien extérieur pour améliorer son travail. De même, les organisations de la société civile s'intéressant aux questions de budget et de dépenses publiques n'ont pas reçu un soutien suffisant. Les agences de développement peuvent soutenir de tels organismes, à la fois directement et indirectement, en encourageant les gouvernements à améliorer l'accès aux informations fiscales et budgétaires par la société civile. L'UEMOA est un partenaire ayant reçu un sou-

tien institutionnel plus important des PTF, et comme nous l'avons fait remarquer, l'UEMOA a joué un rôle très positif pour le Burkina Faso et l'ensemble de la région en promulguant une gestion efficace des finances publiques. Il ne faut surtout pas oublier l'importance de ces institutions régionales pour la réforme de la GFP.

Annexe A : Données budgétaires

Tableau B.1 : Opérations consolidées du gouvernement central

e n % du PIB	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (prévisions)
Total des revenus et des subventions	24,9	22,7	17,8	19,1	15,2	17,1	16,8	17,8	20,0	17,1	19,4	22
Revenus			10,9	11,4	12,1	12,8	12,3	12,3	13,5	13,1	13,5	15,6
Revenus fiscaux	14,5	13,0	10,2	10,6	10,8	11,8	11,4	11,3	12,5	12,1	12,4	13,0
Revenus non fiscaux			0,7	0,8	1,2	1,0	1,0	0,9	1,1	1,1	1,1	2,6
Subventions	9,3	8,6	7,1	5,2	5,3	4,3	4,4	5,6	6,5	4,0	5,8	6,4
Total des dépenses et des prêts nets*	28,9	27,0	21,8	21,4	20,3	21,4	21,7	22,9	25,7	21,6	24,1	26,8
Dépenses courantes	11,9	12,5	10,4	11,4	10,4	10,5	11,2	12,1	13,8	12,3	12,5	12,4
Traitements et salaires	5,4	5,7	4,7	4,5	4,5	4,4	4,8	5,0	5,8	5,4	5,7	5,7
Biens et services			1,9	2,7	2,4	2,3	2,5	2,6	2,9	2,6	2,4	2,3
Transferts			2,9	3,1	2,8	3,1	3,3	4,0	4,8	4,0	4,0	3,9
Coûts des intérêts	0,9	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5
Dépenses d'investissement (total)	17,0	14,3	11,5	10,1	9,0	11,0	10,9	11,3	11,8	8,9	11,5	12,9
Nationales	4,3	3,0	3,0	3,8	3,6	5,5	5,0	4,9	5,4	5,4	6,6	6,5
Étrangères	12,6	11,3	8,4	6,3	5,4	5,9	5,9	6,4	6,4	3,5	4,9	6,3
Prêts nets			-0,1	-0,1	0,9	-0,2	-0,4	-0,5	0,0	0,3	0,1	-0,1
Solde global												
Avec les subventions*	-4,0	-4,3	-3,9	-4,8	-2,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,7	-4,5	-4,7	-4,8
Sans les subventions*	-13,3	-12,9	-10,9	-10,0	-8,2	-8,6	-9,4	-10,7	-11,6	-8,4	-10,6	-11,2
Financement total												
Étranger (net)			12,6	9,3	8,7	4,4	4,6	3,9	3,1	2,8	2,7	3,2
National (net)			-0,4	-1,0	0,3	-0,4	-0,5	-1,4	2,1	1,1	-0,3	2,1
Pour mémoire :												
PIB (en milliards de FCFA)	1518	1561	2096	2277	2494	2698	2959	3199	3252	3689	3986	4280
PIB en dollars US constants de 2008 (en millions)												

Source : IMF (2002), IMF (2005), IMF (2008), IMF 2010b)

* sur la base des engagements

Annexe B : Bibliographie

- ADF (2004), Burkina Faso. Capacity building project in four ministries. Project Completion Report. Grant n°F/BUF/DN-AI/91/4). Septembre 2004
- ADE, CIECAM (2006), Mission d'appui à l'élaboration de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP). Rapport de mission 2. August 2006.
- ADE(2007), Evaluation finale du PAREF. Rapport Définitif. August 2007
- AfDB (2006), Project : support to public expenditure programming and control institutions. Burkina Faso. Appraisal report. July 2006.
- AfDB (2009), Projet d'appui aux institutions opera de la gestion des operati publiques
<http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/project/p-bf-k00-014/>
- AfDB (2009a), Project : good governance support project. Country : Burkina Faso. Completion report. 27 February 2009.
- Allen (2009), The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries. IMF working paper WP/09/96. May 2009
- CGAB(2006), Cadre general d'orientation des appuis budgétaires en soutien à la mise en oeuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CGAB-CSLP). Matrice de critères de performance et de décaissement 2006 – 2008
- Chiche et al (2009), Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative. Country Case Study : Burkina Faso. Mailan Chiche, Elsa Duret, Clare O'Brien and Serge Bayala. Draft 22 June 2009
- Da Costa(2011), Draft – Have the Paris Declaration Principles mattered for development ? Burkina Faso case study. Peter da Costa. Draft 17 March 2011.
- De Renzio and Dorotinsky (2007), Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPCs. An update on past assessments using PEFA data. Paolo de Renzio and Bill Dorotinsky. November 2007
- De Renzio, M. Andrews & Z. Mills (2010), Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries. Analytical study of quantitative cross-country evidence. Final Report. November 2010
- De Renzio (2011), “Buying Better Governance : The Political Economy of Budget Reform in Aid-dependent Countries” (September 2011). Global Economic Governance Working Paper 2011/65 ; Oxford University.
- EC (2010), Evaluation de la Coopération de la Commission Européenne avec le Burkina Faso. Evaluation de niveau National. Rapport Final. Volume 1 and 2. Evaluation for the European Commission. 31 May 2010.
- EC(2010a), Annexe Contrat OMD – Appui Budgétaire pour la croissance et la réduction de la pauvreté – ABRP 2009 – 2014. Avenant au Programme

- Gerster, Sawadogo(2003), Independent Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. Part 2 : Case Studies. BURKINA FASO. Richard Gerster and Kimseyinga Sawadogo. Gerster consulting. Development Initiatives. March 2003
- Gerster, Somé (2008), Rapport d'évaluation indépendante du cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien a la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP) au Burkina Faso en 2007. Version finale. Richard Gerster, Seglaro Abel Somé. Gerster Consulting. Décembre 2008
- Gerster, Zerbo (2010), Rapport d'évaluation indépendante du Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien a la mise en oeuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (cgab-cslp) au Burkina Faso en 2008 et 2009. August 2010
- Gerster(no date), General budget Support : «Burkina Faso is not sleeping »
- GoBF(2002a), Plan d'Action 2002 – 2004 pour le renforcement de la gestion budgétaire (PRGB 2002 – 2004). Adopté en Conseil des Ministres le 31 juillet 2002.
- GoBF(2004), L'expérience du Burkina Faso en matière d'appuis budgétaires. Réunion du Conseil Economique et Social des Nations Unies. New York. 17 mars 2004. Ministère des Finances et du Budget.
- GoBF(2004a), Burkina Faso Poverty Reduction Strategy Paper. Ministry of Economy and Development. July 2004
- GoBF(2007), Plan d'Actions National de l'Efficacité de l'Aide au Développement (PANEA) 2007 – 2010. Ministère de l'Economie et des Finances. Burkina Faso. Ouagadougou. June 2007.
- GoBF(2007a), Document de Stratégie de Renforcement des Finances Publiques. Ministère des Finances et du Budget. February 2007.
- GoBF(2007b), Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA. Avril 2007
- GoBF(2007c), Rapport bilan du Plan d'action pour le renforcement de la gestion budgétaire 2002 – 2006. Ministère des Finances. Secrétariat Permanent pour le suivi des Politiques et Programmes Financiers. Secrétariat Technique du Comité de Pilotage PRGB. April 2007
- GoBF(2007d), Plan Triennal d'Actions Sectoriel 2007 – 2009 de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP). March 2007
- GoBF(2009), Note de cadrage sur l'Efficacité et la Coordination de l'Aide Publique au Développement. March 2009.
- GoBF(2009a), Rapport de mise en œuvre de la declaration de paris sur l'efficacité de l'aide au Burkina Faso
au 30 juin 2009. October 2009
- GoBF(2010), Coopération pour le Développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso : enjeux, réalité et perspectives. Rapport 2009. Juin 2010
- GoBF(2010a), Mesure de la performance de la gestion des finances publiques au Burkina Faso selon la méthodologie PEFA. Juin 2010
- GoBF, donateurs (2010), «Situation et défis de développement du Burkina Faso ». Diagnostic sur la situation socio-économique au Burkina Faso dans le

- cadre de la formulation de la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement durable (SCADD). Rapport diagnostic de la CST Gestion des Finances Publiques et Allocation des ressources. Rapport provisoire, du 28 janvier 2010
- Guillaumont(2004, «Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney. *Afrique contemporaine* 1/2004 (no 209), p. 197 – 227
- IBP(2006), Burkina Faso Open Budget Index 2006. The International Budget Project. Open Budget Initiative 2006
- IBP(2008), Burkina Faso Open Budget Index 2008.
- IBP(2010), Burkina Faso Open Budget Index 2010.
- IMF(1997), Final document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). August 13, 1997.
- IMF(2000), Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries – HIPC Completion point document for the Original HIPC initiative and second decision point for the enhanced HIPC initiative. June 19, 2000
- IMF(2001), Burkina Faso : second review under the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff report ; and news brief on the executive board discussion. IMF country report n° 01/27. January 2007
- IMF (2002), Burkina Faso : 2002 Article IV consultation and Fifth review under the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff report ; staff supplement ; and public information notice and news brief on the Executive Board Discussion. IMF Country Report No. 02/92. April 2002
- IMF(2002a), Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Completion point document. March 28, 2002
- IMF(2002b), Burkina Faso : report on the observance of standards and codes – Fiscal transparency module. IMF country report N° 02/142. July 2002
- IMF (2003), Burkina Faso : 2003 Article IV consultation and request for a new three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff report ; public information notice and press release on the Executive Board Discussion. IMF Country Report No. 03/197. June 2003
- IMF (2004), Burkina Faso : First review under the Poverty Reduction and Growth Facility and request for waiver of performance criterion – Staff report ; staff supplement ; press release on the Executive Board Discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 04/95. April 2004
- IMF(2005), Burkina Faso : 2005 Article IV consultation, fourth review under the Poverty Reduction and Growth Facility – Staff report ; public information notice and press release on the Executive Board Discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 05/354. September 2005
- IMF(2006), Burkina Faso : sixth review under the Poverty Reduction and Growth Facility and request for waiver of performance criteria and augmentation of access, and ex post assessment of longer term program engagement – Staff report ; public information notice and press release on the Executive Board Discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 06/359. October 2006

- IMF(2008), Burkina Faso : 2007 Article IV consultation, first review under the Poverty Reduction and Growth Facility, request for access augmentation, requests for waivers of nonobservance of performance criteria, and request for modification of performance criteria – Staff report ; public information notice and press release on the Executive Board Discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 08/168. May 2008
- IMF(2009), Stratégie pour la mise en oeuvre de la budgétisation par programme. IMF. Bacari Koné, Abdelali Benbrik, Nicolas Nganze Doukou, Pierre Lubek, et Gérard Séguin. June 2009
- IMF(2010), Burkina Faso : Staff report for 2009 Article IV consultation, fifth review under the Poverty Reduction and Growth Facility, request for augmentation of access and modification of performance criteria. IMF Country Report No. 10/7. January 2010
- IMF(2010a), Burkina Faso : Request for a three-year arrangement under the extended credit facility – staff report ; staff supplement ; press release on the executive board discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 10/197. July 2010
- IMF(2010b), Burkina Faso : First review under the three-year arrangement under the extended credit facility and request for a waiver of nonobservance of performance criterion – staff report ; press release on the Executive Board discussion ; and statement by the Executive Director for Burkina Faso. IMF Country Report No. 10/361. December 2010
- Lanser et al (2006), Evaluation conjointe d'appui budgétaire general 1994 – 2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam. Rapport de Pays Burkina Faso. Piet Lanser, Catherine Dom, François Orivel, Jean-Pierre Ouédraogo. Mai 2006
- Lanser, Yonaba (2006), Le fonctionnement du CGAB-CSLP en 2005. Rapport de la mission d'évaluation indépendante. Pier Lanser, Ecorys ; Prof Salif Yonaba, Université de Ouagadougou. Rotterdam, Avril 2006.
- Lienert(2007), Burkina Faso : amelioration de la gestion budgétaire. IMF
- Mokoro(2008), Putting Aid on Budget. A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA). Burkina Faso Case Study – Working Paper. April 2008 (Final). Piet Lanser (ECORYS)
- ODI (2003), Country case study 2 : assessment of Burkina Faso's MTEF. G. Jennes with A. de Groot. Ecorys. Overseas Development Institute. London. May 2003
- ODI(2003a), Results-Oriented Expenditure Management. The Case of Burkina Faso. Sandrine Mespilé-Somps, economist researcher, DIAL-IRD, Paris ; Marie Eugénie Malgoubri, STC-PDES, Ministry of Economy and Development, Burkina ; Jean Muguét, advisor at the Cour des Comptes, Paris ; Blaise Zongo, DCCF, Ministry of Finance, Burkina. March 2003. Overseas Development Institute
- ODI (2010), Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries. Analytical study of quantitative

- cross-country evidence. Final report. Paolo de Renzio (University of Oxford and ODI), Matt Andrews (Harvard University), Zac Mills (Independent consultant). November 2010
- OECD(2007), 2006 survey of the Paris Declaration. Country Chapters. Burkina Faso
- OECD(2008), Enquête 2008 de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : rendre l'aide plus efficace d'ici 2010. Country Chapters. Burkina Faso
- OPM, Mokoro, CSEA (2011), Evaluation of policy based operations in the African Development Bank, 1999 – 2009. Country case study : Burkina Faso. March 2011
- Petras (2009), Comparative study of data reported to the OECD Creditor Reporting System (CRS) and to the Aid Management Platform (AMP). Rudolph Petras. October 2009. OECD. Development Gateway.
- Pretorius, C. & Pretorius, N. (2008), Review of Public Financial Management Reform Literature. London : DFID
- Raffinot(sans date), Efficacité et impact des appuis macro-économiques
- Raffinot, M. et Meier, R. (2005), S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda. Tiers-Monde, Année 2005, Volume 46, Numéro 183. p. 625 – 649
- Ren-Lac(2008), Etat de la corruption au Burkina Faso. Rapport 2008
- SEE(2009), L'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso. Rapport Final. Luxembourg. 29 January 2009
- Sida(2008), Assessment of pre-conditions for budget support to Burkina Faso 2009 – 2012. Sida. Memo. 25 June 2008.
- SPA, Expérience du groupe SBC CSLP au Burkina Faso
- UEMOA(2010), Rapport semestriel d'exécution. Surveillance multilatérale. Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine. La Commission. December 2009
- UN(2004), Public Administration Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM). Department for Economic and Social Affairs (DESA). United Nations February 2004
- UNDP(2009), The implications of the programme approach for the elaboration of programme strategies in Burkina Faso. The Pole Development Strategies and Public Finance. The Pole's notes. Note 3. UNDP. November 2009.
- UNDP(2009a), Aide-mémoire de la mission sur les capacités de planification sectorielle conduite au Burkina Faso du 9 au 19 décembre 2008. Pôle «Stratégies de développement et finances publiques» Bureau sous-régional du PNUD pour l'Afrique (ASRO 1). UNDP. Le Pole. January 2009
- UNDP, GoBF (2009), Analyse des capacités sectorielle de planification et de budgétisation dans le cadre de la mise en œuvre du cslp : secteurs éducation, santé et développement rural. Rapport Final. UNDP, GoBF. October 2009
- World Bank(1993), Revue des dépenses publiques. May 1993

- World Bank (2000), Implementation completion report (IDA-31 410) on a credit in the amount of SDR 11 million (USD 15 million equivalent) to Burkina Faso for an economic management reform support operation. Report n° : 20 725. July 19, 2000.
- World Bank (2000a), PREM Notes. Number 35. Conditionality revisited : a new approach in Burkina Faso. January 2000.
- World Bank (2001), Implementation completion report (IDA2378-BUR) on a credit in the amount of SDR 11 million (USD 15million equivalent) to Burkina Faso for a Public Institutional Development Project. Report N° : 21 853. May 29, 2001
- World Bank (2002), Burkina Faso : Improving service delivery at the local level. Challenges for Public Sector Management Reform in Burkina Faso. Report No.22 188-BUR. The World Bank. 16 December 2002.
- World Bank (2002a), Evaluation de l'obligation de rendre compte de la gestion des finances publiques et des pratiques de la comptabilité du secteur privé. Burkina Faso. Ministère de l'économie et des finances. Volume I and II. S. Bakayoko, M. Yaro. January 2002.
- World Bank(2004), Implementation completion report (IDA-35 650) on a credit in the amount of SDR 36 million (USD 45, 0 million equivalent) to Burkina Faso for a Poverty Reduction Support Credit (1). Report N° : 30 327-BF. December 29, 2004.
- World Bank(2004b), Implementation completion report (IDA-36 910 TF-50 571) on a credit in the amount of SDR 28, 1 million (USD 35 million equivalent) to Burkina Faso for a Poverty Reduction Support Credit (2). Report N° : 30 329-BF. December 29, 2004.
- World Bank(2004c), Implementation completion report (TF-50 516 GRTF-H0580) on a grant in the amount of SDR 35, 4 million (USD 50 million equivalent) to Burkina Faso for a Poverty Reduction Support Credit (3). Report N° : 30 330-BUR. December 29, 2004.
- World Bank (2004d), Burkina Faso Capacity Building Program. Report No. PID11 574. Bank Approval Date February 24, 2004
- World Bank(2004e), Evaluation des capacités de suivi de l'exécution des dépenses et plan d'action dans le cadre de l'initiative PPTE (HIPC AAP)
- World Bank (2005), Simplified implementation completion report (IDA 3900) on a credit in the amount of SDR 40, 9 million (USD 60 million equivalent) to Burkina Faso for a Poverty Reduction Support Credit (4). Report N° : 30 330-BUR. December 28, 2005. Report N° : 34 447-BF
- World Bank (2005a), Public Expenditure Review : Burkina Faso. The Budget as centrepiece of PRSP implementation. Report n0 29 154-BUR. June 25, 2005.
- World Bank (2005c), Capacity Building project. Project Information Document (PID). Negotiations stage. Report No. : 31472
- World Bank (2005b), Project appraisal document on a proposed grant in the amount of SDR 4, 6 million (USD 7 million equivalent) to Burkina Faso for an Administration Capacity Building Project. February 17, 2005. Report n° : 29 909-BF.

- World Bank (2006), Aid effectiveness review. Burkina Faso. December 5, 2006.
- World Bank (2007), Program document for a proposed credit in the amount of SDR 14, 7 million (USD 22, 4 million equivalent) and a proposed grant in the amount of SDR 44, 3 million (USD 67, 5 million equivalent) to Burkina Faso for a Seventh Poverty Reduction Support Credit (PRSC7). Report N° : 38 008-BF. June 27, 2007.
- World Bank (2008), Implementation completion and results report (IDA-3900) on programmatic credits in the amount of SDR 113, 3 million (USD 166, 1 million equivalent) and a grant in the amount of SDR 9, 3 million (USD 13, 9 million equivalent) to the Republic of Burkina Faso for the Poverty Reduction Support Credits 4, 5, and 6. Report N° : ICR0 000 621. February 20, 2008.
- World Bank (2008a), Program document for a proposed credit in the amount of SDR 61, 5 million (USD 100 million equivalent) to Burkina Faso for an Eighth Poverty Reduction Support Credit (PRSC8). Report N° : 43 033-BF. August 26, 2008.
- World Bank (2009), Project performance assessment report. Burkina Faso Poverty Reduction Support Credit 1, 2, 3, 4, 5, 6. Report n° 47 548. March 30, 2009.
- World Bank (2009a), Program document for the ninth Poverty Reduction Support Credit (PRSC9) in the amount of SDR 64, 6 million (USD 100 million equivalent) to Burkina Faso. Report N° : 48 468-BF. June 10, 2009.
- World Bank (2009b), Country assistance strategy for Burkina Faso for the period FY 10–12. International development association, International finance corporation, Multilateral investment guarantee agency. August 10 2009
- World Bank (2009c), Burkina Faso. Revue des Dépenses Publiques. Au-delà du Paradoxe Burkinabé : Feuille de Route pour une Dépense Publique plus Efficace, Equitable et de Meilleure Qualité. Rapport No. 50 354-BF. September 2009
- World Bank (2010), Burkina Faso Country Brief.
- World Bank (2010a), IDA at work. Burkina Faso : overcoming the odds. September 2010
- World Bank (2011), Implementation status & results. Burkina Faso Administration Capacity Building Project (PO78 596). Report N° : ISR1019

Annexe C : Liste des personnes rencontrées

Tableau C.1 : Personnel du gouvernement

Nom	Prénom	Institutions
PARE	Souleymane	DG/COOP
ZAGRE	Rimtounda Léa	SP/PPF
MILLOGO	Francois	SP/PPF
OUEDRAOGO	W. Sylvain	SP/PPF
DIPAMA	G. Toussaint	SP/PPF
TRAORE	Karim	SP/PPF
BAKO	Jonas	SP-PPF/MEF
ZIDA	Jacques	MEF
BAMBARA	Amina BILLA	MEF
GOUNGOUNGA	Dieudonne	MEF
SEBGO	Léné	MEF
KABORE	Alimata Nadege	MEF
SANOUE	Boris	MEF/DEA/SEP
OUATTARA	Didier	MEF/DEA/PI
SOME	Méric	MEF/DEA/CID
COMPAORE	Maxime	Direction générale du Budget
KIEMDREBEOGO	Frugerie	Direction Générale du Budget
KONE	Dramane	Direction Générale du Budget
OUEDRAOGO	Aissata	Direction Générale du Budget
OUILMA/TRAORE	Sénébou	Cours des Comptes
NIKIEMA	Justin	Direction Générale du Contrôle Financier
DAN	Amidou	Inspection Générale des Finances
KOALA	Felix	Inspection Générale des Finances
TRAORE	Noumoutié Herbert	Inspection générale des finances

Nom	Prénom	Institutions
SANWIDI	Bruno	Inspection Générale des Finances
SOME	Abdon	Inspection Générale des Finances
LOUARI	Justin Yendifimba	Direction Générale des Impôts
GUIRO	Ousmane	Direction Générale des Douanes
SAM	K. Jean Sylveste	Direction Générale des Douanes
GNANKAMBARY	Moumounou	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
BORO	Issa	Direction Générale des Services Informatiques
TRAORE	Aly	Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Humaines
MAIGA	Musa	Ministère de l'Agriculture
KABORE	Tibila	Premier Ministère
COMPAORE	Issa	Ministère de l'Administration et de la Décentralisation
NIKIEMA	T. Frédéric	Centre pour la Gouvernance Démocratique
YAAMEOGO	Patrice	
TRAORE	Bénéfou	MENA
BOUDA	Albert	Commune de Manga
CONGO	Sanata	DREBA (Manga)
GUANSANE	Patrice	Trésor de Manga
IBOUDO	Clément	Direction de la Santé (Manga)
VALIAN	K. Ghislain	Direction de la Santé (Manga)
DAO	Abdoulaye	Direction de la Santé (Manga)
YAMEOGO	Aboubacar	Commune de Toécé
KOME	Hamadou	Commune de Toécé

Tableau C.2 : Personnel des agences de développement

Nom	Prénom	Institution
BORCHARD	Arnaud	Union Européenne
SEBRE	Dramane	Union Européenne
PERROT	Minnot Jean-Benoît	Agence Française de Développement
GUIGMA	Gilbert	Ambassade du Danemark
KINDE	Bakary	Coopération Allemande
SANOUE	Aboudoulaye	Ambassade de Suède
DIRM	Jan Wierenga	Pays bas
DAYO	Tankien	BAD
OUEDRAOGO	Moise	Confederation Suisse
PALENFO	Simisso Celestin	UEMOA
VALLEUR	Sébastien	Ambassade de France

Tableau C.3 : Organisations de la société civile

Nom	Prénom	Institution
OUEDRAOGO	Boureima	Le reporteur
SEOGO	Issaka	CIFOEB
BONTOGO	Siméon	CIFOEB
NAMA	Germain	l'Evènement
KABORE	T. Samuel	Université de Ouagadougou
YUGO	Omar	International Business Company

Annex D: Consultant Terms of Reference

1. Introduction

These Terms of Reference are for case studies to be carried out in Burkina Faso, Ghana and Malawi on the reform of public financial management (PFM) systems, the results achieved, the role played by donors and other institutional and contextual factors that may contribute to or hinder PFM reform outcomes. The case studies will build on empirical analysis that investigates where and why PFM reform has delivered results and, conversely, where and why it has not. The main focus of the case studies will be to investigate whether and how donor behaviour and the design and implementation of PFM reform makes a difference to the achievement of results, or whether other domestic contextual factors carry more weight.

2. Background

The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the associated emphasis on the use of country systems, budget support, and governance and anti-corruption have triggered increased attention on the reform of PFM. Strong PFM systems are a key element of the institutional and governance framework needed for building peaceful and stable societies and successful economic and social development, essential to improved service delivery and to the achievement of the Millennium Development Goals.

Nevertheless, PFM systems in many developing countries remain weak and there is lack of certainty or consensus on the role of donors and the context under which external support can best assist the process of PFM reform.

To address this, the evaluation departments of DANIDA (Denmark), Sida (Sweden) and the AfDB (African Development Bank) have agreed, in consultation with the OECD-DAC Evaluation Network, to manage a joint evaluation of PFM reforms in developing countries. This and other planned joint evaluations, including the joint evaluation of the impact of budget support, public sector governance reform, support to anti-corruption programmes, and the implementation of the Paris Declaration, will feed into discussions prior to the next High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) in Busan (29 November – 1 December 2011).

The PFM evaluation is interested in finding answers to two related questions:

- (a) Where and why do PFM reforms deliver results (i.e. improvement in the quality of budget systems); and
- (b) Where and how does donor support to PFM reform efforts contribute most effectively to results?

To answer these questions the evaluation design is made up of several components outlined in summary below.

- First, **analytical background work** has been undertaken both to:
 - define what is meant by PFM reform results; and
 - consider how results can be measured across countries and over time to assess the degree to which change in the quality of PFM systems has occurred (see Lawson/De Renzio Approach and Methodology for the Evaluation of Donor Support to PFM in Developing Countries Part A July 2009 and Part B September 2009).
- Second a **literature review** has been completed looking at the range of approaches to PFM reform, donor support and existing evidence on success/failure of PFM reform approaches¹.
- Third, a **quantitative analysis** has been undertaken to identify countries where PFM reform has delivered results in the quality of PFM systems; where it hasn't, and the contextual factors that might explain these differences as well as the correlation with donor support².
- Fourth, **country case studies** will follow up the findings from the quantitative analysis and explore why, in some cases, donor support appears correlated with results, and why in others it does not. The case studies will explore whether and how donor behaviour and the approach to PFM reform design and implementation makes a difference to results. Five case studies are planned in Sub-Saharan Africa starting with Burkina Faso, Ghana and Malawi.
- **Finally, a regional Africa synthesis report** will be compiled that will bring together findings from each of the evaluation products outlined above.

Country case studies have been selected on the basis of data availability (see below) and because they provide examples where budget institutions improved with: (i) high donor effort; (ii) low donor effort; and where regardless of donor effort, budget institutions did not improve.

3. Purpose

The purpose of the evaluation is to identify what factors – institutional and contextual – contribute to successful PFM reform and how donors can best support PFM reform processes given the influence of contextual factors on the process of change. Conversely, the case studies will also identify where PFM reform has not worked, and whether the application of aid effectiveness principles to PFM reform is important to results. The evaluation findings are intended for Governments, donors and PFM practitioners. The intention is to improve the design of external support for country led PFM reform efforts.

1 Pretorius, C and Pretorius, N. (2008) Review of the Public Financial Management Literature. London: DFID

2 de Renzio, P., M. Andrews and Z. Mills (2010) Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) Reform in Developing Countries. Analytical study of quantitative cross-country evidence. London: Overseas Development Institute.

4. Scope and Limitations

Country case studies cover the period from 2001–2009.³ The period represents a time in which donors became increasingly interested in PFM and agreed to increase the effectiveness of aid expenditure, including by using country systems to channel and deliver aid finance.

As PFM performance information is only widely available for central government, the scope of the case studies is restricted to central government organisations. Nevertheless, country visits may provide an opportunity to gather information (in addition to that contained in PEFA) on the extent to which PFM reforms are beginning to extend beyond central government institutions to local government and to service providers. The extent to which the government is taking a lead in this may indicate ownership and reform sustainability.

The quantitative analysis found a positive and significant, albeit weak, correlation between donor support to PFM reforms and improvements in PFM systems. It also found some positive correlations between the way aid is provided and the strength of PFM systems. However, these average effects cannot be taken as causal and universal, and need to be further investigated. Therefore the main purpose of the country case studies is to unpack the nature of PFM reform in different cases where there is found to be: (i) a positive correlation with donor support; (ii) a negative correlation with donor support; and (iii) no correlation between PFM results and donor support. As such, case studies will focus on the history of PFM reform inputs; what has been provided, for what purpose, in what sequence, for how long and at what cost that might help to explain the correlation (positive or negative) with PFM results or lack of them. The case studies will therefore not investigate the impact of PFM reform (particularly on service delivery) but will instead focus on inputs in the evaluation framework; how they have been identified, designed and delivered and the significance of this for the delivery of intermediate outcomes (explained in detail below). In countries where there has been high donor support to PFM, a key line of enquiry is the extent to which the application of aid effectiveness principles is found to make a difference to results.

However, given the range of factors that contribute to PFM results, it may be difficult to directly attribute results to donor support.⁴ PFM reform interventions are treated as inputs in the evaluation framework and the case study methodology is centred on the ability to assess the institutional and contextual factors that helped to support success and/or failure of these inputs at each stage of the evaluation framework. It may also be possible to link intermediate outcomes to outputs and donor inputs. For example, one dimension of PFM reform – linking policy to planning and budget (an intermediate outcome in the evaluation framework) – may receive substantial donor support because while it is difficult from a technical perspective it may be relatively easier from a political perspective. Donor support for the achievement of the other inter-

³ Or the date of the second PEFA report, which might be earlier than 2009.

⁴ In fact, the quantitative analysis highlights how economic factors in particular explain a large part of variation in the successful implementation of PFM reforms.

mediary outcomes – greater transparency and comprehensiveness and control, oversight and accountability – may not be as strong because the political costs of these reforms may be higher despite their relative technical ease. It will therefore be important for the evaluation case studies to explore the wider context of reform intervention and whether certain reforms are pursued because they are politically more palatable than others. In other words, the case studies would examine the extent to which donor support is concentrated at particular phases of the budget cycle.

While the evaluation framework identifies final outcomes including the operational efficiency of public spending, it may be too soon to draw conclusions about the impact and sustainability of results. This is largely due to the fact that the evaluation period is relatively short and while quality PFM is necessary for the quantity and quality of service delivery, it is not sufficient. Nevertheless, it may be useful to consider what factors help to support on going reform and what factors risk sustainability e.g. is PFM reform supported by civil society, the Parliament and the business community; implemented in a stable and growing economy; building and developing the capacity of the Ministry of Finance as a key central government body; and spreading further than the centre to include sector Ministries, local government and service delivery units; and supported by on going donor support and technical assistance?

5. Methodology for the Selection of Case Studies

Case study countries have been selected on the basis of data availability. All case studies have at least two Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) assessments available (which covers a period of at least three years) plus World Bank and IMF HIPC assessments which extends the evaluation period by at least another four years (or more depending on the date of the HIPC assessments) which may be sufficient to observe changes in the quality of PFM systems.

The table below separates the 14 countries in Sub-Saharan Africa that meet the data requirements, into countries where reforms have delivered results (i.e. an increase in HIPC/PEFA scores between 2001 and 2007 – or the date of the second PEFA assessment – and countries where reforms did not bring about any improvement or where the quality of PFM systems deteriorated.

PEFA Performance in 14 African Countries 2001–2007

Countries where budget institutions improved	Countries where budget institutions did not improve or deteriorated
Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Mali, Tanzania, Zambia	Benin, Guinea, Madagascar, Malawi, Mozambique, Rwanda, Sao Tome and Principe, Uganda

Source: PFM Evaluation Approach Paper Part A: Assessing Budget Institutions and Budget Reforms in Developing Countries

Of these countries, case studies will be selected so that three types of situation can be examined:

- One in which donor support appears to be positively correlated with PFM improvement;
- One in which donor support appears to be negatively correlated with PFM improvement; and
- One in which significant PFM improvements appear to have occurred despite relatively low levels of donor support.

This suggests that countries are selected from across the following table.

Relative Impact of Donor Support to PFM reforms in SSA (1998–2007)

PFM Reform	Countries where Budget Institutions Improved	Budget Institutions did not improve
High donor support	Burkina Faso, Tanzania, Zambia	Benin, Malawi, Mozambique, Rwanda, Sao Tome and Principe, Uganda
Low donor support	Ethiopia, Ghana, Mali	

Source: As above

However, as stated above, donor support is not the only factor influencing the design and implementation of PFM reform measures and their results. Other factors, notably a range of domestic economic, political and institutional factors, are likely to determine the dynamic of the reform process as well as the results achieved. Hence, country case studies have been specifically selected to include cases where budget performance has improved with little or no donor support for PFM reform to highlight what specific factors contributed to reform outcomes and to provide a relevant counterfactual.

6. Analytical Approach

The first step in answering the related questions of where and why do PFM reforms deliver results and where and how does donor support contribute most effectively to results, is to build a common definition of what is meant by results. The second step is to identify empirical information that might help to measure results and compare them across countries and over time (see *Assessing Budget Institutions and Budget Reforms in Developing Countries: Overview of theoretical approaches and empirical evidence*. Paolo de Renzio July 2009).

For the purpose of this evaluation, the following three dimensions of budget institutions provide a basis for assessing their overall quality:

- **Transparency and comprehensiveness:** looks at issues related to the quality of budget information, from the classification system to the coverage and clarity of budget documents; accessibility to budget information by the Legislature, the general public, media and civil society
- **Linking budgeting, planning and policy:** assesses the extent to which the budget is effective in converting policy objectives into rele-

vant taxation and spending actions; budgets are derived from accurate medium term forecasts and contain a policy perspective

- **Control, oversight and accountability:** considers whether adequate mechanisms are in place to promote overall accountability for the use of public resources

Quality budget institutions are defined as those that exhibit higher degrees of transparency; policy orientation and control/accountability (see Table 1 below). At the opposite end, weak budget institutions are identified by their opacity, their lack of linkages with planning and policy, and the absence or weakness of mechanisms for monitoring and accounting for the use of public funds.

These dimensions are consistent with parts of the PEFA assessment as well as with indicators developed for HIPC assessments (Table 1).

Table 1 PEFA Indicators of Budget Performance

Intermediate Outcome	Definition	PEFA Indicators
Transparency and Comprehensiveness	The quality of budget information, from the classification system to the coverage and clarity of budget documents; accessibility to budget information by the Legislature, the general public, media and civil society	HIPC 1, 2, 4, 5 PEFA 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15
Links between planning, policy and budget	Budget is effective in converting policy objectives into relevant taxation and spending actions; budgets are derived from accurate medium term forecasts and contain a policy perspective	HIPC 7, 10 PEFA 11, 12, 16, 23
Control oversight and accountability	Adequate mechanisms are in place to promote overall accountability for the use of public resources	HIPC 8, 9, 11, 15 PEFA 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28

Unsurprisingly, there are limited sources of information and cross-country data which can be relied on to assess and compare the quality of budget institutions. The most comprehensive attempt at constructing a framework to assess the quality of budget institutions is the PEFA PFM Performance Measurement Framework (PEFA 2005) based on 31 indicators, which cover institutional arrangements at all phases of the budget cycle. Moreover, the framework contains all the information needed to measure the quality of budget institutions long the three dimensions identified above.

The country case studies will explore the extent to which PFM reform is more likely to produce results when there is an enabling environment for reform, when donor behaviour follows the principles of aid effectiveness, and

when PFM reform interventions follow certain principles.⁵ This suggests that PFM reform is more likely to produce results in the following circumstances:

- **Economic Growth and Political Stability:** PFM reforms take place in a stable environment that allows for the time, policy space and flexibility needed to implement complex governance reforms, and the additional public funds generated by growth.
- **Reform Planning and Design:** PFM reform inputs consider the local context taking into account the strength of existing institutions. Reform plans have been prioritized and sequenced to implement basics first and do not overwhelm existing administrative capacity.
- **Strengthened Approach:** reforms are country owned and managed through existing processes; with donor support harmonized and aligned behind country led reform programmes and aid is channeled through country PFM systems⁶.
- **Political Economy:** PFM reforms have sustained high level political support for governance reforms in general (including civil service reform) and reflect political priorities and feasibility; political economy factors (such as patronage networks) are less powerful.
- **Demand side governance:** PFM reforms build on existing public demand for improved PFM through strengthening transparency of decision making and financial information, and there is greater accountability to the public and users of public services. Countries where these processes exist are more likely to deliver results in PFM reform, but this could also be a necessary pre-condition to more difficult or politically sensitive PFM reforms.

The relevance of these factors to the PFM change process has been incorporated into an evaluation framework. The purpose of the pilot country case studies is to test the evaluation framework and to elaborate further on where and why PFM reforms deliver results and how donor support can more effectively support the PFM change processes.

7. Evaluation Questions

Detailed questions for each country case study regarding PFM reforms are listed below against the OECD DAC evaluation criteria of relevance, efficiency and effectiveness of PFM reform. The questions have been structured to reflect the theory of change set out in the evaluation framework in Annex 1. At each level of the evaluation framework (inputs, outputs, intermediate and final outcomes) the evaluation will consider the institutional and contextual

5 See Paolo de Renzio (July 2009): PFM Evaluation Approach Paper, Part A chapter 6: “Explaining success in budget reforms: lessons from the political economy of government reforms.” The theory of change largely draws on the lessons learnt from first generation structural adjustment reforms, rather than second generation governance reforms. However, the theory closely suggests that the principles of aid effectiveness also apply to PFM reform.

6 While this may appear tautological, there can often be several PFM reform project interventions and TA initiatives (World Bank, IMF, ADB and so on) operating within one institution, usually the Ministry of Finance with no single agreed strategy for PFM reform,

factors that influenced the design and implementation of PFM reform and their significance in delivering reform success.⁷ It is important to note that these questions refer to all PFM reform inputs whether or not they are financed by external donors.

- **How relevant is PFM reform to local context and existing systems?**

- Is there a government led PFM reform programme that has high level political support?
- Does PFM reform respond to domestic priorities, e.g. politically driven public sector reform agendas, macroeconomic and fiscal needs, political priorities for improved service delivery?
- Is donor support designed and structured to support government led and government managed initiatives?
- Do PFM reform programmes include a component aimed at strengthening budget reporting e.g. to the public. Or do PFM reform programmes include components to include the public in resource allocation decisions?
- Is external support to PFM reform designed to fit with the nature of political support for reform, to the institutional strengths and weaknesses of the existing PFM system, and to the organisational capability of the lead agencies (e.g. finance ministry) in PFM reform? Are international models of PFM reform transplanted on a “one-size fits all” basis or is PFM reform developed incrementally to fit with existing administrative capacity?⁸
- Are PFM reforms consistent with on-going public administration reforms?
- Is donor support based on building existing PFM systems rather than creating new ones?
- Is there evidence that donor supported reforms have overwhelmed existing institutional capacity?
- What is the role of technical assistance in PFM reform design?
- Are PFM reform and management processes supported by or include active consultation and communication with a wide range of stakeholders involved in the reforms, as well as active measures to broaden support for reform?

- **How efficient and cost effective is PFM reform?**

- Efficiency should look at the ratio between costs and output or outcomes. It will be important to estimate what PFM reform costs? How much has been spent by Government initiatives and by donors e.g. on personnel and equipment, to achieve particular PFM objectives?

7 These questions are a summary of a much longer list of questions taken from Lawson/ de Renzio

8 Assessing political support is not straightforward but evidence could be gathered through interviews (TA, donor, government officials, and civil society) and through the ability of the Ministry of Finance (and the Minister of Finance) to lead and implement PFM reforms across government with strong support from Cabinet and Parliament.

- Is donor support for PFM reform coordinated around a single PFM reform plan or strategy or is support fragmented across several initiatives?
- Have donor efforts been slow at getting started or taken longer than expected, requiring on-going TA support?
- Is donor support reliant on specifically designed PFM reform management units (project implementation units)?
- **How effective is PFM reform?**
 - Is there any additional evidence of PFM reform that is not captured in the PEFA framework e.g. reforms extending beyond central government institutions?
 - Have PFM reforms (including donor support to reforms) moved beyond de jure reform aspects, such as approving laws and regulations, to de facto aspects, such as changes in actual budget practices, and have these elements of PFM systems improved?
 - Have PFM reforms extended beyond the centre (e.g. Central Finance Agencies) to include, for example, sector Ministries, local government and service delivery units and what explains this spread? Have reforms been effective in improving PFM performance beyond central finance agencies?
 - In aid dependent countries, to what extent has the use of general budget support, PFM-related conditionality, and efforts to reduce aid fragmentation contributed to strengthening PFM performance? Have these efforts impacted across all aspects of PFM, or on specific areas such as de jure and concentrated PFM processes?
 - Are country systems for financial reporting and accountability utilised by donors?
 - To what extent is aid expenditure included in different stages of the budget process⁹?

8. Tasks

The consultants will conduct country case studies in Burkina Faso, Ghana and Malawi.

Task 1: Inception Phase

- Organise consultation workshop (in Tunis) as part of the inception phase involving key users and stakeholders of the evaluation.

Prepare an Inception Report that would:

- Further develop the evaluation questions, evaluation framework, analytical tools and overall work plan for the country case studies that builds on the original approach papers and the literature review to ensure complementarities and the best possible synthesis report¹⁰.

9 For instance see CABRI – dimensions of aid on budget including procurement

10 Lawson/De Renzio Approach and Methodology for the Evaluation of Donor Support to Public Financial Management (PFM) in Development Countries Part A July 2009 and Part B September 2009

- Incorporate an approach to test the findings and hypotheses emerging from the quantitative study.

Task 2: Desk Review

- Review existing PEFA/HIPC assessments and performance data (for the three case study countries) – what does the evidence tell us about PFM reform progress over the evaluation period? What specific reforms have been followed and is it possible to track them over time?
- Gather information on donor support to PFM reform over the evaluation period (including project documents where these are available). While 2001 is the date of the first HIPC assessment, it might also make sense to extend that period backwards to capture earlier donor PFM support, and initial reforms that took place in the mid to late 1990s.
- Identify the level and character of government initiatives, and (changes in) the level of political will to undertake PFM reforms during the evaluation period, classifying it according to the following categories:
 - Stage of the budget cycle (e.g. preparation, approval, execution, audit)
 - Budgeting time horizon (e.g. annual budget, MTEF)
 - Involved stakeholders (e.g. Parliament, CSOs, DPs)
 - Type of input (e.g. legislative, human capital, infrastructure)
 - Cost (direct and indirect) and time
- Identify donor support (inputs in the evaluation framework) to PFM reform during the evaluation period in each country case study and classify it according to the three dimensions of quality PFM (described above) and the following:
 - its phase in the budget cycle e.g. preparation, approval, execution, audit
 - type e.g. technical assistance, training, capacity building, software and computer installation, budget support, dialogue on PFM reform;
 - process of delivery e.g. project management unit, or through Government systems;
 - donor providing the support e.g. World Bank, IMF, AfDB, and bilaterals and whether it is joined up or implemented through separate project agreements;
 - cost and time;
- Using project documents, identify the outputs that support interventions are intended to deliver e.g. people, skills and organizational capacity; changes in laws, rules and procedures; improved information systems and business processes; and changes in incentives and controls (see evaluation framework);
- Compile a timeline of support showing the sequencing of donor supported reform activities (plus investments). Can results in PEFA assessments be linked to specific reforms that have been supported by donors?

Task 3: Undertake country visits

The purpose of the country visits is to assess the relevance, efficiency, effectiveness and sustainability aspects of the theory of change framework and how donor support has been designed and implemented.

The evaluation team would be expected to carry out structured and semi structured interviews with Ministry of Finance officials, other officials in

government, sector ministries, local government, politicians, civil society and a range of donors both those involved in PFM reform and those that are not. The consultants could consider sending a limited number of questions in advance of the country visit to both donors and government officials. If a joint donor/government budget support or PFM group exists detailed discussion should be held with these groups to review experience over time.

Task 4: Report drafting

The consultants will be expected to produce stand alone reports for each country case study. Reports should be no longer than 30 pages with additional information included as annexes as necessary. Reports should be succinct as it is important to produce written information which is accessible to a wide audience and to readers whose first language may not be English (or conversely French). As far as possible, the initial findings of the evaluation should be discussed with the participating government, with donor partners and other stakeholders in country for comment and feedback before the evaluation team departs. Draft reports would be presented to the Management Group and Evaluation Reference group for comments and feedback before the final report is produced.

9. Budget

The total cost (fees and reimbursables) for the evaluation must not exceed SEK 3,500,000.

10. Deliverables¹¹ and timetable

The consultant will undertake the following tasks within the timeline set out below:

Deliverable	Submit by
Inception phase consultation workshop in Tunis	March 2011
Prepare an Inception Report setting out the approach to the case studies. Undertake in country consultations during the inception stage	31 st March 2011
Undertake a desk based review of PEFA reports and other available evidence about PFM reforms in the case study countries. The objective is to develop a preliminary overview of and hypotheses about how the reforms have been undertaken, partner government initiatives and the level and character of the external support.	30 th April 2011
Visit case study countries and undertake a range of interviews, workshops, and a de-briefing workshops at the end of the field visit (following a common evaluation approach)	May–June 2011

11 All deliverables will be submitted electronically in English and French

Deliverable	Submit by
Briefing report with preliminary findings from country visits	30 th June 2011
Country case study reports submitted (following a common format)	31 st August 2011
Final Synthesis Submitted	30 th September 2011

11. Consultant qualifications and skills

The work will require a small team of consultants who have experience in PFM reform, with part of that experience being in the evaluation of development policy, programs or project operations. Support may be required to gather information on donor support in both case studies including project documents, PEFA reports and HIPC data and to provide support with the desk study. Two consultants will be required for each case study and it will be important that the team leader is fluent in both English and French (in reading and writing) and involved in all three case studies. Consultants would be expected to be familiar with reform approaches, partner government initiatives and interventions of donor agencies in African countries particularly in the area of PFM. Familiarity with PEFA assessment systems will be important.

Compulsory requirements for personnel are specified in section 4.2.1 for team leader and 4.2.2 for other personnel. Evaluation criteria for qualification and competence are specified in 7.2.1 for the team leader and 7.2.2 for other team members.

Final reports should be submitted in both English and French. All reports submitted should be professionally edited.

12. Management and Administration

The consultant will report to the evaluation task manager for methodological guidance, preparation and drafting of the report. Draft reports will be submitted to the Management Committee made up of Sida, DANIDA and AFDB evaluation departments. Drafts may be circulated to PFM professional staff in these institutions including country specialists for comments. Final drafts will also be circulated to a wider group of stakeholders mainly including bilateral and multilateral donors and PFM experts who may submit further comments. In country support would be provided by donor country offices.

Joint Evaluations

- 1996:1 The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience: Synthesis Report**
John Eriksson, Howard Adelman, John Borton, Krishna Kumar, Hanne Christensen, Astri Suhrke, David Tardif-Douglin, Stein Villumstad, Lennart Wohlgemuth
Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996.
- 1997:1 Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study.**
Stein-Erik Kruse, Timo Kyllönen, Satu Ojanperä, Roger C. Riddell, Jean-Louis Vielajus
Min of Foreign Affairs Finland, OECD-DAC, Sida, 1997.
- 1997:2 Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation: Performance Management**
Derek Poate
UNDP/OESP Sida, 1997.
- 2003:1 Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Final Report. Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries.**
Ted Freeman, Sheila Dohoo Faure
Netherlands Ministry of Foreign Affairs, CIDA, DFID, Department for Foreign Affairs Ireland, EU, BMZ, JICA, Ministry of Basic Education and Literacy Burkina Faso, Danida, Norad, Sida, UNESCO, UNICEF, World Bank. 2003.
- 2003:2 Toward Country-led Development : a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework : Synthesis report**
Carol Lancaster, Alison Scott, Laura Kullenberg, Paul Collier, Charles Soludo, Mirafe Marcos, John Eriksson, Alison Scott; Ibrahim Elbadawi; John Randa,
World Bank, OED, CIDA, Danida, Norad, ODI, JICA, Sida, 2003.

- 2005:1 Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluation. Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme.**
John Borton, Margie Buchanan Smith, Ralf Otto
Sida, 2005.
- 2005:2 Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluation. Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme: Summary Version**
John Borton, Margie Buchanan Smith, Ralf Otto
Sida, 2005.
- 2005:3 Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001- 2005: From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom; A Joint Evaluation. Main report**
Danida, Sida, Chr. Michelsen Institute, Copenhagen, DFID, Development Cooperation Ireland, BMZ, 2005.
- 2005:4 Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001–2005: From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom; A Joint Evaluation. Summary**
Danida, Sida, Chr. Michelsen Institute, Copenhagen, DFID, Development Cooperation Ireland, BMZ, 2005.
- 2005:5 An Independent External Evaluation of the International Fund or Agricultural Development**
Derek Poate, team leader, Charles Parker, Margaret Slettevold ...
IFAD, Sida, CIDA, 2005.
- 2006:1 Joint Evaluation of the International response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report**
John Telford, John Cosgrave, contribution Rachel Houghton
Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Action aid, AusAID, BMZ CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.
- 2006:2 Impact of the tsunami response on local and national capacities**
Elisabeth Scheper, Arjuna Parakrama, Smruti Patel, contribution Tony Vaux

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:3 Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected countries

Jon Bennett, William Bertrand, Clare Harkin, Stanley Samarasinghe, Hemantha Wickramatillake

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:4 Funding the Tsunami Response: A synthesis of findings

Michael Flint, Hugh Goyder

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:5 Links between relief, rehabilitation and development in the Tsunami response: A synthesis of initial findings

Ian Christophos

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:6 The role of needs assessment in the Tsunami response – Executive summary

Claude de Ville de Goyet, Lezlie C Morinière

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères

Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:7 Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance to Local Development: with Reference to the 3C Principles of the Maastricht Treaty

Robert N. LeBlanc and Paul Beaulieu

Sida, Ministry for Foreign Affairs, Austria, Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation. Belgium, Min. des Affaires étrangères/Direction General de la Coopération International, France, Department of Foreign Affairs Development Co-operation Division, Ireland and Ministry of Foreign Affairs/Directorate-General for International Cooperation, the Netherlands, 2006.

2007:1 Evaluation of General Budget Support – Note on Approach and Methods. Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004

AFD, DFID, MOFA, NZAID, USAID, AusAID, BMZ, JBIC, NORAD, Danida, SECO, CIDA, JICA, Min of Foreign Affairs Spain, Portuguese Development Cooperation, Sida, 2007.

2007:2 Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis

Evaluation Services of the European Union, Sida, Ministry for Foreign Affairs, Austria,

Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation. Belgium, Min. des Affaires étrangères/Direction General de la Coopération International, France, Department of Foreign Affairs Development Co-operation Division, Ireland and Ministry of Foreign Affairs/Directorate-General for International Cooperation, Netherlands, 2007.

2007:3 Evaluating Democracy Support: Methods and Experiences.

Sida, Department for Evaluation and Internal Audit and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007.

2007:4 Peer Review Evaluation Function at the World Food

Programme (WFP). Peer Panel Members: Jock Baker, Stefan Dahlgren, Susanne Fruch, Ted Kliet, Zenda Ofir. Advisors to the Panel: Ian Christoplos, Peta Sandison Sida, BMZ, UNEG, WFP, 2007.

2008:1 Managing Aid Exit and Transformation: Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa: Synthesis Report

Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:1 Managing Aid Exit and Transformation:
Summary of a Joint Donor Evaluation**

Jesper Heldgaard

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:2 Managing Aid Exit and Transformation: India
Country Case Study**

Albert de Groot, CK Ramachandran, Anneke Slob, Anja Willemssen, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:3 Managing Aid Exit and Transformation: South Africa
Country Case Study**

Elling N Tjønneland, Pundy Pillay, Anneke Slob, Anje Willemssen, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:4 Managing Aid Exit and Transformation: Eritrea
Country Case Study**

Teferi Michael, Rudy Ooijen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:5 Managing Aid Exit and Transformation:
Malawi Country Case Study**

Esther van der Meer, Arne Tostensen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:6 Managing Aid Exit and Transformation:
Botswana Country Case Study**

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

Charity Kerapeletswe, Jan Isaksen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

2008:2 Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Phase One Synthesis Report

Bernard Wood, Dorte Kabell, Nansozi Muwanda,
Francisco Sagasti

International Reference Group comprising members of the DAC Network on Development Evaluation, 2008.

2008:3 Joint Evaluation of Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report

Alina Rocha Menocal, Bhavna Sharma

Commissioned by Directorate-General for Development Cooperation (Belgium) – DGCD, Danish International Development Assistance – Danida, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Germany) – BMZ, Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC, Department for International Development – DFID, 2008.

2009:1 Anti-Corruption Approaches: A Literature Review

Arne Disch, Endre Vigeland, Geir Sundet

Commissioned by Asian Development Bank - ADB, Danish International Development Assistance – Danida, Department for International Development - DFID, Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad, Swedish Agency for Development Evaluation – SADEV, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, 2009.

2009:2 Public Financial Management Reform Literature Review

Carole Pretorius, Nico Pretorius
(Evaluation Report EV698)

Commissioned by Department for International Development – DFID, Dutch Ministry of Foreign Affairs, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, Canadian International Development Agency – CIDA, African Development Bank – AfDB, 2009.

2009:3 A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean Tsunami: A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD)

Emery Brusset (team leader), Mihir Bhatt, Karen Bjornestad, John Cosgrave, Anne Davies, Adrian Ferf, Yashwant Deshmukh, Joohi Haleem, Silvia Hidalgo, Yulia Immajati, Ramani Jayasun-

dere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Adam Pain, Riccardo Polastro, Treena Wu.

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida, Norad, Danida, the Netherlands Ministry for Foreign Affairs, CIDA, BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia;

Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka, Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2009:3:1 A ripple in development? Document review: Annotated bibliography prepared for the joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) in responses to the Indian Ocean tsunami

John Cosgrave, with the assistance of: Emery Brusset, Mihir Bhatt, Yashwant Deshmukh, Lucia Fernandez, Yulia Immajati, Ramani Jayasundere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Riccardo Polastro

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida; Norad; Danida; the Netherlands Ministry for Foreign Affairs; CIDA; BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia; Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka; Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2009:3:2 A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean Tsunami: A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) – Summary Report

Emery Brusset (team leader), Mihir Bhatt, Karen Bjornestad, John Cosgrave, Anne Davies, Adrian Ferf, Yashwant Deshmukh, Joohee Haleem, Silvia Hidalgo, Yulia Immajati, Ramani Jayasundere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Adam Pain, Riccardo Polastro, Treena Wu.

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida; Norad; Danida; the Netherlands Ministry for Foreign Affairs; CIDA; BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia; Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka; Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2010:1 Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007–2010.

Anne Thomson, Dennis Chiwele, Oliver Saasa,
Sam Gibson

Commissioned by Ministry of Foreign Affairs of
Denmark – Danida, Swedish International Development Coopera-
tion Agency – Sida, Irish Aid, 2010.

2011:1 Supporting Child Rights – Synthesis of Lessons Learned in Four Countries: Final Report

Arne Tostesen, Hugo Stokke, Sven Trygged, Kate
Halvorsen

Commissioned by Swedish International Development Agency –
Sida and Norwegian Agency for Development Cooperation –
Norad, 2011.

2011:2 Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding in Southern Sudan 2005–2010. Final Report

Jon Bennett, Emery Brusset, Chris Barnett, Sara Pantuliano,
Wendy Fenton, Anthony Vaux

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian
Agency for Development Cooperation – NORAD, United
Kingdom Department for International Development – DFID,
Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Develop-
ment Evaluation – Sadev, Swedish International Development
Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs
of Denmark – Danida, 2011.

2012:1 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts Synthesis 2002–2009

Derek Poate, Charlotte Vaillant

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian
Agency for Development Cooperation – NORAD, United
Kingdom Department for International Development – DFID,
Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Develop-
ment Evaluation – Sadev, Swedish International Development
Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs
of Denmark – Danida, 2012.

2012:2 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts Bangladesh Country Report

Derek Poate, Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Deborah Mans-
field, Mozammel Hoque, Zarina Rahman Khan

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:3 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Nicaragua Country Report**

Derek Poate, Paul Harnett, Imran Ahmed, Mignone Vega, Jose Luis Velasquez

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:4 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Tanzania Country Report**

Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Deborah Mansfield, Anne Bartholomew, Isaac Kiwango

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:5 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Vietnam Country Report**

Derek Poate, Edmund Attridge, Tim McGrath, Dang Ngoc Dung, Nguyen Thi Minh Hai

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:6 **Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Zambia Country Report****

Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Paul Harnett, Deborah Mansfield, Gilbert Mudenda, Stephen Tembo

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:7 **Evaluation of Public Financial Management Reform in
Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001–2010 Final
Synthesis Report****

Andrew Lawson

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:8 **Evaluation of Public Financial Management Reform
2001–2010 Ghana Country Report****

Mary Betley, Andrew Bird, Adom Ghartey

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:9 **Evaluation of Public Financial Management Reform in
Malawi 2001–2010 Final Country Case Study Report****

Alta Fölscher, Alex Mkandawire, Ruth Faragher

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:10 **Evaluation of Public Financial Management Reform in
Burkina Faso 2001–2010 Final Country Case Study Report****

Andrew Lawson, Mailan Chiche, Idrissa Ouedraogo

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques

au Burkina Faso 2001–2010

Dans quels pays et pour quelles raisons la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) porte-elle ses fruits ? Dans quels pays et de quelle manière l'appui apporté par les bailleurs de fonds à la réforme de la GFP contribue-t-il à optimiser les résultats ? Le présent rapport résume les constats et les conclusions d'une évaluation fondée sur l'étude des réformes de la GFP engagées au Burkina-Faso, au Ghana et au Malawi. L'évaluation s'appuie également sur une étude quantitative globale.

Il s'avère que les résultats ont tendance à être positifs lorsqu'il existe un fort engagement au niveau politique et technique, que les plans de réforme et les modèles de mise en œuvre sont parfaitement adaptés au contexte et que des dispositifs de coordination solides, gérés par l'État, sont en place pour suivre et orienter les réformes.

Le financement apporté par les bailleurs de fonds à l'appui de la réforme de la GFP a porté ses fruits lorsque les pays, de par leur situation et leurs mécanismes en place, s'y prêtaient et que l'aide extérieure appuyait le programme de réforme des gouvernements. La volonté de certains gouvernements de financer directement leur réforme montre néanmoins que l'aide extérieure ne constitue pas forcément le facteur déterminant. La pression exercée par les bailleurs de fonds pour que soient élaborés des plans globaux de réforme de la GFP, ainsi que la mise en place de cadres de suivi, peuvent avoir une influence positive, mais les tentatives d'influencer ouvertement le rythme ou la teneur des réformes de la GFP se sont révélées inefficaces, voire, souvent, contre-productives. Entre autres enseignements majeurs à tirer par les organismes d'aide figurent donc la nécessité de privilégier les pays qui réunissent toutes les conditions préalables, de s'aligner sur les programmes publics et, en toute circonstance, de veiller à ce que l'aide apportée favorise le système de GFP au lieu de l'entraver.

L'évaluation a été réalisée à la demande conjointe de la Banque africaine de développement (BAD), de l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et de l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden.

Visiting address: Valhallavägen 199.

Phone: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64.

www.sida.se sida@sida.se