

Neue Wege in der Entwicklungszusammenarbeit: Budgethilfe als effektiver Beitrag and die Millenniums-Entwicklungsziele?
Nouvelles voies pour la collaboration au développement : L'aide budgétaire – une contribution efficace aux Objectifs du Millénaire ?
New Paths for Development Cooperation: Budget Support as an Efficient Contribution to the Millennium Development Goals?

L'approche budgétaire au Burkina Faso : situation actuelle et innovations en vue de la responsabilisation

Présentation par Daniel A. Thiéba, GREFCO, Burkina Faso

L'objet de cette communication est de décrire brièvement l'approche budgétaire comme instrument de l'aide ayant émergé en vue d'améliorer l'efficacité des pratiques, de mettre en exergue les conditions optimales de sa mise en œuvre. Ensuite d'examiner la réalité de ces conditions sur le terrain. Puis nous présenterons les innovations en cours visant à renforcer les conditions institutionnelles les mieux à même de produire les effets optimaux, à travers ce que nous appelons un re-équilibre de la responsabilisation.

I Aperçu sur l'approche budgétaire au Burkina Faso

Depuis 1991, le Burkina Faso a bénéficié de l'appui budgétaire sous les programmes d'ajustement structurel. Durant la même période l'Union Européenne a octroyé des appuis budgétaires. De 1994 à 1996, le Burkina Faso a reçu des appuis budgétaires significatifs pour faire face aux effets de la dévaluation du F CFA. Depuis le milieu des années 1990, les Pays Bas et la Suisse octroient régulièrement un appui budgétaire. Le test de la conditionnalité (1997-2000) a cherché une meilleure appropriation des réformes, une prévision et planification des flux financiers, ainsi que la coordination de l'aide pour la consolidation de l'appui budgétaire. Le Burkina Faso a été éligible à la remise de dette pour les pays pauvres très endettés et le premier document « Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté » (CSLP) a été rédigé en 2000, puis révisé en 2003.

Sur cette base les principaux donateurs du pays se sont engagés, de manière progressive à soutenir le CSLP (Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté). L'approche budgétaire est une forme d'aide non liée à des projets spécifiques. Le flux financier va par l'intermédiaire du système national de gestion. Il est accompagné par d'autres types de dispositions qui sont : conditions et procédures de dialogue, l'effort des donateurs pour harmoniser leur aide en le mettant en harmonie avec les politiques nationales et les procédures locales, puis le renforcement des capacités et l'assistance technique.

L'approche se présente en réponse à une insatisfaction vis-à-vis des instruments traditionnels de l'aide. Le partenariat contraste avec les conditionnalités inhérentes aux plans d'ajustement structurel. **Les points faibles de l'approche Projet, au vu de l'expérience sont:**

- définition des objectifs et de l'approche par chacun des donateurs
- inefficience dans l'utilisation de l'expertise nationale ; perte de temps
- non renforcement des capacités de gestion nationale
- l'accès aux informations sur les performances et les résultats du projet
- impossibilité d'une revue vraiment indépendante/donateur

L'appui budgétaire est censé supporter le pays partenaire dans sa stratégie de réduction de la pauvreté. Cela en dirigeant les flux financiers à travers le système national de gestion ; il vise également à renforcer le système national de planification et de mise en œuvre, améliorant ainsi la gestion des dépenses publiques et de l'aide.

II Conditions pour une viabilité de l'approche budgétaire

L'approche budgétaire est appropriée sous la réserve que l'appropriation concerne l'ensemble de la nation, le parlement et non le gouvernement à lui seul. Elle a son sens qu'il y a une possibilité effective de contrôle. Elle donne ses effets entiers sous les conditions suivantes :

Internes à l'Exécutif

- L'existence d'un dispositif national crédible de suivi évaluation d'une gestion axée sur les résultats, **découlant d'un engagement politique au plus haut niveau ; l'effectivité des contrôles financiers, des Inspections techniques etc.**

Internes au Plan national

- **L'effectivité du contrôle externe de la Cour des Comptes**
- **L'effectivité des procédures légales du parlement**, des institutions de contrôle financier
- La participation effective de la société civile **au processus budgétaire (adoption du budget prévisionnel, approbation de l'exercice budgétaire d'exécution)**
- La possibilité effective d'application de sanctions

Externes : Bailleurs de Fonds

- **Un dialogue avec les bailleurs de fonds autour d'une conditionnalité axée sur les résultats ; mettre en liaison le déboursement de l'aide aux critères d'efficience, de transparence, bonne gestion etc.**
- **Possibilité laissée aux acteurs nationaux d'élaborer & d'actualiser les stratégies de développement** en fonction des données d'évaluation indépendantes (**vis-à-vis de l'Etat, mais aussi des donateurs**)

III Etat des lieux et situation actuelle

Les points forts de l'appui budgétaire et du processus CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté) sont:

- Appropriation par la partie nationale dans la formulation des politiques
- Coordination & harmonisation des approches sectorielles et des stratégies
- Harmonisation des procédures et une meilleure coordination de l'aide
- Une meilleure utilisation de l'expertise au sein de l'administration ;
- Renforcement des capacités de gestion économique de l'administration
- Une place accordée à la société civile dans les processus de suivi, de formulation et les revues
- Une place effective accordée aux résultats et aux indicateurs qui l'expriment les résultats dans le CSLP et l'appui budgétaire
- L'amélioration du processus budgétaire (suivi de l'exécution, comptes de gestion)

Mais quelques constats s'imposent, selon la perspective de la société civile:

- 1) La société civile et le secteur privé n'ont pas encore de véritable prise encore sur le mécanisme de suivi évaluation (prise en compte d'indicateurs de performance et de résultats faisant plus sens pour la société civile)
- 2) La société civile a plus accès à l'information (publications des données d'enquêtes, rapports des commissions et des revues), toutefois une insatisfaction demeure (coût de l'accès à l'information, non disponibilité de certaines informations)
- 3) S'il y a des mesures effectives indiquant plus de transparence, on ne peut affirmer que ceci se traduit par des résultats satisfaisants
 - a. Lisibilité de la séquence : Objectifs, moyens dédiés (dotations budgétaires, engagements) et résultats ; usage notamment des fonds PPTTE
 - b. Gestion des marchés publics
 - c. Niveau de corruption (voir par exemple les sondages et enquêtes du REN-LAC)
 - d. Rythme de progrès des indicateurs de réduction de la pauvreté

Quel est l'impact de l'approche budgétaire ? Qu'en aurait-il été sans ce mécanisme ? Il est difficile d'y répondre de manière convaincante. Sans doute des mesures pertinentes et efficaces ont été prises ; mais la difficulté pour les institutions de contrôle et de suivi de jouer leurs prérogatives en limite les effets ; il s'agit de notre hypothèse.

Analyse institutionnelle du contexte de mise en œuvre de l'appui budgétaire et du processus CSLP

- 1) Au niveau de l'Etat, l'on ne dispose qu'insuffisamment d'un système de gestion axée sur les résultats. L'engagement sur des résultats, le rythme des progrès et les liens avec les attributions budgétaires n'est ni explicite et transparent. Le niveau de corruption encore élevé oblitère la transparence dans la passation des marchés, l'efficacité du contrôle et de l'exécution des travaux par les opérateurs privés.
- 2) Le parlement ne dispose pas de suffisamment de capacités pour exercer ses prérogatives :

- Du fait de l'autorité des organes exécutifs découlant de la faible autonomie et l'institution parlementaire
- Du fait des ressources humaines et financières lui permettant de mener à bien ses prérogatives
- Du fait du délai dont il dispose la plupart du temps pour examiner les projets de budget et d'approbation des exercices budgétaires (processus d'examen budgétaire)

Exemple : la commission des Finances du Parlement se montre critique dans sa capacité d'exercer ses prérogatives vis-à-vis de l'exécutif (cf conférence publique de l'ex président de la dite commission en Mars 2006) : accès aux informations, effectivité des sanctions suite à leurs investigations etc.

- 3) En ce qui concerne les institutions d'audit (Inspection d'Etat, Cour des Comptes), ses conclusions ne se traduisent pas souvent en sanctions suffisantes par l'autorité compétente.
- 4) La société civile, en dépit de la place qui lui est faite dans les revues des politiques et du CSLP, ne parvient pas non plus à jouer des prérogatives effectives, qualité de sa contribution.
- 5) L'Etat se préoccupe davantage des satisfecit du Groupe Conjoint d'Appui Budgétaire et plus particulièrement des plus importants d'entre d'eux (FMI), plutôt que des avis, des propositions ou du niveau de satisfaction au plan national (parlement, société civile). Il accorde plus d'importance aux indicateurs de résultats suggérés par eux plutôt que ceux de la partie nationale. Il endosse de manière naturelle des indicateurs de moyens exigés par les bailleurs de fonds. C'est le cas par exemple des indicateurs macro économiques (taux d'inflation, subvention, rythme de la privatisation etc...).
Certaines conditionnalités des Bailleurs de Fonds peuvent ainsi plomber les possibilités d'élaboration d'alternatives au plan national. En effet ces conditionnalités ne concernent parfois pas des résultats en termes d'effets, mais des modalités de réformes, fixant des a priori, quelquefois inadéquats.
Il y a un déséquilibre du système de responsabilisation, tourné essentiellement vers l'extérieur.

On note qu'il n'y a pas de responsabilisation suffisante des donateurs vis-à-vis du pays. Au niveau de l'exécutif, on note une exigence du respect des engagements en termes de prévisibilité de l'aide budgétaire, de la simplification des procédures, et de l'harmonisation des démarches vis-à-vis des dispositions et de la planification au plan national. **Il est capital de formuler et clarifier la responsabilisation des donateurs vis-à-vis du pays, qui devrait porter en priorité sur les aspects suivants :**

- Formuler des indicateurs de moyens et non de résultats de la part des donateurs.
- Réformer les dispositifs de la mondialisation non favorables aux stratégies nationales de croissance et de réduction de la pauvreté

IV Innovations

C'est en réaction à cela que diverses initiatives, dont l'une soutenue par la coopération suisse essaient de construire les conditions institutionnelles permettant aux organisations de la société civile de jouer leurs rôles. Un programme de renforcement des capacités de la société civile, a ainsi été élaboré.

La vision du programme : l'expression de la volonté d'une opinion publique exigeante des résultats de l'action gouvernementale, des institutions délivrant l'aide et d'exigence vis-à-vis du budget (pertinence de l'allocation des ressources, engagement sur des résultats ; suivi du contrôle de l'exécution et des résultats).

Le programme cherche à renforcer les capacités de la société civile dans ses fonctions de définition d'indicateurs rendant mieux compte des résultats et impacts, à même de suivre la pertinence des stratégies et leur mise en œuvre. En ce sens il constitue un moyen de suivre non pas les activités mises en termes mais leurs résultats intermédiaires et finaux. Ce faisant il permet aux organisations de la société civile de participer de manière qualitative aux revues du CSLP, à mettre en exergue selon leurs perspective l'état des lieux, à forger des stratégies alternatives. Ainsi donc c'est un équilibre dans la responsabilisation qui est recherché avec un accent davantage tourné au plan national.

Les organisations de la société civile engagées se structurent autour de thématiques sectorielles (réseaux) et examinent le processus budgétaire, organisent le plaidoyer selon cette perspective. Cela correspond aux formes de regroupements et d'action. Ainsi il y a des réseaux constitués autour des thématiques suivantes : Sécurité alimentaire et commercialisation, Foncier Rural, Formation Professionnelle et Artisanat, Eau Potable et Assainissement. Leur domaine d'intérêt porte autant sur l'élaboration des politiques, la gestion budgétaire et les résultats.

Cela n'exclut pas bien entendu qu'une ou plusieurs Organisations de la Société Civile se focalisent sur des aspects globaux du processus budgétaire, comme le fait l'une d'elle en ce moment.

Les organisations de la société civile se préoccupe tout d'abord de la construction d'un système de suivi évaluation axé sur les résultats et leurs priorités, fondé sur une insatisfaction vis-à-vis des indicateurs du système (cf **les évaluations participatives du CSLP effectuées par les organisations de la société civile Juillet 2004**).

Les principales préoccupations sont les suivantes :

- **La prise en compte d'effets significatifs de leur point de vue et non présente dans la matrice des indicateurs. Exemple :**
 - Connaître la fréquence des conflits fonciers et leur gravité
 - Nombre d'emplois créés
 - Nombre d'enquêtes/sanctions engagés pour enrichissement illicite
- **La prise en compte d'indicateurs d'usage des services. Exemple :**
 - Proportion de personnes utilisant effectivement et régulièrement les latrines
- **La prise en considération des indicateurs de Satisfaction/services. Exemple :**
 - Proportion de personnes satisfaites de la qualité des travaux (réfection, aménagement)
 - La proportion des artisans satisfaits des services offerts par les institutions spécialisées créés à cet effet

- **La prise en compte et le suivi des indicateurs d'allocation de ressources (dans le cadre de l'analyse budgétaire). Exemple :**
 - Vérifier la concordance entre priorités et affectation des ressources
- **La triangulation des informations pour les plus sensibles des enquêtes : Exemple :**
 - Les sondages d'opinion effectués

De nombreux indicateurs cruciaux ne se retrouvent ni dans la matrice des indicateurs du CSLP, ni dans ceux suivis et retenus simplement au sein des départements ministériels. Il s'agit à la fois d'indicateurs de résultats, mais aussi de dimensions révélatrices de la pertinence de la stratégie, y compris dans les modalités de sa mise en œuvre.

Le contenu et l'approche :

- Articulation de données quantitatives et qualitatives. il se veut un **système complémentaire** et critique du dispositif national
- L'accent sur **l'explication des performances et résultats (dimension évaluative)**
- **Indépendance dans l'analyse : vis-à-vis de l'Etat, mais aussi des donateurs**

Passer du rêve à la réalité

Un programme test a été mis en œuvre à cet effet par deux réseaux de la société civile, de Juillet 2005 à Février 2006. Les enseignements sont les suivants :

- Il est possible, avec l'appui d'expertises externes de construire un système de suivi effectif des résultats par la société civile
- Il est possible de constituer une base concertée, informée à même de participer pleinement au processus du débat budgétaire
- Toutefois, il y a des difficultés réelles et effectives d'accéder aux informations financières (allocations des ressources, dépenses effectives etc.)

Les Perspectives des réseaux sont :

- Clarifier et construire un consensus au plan national sur les indicateurs
- Constituer une base de référence ; et négocier avec l'état des rythmes de progrès
- Proposer des stratégies alternatives appropriées : en s'appuyant sur des évaluations indépendantes
- Nouer une alliance avec le parlement dans les processus de contrôle budgétaire
- Suivre, alerter : l'opinion publique (nationale et internationale)
- Elargir le nombre de réseaux impliqués dans une telle dynamique

V Conclusion

L'approche budgétaire est préférable à l'approche projets du point de vue de l'appropriation nationale, de l'efficacité dans la gestion de l'aide (harmonisation, coordination) et du renforcement des capacités de gestion au plan national. Toutefois elle

suppose que certaines conditions soient en place en vue de permettre une évolution progressive vers plus de responsabilisation vis-à-vis des acteurs nationaux, par :

- La création d'un **espace effectif d'appropriation au plan national** : indicateurs de résultats formulés par la partie nationale (y incluant effectivement les acteurs privés et l'ensemble des organisations socio professionnelles)
- La clarification de la responsabilisation des donateurs vis-à-vis du pays
- Le **renforcement des capacités des acteurs** (parlement, mais aussi et surtout société civile) **pour jouer leurs rôles. Dans le contexte actuel la société civile est celle qui porte la demande d'exigence de résultats (faisant sens), de responsabilisation de l'Etat et des donateurs, d'appropriation**

De nombreuses données (recherches, évaluations) et les appréciations des acteurs (y compris société civile et parlement) montrent les avantages tirés de l'appui budgétaire ou susceptibles de l'être. Cela étant dit, il faut alors déplacer la recherche et le débat vers la double question suivante :

- Quelles conditions de validité pour que l'approche budgétaire donne tout son potentiel et les effets attendus (efficience dans la gestion publique pour les résultats et impacts) ?
- Quel rythme de progressivité dans la délivrance de l'aide budgétaire par conséquent, en lien avec la mise en place de ces conditions de validité et des résultats effectifs ?