



Programme Développement de l'Agriculture (PDA)

**LE « PANIER COMMUN » EST-IL UN INSTRUMENT
APPROPRIÉ DE FINANCEMENT POUR LA PROMOTION DU
SECTEUR RURAL AU BURKINA FASO ?**

**MEMOIRE POUR L'OBTENTION DU
MASTER SPECIALISE EN MANAGEMENT
STRATEGIQUE ET OPERATIONNEL**

Présenté par

Jules Marie SOME

Travaux dirigés par : Dr. Florent Dirk THIES,
Conseiller Technique Principal de GIZ/PDA

Jury d'évaluation du stage :

Président :

Membres et correcteurs :

Cohorte de novembre 2012

RESUME

Le financement du secteur rural est un sujet d'actualité concernant l'ensemble des partenaires du secteur rural. Quels instruments de financements sont les plus performants pour accompagner les interventions en faveur du développement durable du secteur rural ? La forme de financement « panier commun » fait-elle partie de ces instruments les plus performants ?

Pour l'élaboration du Programme National du Secteur Rural au Burkina Faso il a été mis en place un Protocole de financement commun (PFC-PNSR), qui est un « panier commun ».

Les enseignements tirés de l'exercice de mise en œuvre de ce PFC-PNSR permettent de donner une appréciation positive de cet instrument de financement, qui comporte néanmoins des forces et des faiblesses.

Notre travail a consisté à analyser les documents relatifs à la préparation, aux négociations, à la finalisation et à la ratification du PFC-PNSR et ses documents annexes ; de même nous avons conduit des entretiens pour prendre l'avis des principaux groupes d'acteurs, parties prenantes de l'élaboration du PNSR sur le processus et cet instrument de financement commun. En nous fondant sur les analyses de ces données il ressort que le « panier commun », partant de l'expérience du PFC-PNSR est un instrument intéressant pour le financement des interventions dans le secteur rural, qui devrait être utilisé judicieusement suivant les volets d'intervention concernés et en bonne synergie avec les autres instruments de financements.

Mots Clés :

1 – Approche Programme

2 – Financement

3 – Feuille de route

4 – Parties prenantes

5 – Panier commun

ABSTRACT

Financing the rural sector is a topical issue for all partners in the rural sector. Which financing instruments are the most effective to support interventions in favor of the sustainable development of the rural sector? Is the common basket financing form one of these best performing instruments?

For the development of the National Rural Sector Program in Burkina Faso, a Common Financing Protocol (PFC-PNSR) has been established, which is a "common basket".

Lessons learned from the implementation exercise of this PFC-PNSR provide a positive assessment of this funding instrument, which nevertheless has strengths and weaknesses.

Our work consisted in analyzing the documents relating to the preparation, the negotiations, the finalization and the ratification of the PFC-PNSR and its related documents; Similarly, we conducted interviews to seek the views of the main stakeholder groups, stakeholders in the development of the PNSR on the process and this common funding instrument. Based on the analysis of these data, it appears that the "common basket", based on the experience of the CFP-PNSR, is an interesting instrument for the financing of interventions in the rural sector, which should be used judiciously according to the components of the program concerned and in good synergy with the other financing instruments.

Key words:

1 - Program approach

2 - Financing

3 - Roadmap

4 - Stakeholders

5 - Common basket

LISTE DES ABREVIATIONS

DGESS	Directions Générales des Etudes et des Statistiques Sectorielles
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
MARHASA,	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Sécurité Alimentaire
MERH	Ministère de l'Environnement et des Ressources Halieutiques
MRA	Ministère des Ressources Animales
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisation professionnelle agricole
OSC	Organisation de la société civile
PDA	Programme de développement de l'agriculture
PFC	Protocole de financement commun
PNSR	Programme national du secteur rural
PTF	Partenaire technique et financier
SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
SDR	Stratégie de développement rural
S P	Secteur Privé
SP/CPSA	Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles
SPONG	Secrétariat permanent des organisations non gouvernementales
TDR	Termes de référence

SOMMAIRE

<i>I. Introduction.....</i>	<i>1</i>
<i>II. Hypothèse et Objectifs du travail.....</i>	<i>3</i>
<i>II. 1 - Présentation de l'hypothèse de travail.....</i>	<i>3</i>
<i>II.2 - Les objectifs du travail.....</i>	<i>4</i>
<i>III. Méthodologie de travail.....</i>	<i>5</i>
<i>IV. Résultats</i>	<i>6</i>
<i>IV.1 - Le Protocole de financement commun (PFC-PNSR).....</i>	<i>6</i>
<i>IV.2 - Le Manuel de Procédures du PFC-PNSR.....</i>	<i>9</i>
<i>IV.3 -La Feuille de Route pour l'élaboration du PNSR</i>	<i>10</i>
<i>IV. 4 - Budget pour l'élaboration du PNSR.....</i>	<i>14</i>
<i>V. Discussion et Analyses de la mise en œuvre du PFC-PNSR.....</i>	<i>15</i>
<i>V. 1 - Analyse du Groupe des partenaires signataires du PFC-PNSR.....</i>	<i>15</i>
<i>V. 2 - Analyse du processus de réalisation des activités.....</i>	<i>15</i>
<i>V. 3 - Analyse de l'exécution financière du PFC.....</i>	<i>16</i>
<i>VI. Recommandations</i>	<i>18</i>
<i>VII. Conclusions et Perspectives</i>	<i>19</i>
<i>VIII. Bibliographie.....</i>	<i>21</i>
<i>IX. Annexes.....</i>	<i>23</i>

I. Introduction

En 2010, le Gouvernement du Burkina Faso a engagé l'élaboration du Programme National du Secteur Rural (PNSR) 2011-2015, considéré comme un référentiel pour tous les acteurs intervenant dans le développement rural et devant servir de support à l'application de l'approche programme dans le secteur rural.

L'élaboration du PNSR devait s'inspirer d'une approche méthodologique et des orientations formulées dans le cadre du Programme détaillé du développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA). A cet effet, une feuille de route indiquant les résultats visés et les principales activités à entreprendre pour formuler le PNSR a été élaborée.

Il ressort ainsi que le Programme national du secteur rural (PNSR) devrait traduire la volonté du Gouvernement, d'assurer une meilleure coordination des actions dans ledit secteur en faisant de ce document l'unique cadre de référence opérationnel pour les interventions y afférant. Le PNSR devant couvrir ainsi l'ensemble des missions des départements en charge du secteur rural, suivant un objectif à trois dimensions interdépendantes à savoir contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, à une croissance économique forte et à la réduction de la pauvreté.

Le PNSR est donc perçu comme un cadre visant une meilleure priorisation, synergie et efficacité pour les interventions du secteur rural, afin d'atteindre plus de performance dans ce secteur qui est le fondement du développement durable du Burkina Faso.

Une des questions essentielles à traiter lors de ce processus d'élaboration du Programme National du Secteur Rural, était celle relative au financement des actions du PNSR. Quels sont les instruments et les mécanismes les plus appropriés pour assurer un financement efficace et performant du secteur rural ? La réponse à cette question devrait montrer la voie pour une meilleure efficience des interventions dans ce secteur.

Le PNSR qui est envisagé comme un cadre unique de programmation est aussi perçu comme un référentiel principal de mobilisation des ressources pour le financement du secteur rural. A

ce titre, le financement attendu du PNSR devrait tenir compte de toutes les contributions internes et externes qui concourent à l'atteinte des objectifs convenus.

Le Gouvernement retient l'appui budgétaire global et/ou sectoriel, comme forme privilégiée de mise en œuvre financière du PNSR. Les autres formes de financement, tels que les paniers communs, les conventions et accords de financement des projets, ainsi que les guichets d'appui directs aux acteurs pouvant aussi être utilisées pour la réalisation de certaines opérations. Il est envisagé un renforcement de l'investissement privé dans le secteur rural à travers des mesures incitatives que prendra l'Etat, ainsi que la facilitation de l'accès des professionnels au crédit. Une meilleure prise en compte et un encouragement au financement du secteur rural par les ONG et autres organisations de la société civile seront entreprises. Enfin, l'instrument de Partenariat public privé (PPP) sera privilégié pour la mobilisation des ressources.

De tous ces instruments de financement, notre attention va se porter principalement dans le cadre de notre travail, sur « le panier commun ». En effet, le financement du processus d'élaboration du PNSR a été assuré principalement à travers un panier commun, dont le Protocole de financement (PFC-PNSR) pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route (période 2010-2012) de l'élaboration du Programme national du secteur rural a été signé le 1er octobre 2010. Dans le cadre de ce protocole d'accord, trois Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont accepté de mettre ensemble les ressources financières estimées ; il s'agit des coopérations danoise, allemande et autrichienne.

La gestion du PFC-PNSR a été confiée au SP/CPSA pour financer les activités entrant dans le cadre de l'élaboration du PNSR, qui devait suivre les procédures et modalités du Trésor Public Burkinabè.

Dans le cadre de notre mémoire de fin de formation au 2iE, nous avons convenu avec les responsables concernés de la GIZ, notamment ceux du Programme Développement de l'Agriculture (PDA), qui a été impliqué dans le financement du « panier commun » et dans le suivi de la mise en œuvre du Protocole de financement, que notre travail porte sur l'appréciation de la mise en œuvre du panier commun, de relever les forces, faiblesses et enseignements et de suggérer des recommandations relatives à l'utilisation d'un tel instrument

comme mode de financement pour la mise en œuvre du PNSR.

Ce travail sera structuré en quatre chapitres : Le premier chapitre sera consacré à l'exposé de la problématique et des objectifs ; le deuxième chapitre décrira l'approche méthodologique ; le troisième chapitre traitera des éléments clés de mise en œuvre du PFC/PNSR ; le quatrième chapitre traitera des conclusions et de leur analyses et interprétations, suivies des suggestions.

II. Hypothèse et Objectifs du travail

II. 1 - Présentation de l'hypothèse de travail

Le financement du secteur rural fut de tout temps l'un des principaux sujets en lien avec les interventions pour la promotion durable du secteur rural au Burkina Faso. Ce sujet comporte plusieurs composantes, mais le principal point de questionnement revient à comment arriver à mettre ensemble et à gérer efficacement des financements de sources diverses (privées, publiques, collectivités, bailleurs bi ou multilatéraux) destinés au secteur rural? Quels enseignements tire-t-on des expériences d'utilisation des ressources mobilisées pour le financement du secteur rural à partir de certains instruments de financement que sont : l'appui budgétaire sectoriel, l'assistance technique, l'aide en matériel, le financement direct bilatéral ou multilatéral,...

Au regard de la diversité des sources de financement pour accompagner la réalisation des actions du secteur rural, comment arriver à faire en sorte que la gestion des ressources financières engagées soient le fondement pour plus de synergie et d'efficacité dans la réalisation des programmes du secteur rural.

Quelques éléments de référence intéressants pour la réflexion ressortent de l'historique du financement du secteur rural au Burkina Faso. Entre 2006 et 2010, le budget du secteur rural était de 14 % environ du budget global de l'Etat (86% de ce montant est alloué au Ministère en charge de l'agriculture, 8% au Ministère en charge des ressources animales et 6% au Ministère en charge de l'environnement). Le financement consacré au secteur rural est assuré par les ressources provenant de l'Etat, des ONG, des opérateurs privés, et en grande partie par

les ressources extérieures, par le canal de l'aide publique au développement qui représente environ 80% du budget. Le montant annuel du budget du secteur sur ces cinq dernières années est quasiment stable mais sa part dans le budget de l'Etat est en baisse (15 % en 2006 à 12 % en 2010).

Pour contribuer à apporter des réponses à cette question essentielle du financement du secteur rural, il fut convenu de conduire durant l'élaboration du PNSR, une expérimentation de l'instrument de financement sous forme de « panier commun », qui pourrait être un choix intéressant pour le financement de la mise en œuvre du PNSR (une fois formulée). Il s'agissait ainsi de tester l'instrument de financement « panier commun » afin de vérifier ses forces et faiblesses et de tirer des enseignements utiles pour la suite.

II.2 - Les objectifs du travail

Certaines questions principales, qui constituent les fondements des objectifs fixés pour notre travail, se présentent ainsi qu'il suit.

Le financement sous forme de « panier commun » est-il un instrument approprié, adapté, réalisable, pouvant contribuer à une meilleure performance des interventions dans le secteur rural ?

Quels enseignements découlent du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PFC-PNSR, comme instrument de pilotage du « panier commun » pour l'élaboration du PNSR ?

Que retenir de l'exécution financière du PFC-PNSR : Contributions respectives des PTF signataires du PFC? Procédures d'acquisition des biens et services? Rapportage et suivi financier? Gestion comptable? Exécution financière de la feuille de route? Fonds de fonctionnement du SP/CPSA ?

L'expérience de « panier commun » utilisé pour l'élaboration du PNSR est-elle reproductible à grande échelle pour la mise en œuvre du PNSR ?

III. Méthodologie de travail

La méthodologie de référence proposée pour réaliser ce travail comporte trois principales étapes.

1) La recherche et l'exploitation documentaires

La recherche documentaire a consisté à consulter des documents relatifs au processus d'élaboration du PNSR et au PFC-PNSR ; ainsi que l'exploitation de documents concernant les modes de gestion de certains projets et programmes du secteur rural.

2) Les entretiens avec les responsables des structures concernées ainsi que des personnes ressources

Nous avons eu des entretiens avec différents acteurs clés issus des ministères en charge du secteur rural, des PTF du secteur rural impliqués ou non dans le « panier commun », du secteur privé rural et des organisations de la société civile. Ainsi nous avons eu des entretiens avec :

- des représentants du Secrétariat Permanent chargée de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP/CPSA), en tant que structure de coordination centrale du processus de formulation du PNSR ; en son sein, nous sommes entretenus avec les personnes responsables de la comptabilité et du contrôle financier du PFC-PNSR ;
- un représentant par Direction Générale des Etudes et des Statistiques Sectorielles (DGESS) du Ministère en charge de l'Agriculture, du Ministère en charge de l'Environnement et du Ministère en charge des Ressources Animales, en tant que principales structures techniques centrales de chacun des ministères concernés, impliqué dans la réalisation des activités de la feuille de route pour l'élaboration du PNSR ;
- un représentant de la Direction de l'Administration et des Finances du ministère en charge de l'Agriculture, comme structure qualifiée sur les questions liées au financement ;
- un représentant de chacun des groupes d'acteurs non étatiques que sont le secteur privé, les organisations de la société civile (OSC) et les organisations des producteurs agricoles(OPA), partenaires actifs dans le processus d'élaboration du PNSR ;
- un représentant de chacun des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) signataires

du (PFC/PNSR) et donateur de ce panier commun (Coopération Allemande / GIZ, Coopération Autrichienne et Coopération Danoise), ainsi que les représentants de PTF non engagés dans le PFC-PNSR.

Il s'agissait au cours de ces entretiens de faire la situation et de recueillir les avis sur : l'exécution de la feuille de route du PNSR ; la gestion des ressources financières ; l'approche panier commun ; l'appréciation de l'état de mobilisation et d'utilisation des ressources financières ; les propositions d'amélioration de la gestion financière du PFC-PNSR.

Les informations recueillies sont principalement de type qualitatif, fondé essentiellement sur des faits, des analyses et des opinions.

Trois (3) guides d'entretiens ont ainsi été élaborés pour conduire nos échanges avec les représentants des trois principaux groupes de partenaires concernés : les structures publiques ; les acteurs non étatiques (secteur privé, organisations de la société civile (OSC) et organisations des producteurs agricoles) ; et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) appelés aussi Donateurs ou Bailleurs de fonds.

3) l'établissement de conclusions et recommandations

Sur la base des informations, avis et appréciations recueillis, il s'est agi de faire la situation, d'en tirer des conclusions et de formuler quelques recommandations.

IV. Résultats

Les investigations nous ont permis de recenser quelques documents de référence essentiels pour la mise en œuvre de ce « panier commun ». Ces éléments nous ont permis de mieux appréhender le contenu et la configuration réglementaire et organisationnelle de cette forme de financement mise en place pour l'élaboration du PNSR.

IV.1 - Le Protocole de financement commun (PFC-PNSR)

Le Protocole de Financement commun pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route (période 2010.2012) de l'élaboration du Programme National du Secteur Rural (PNSR) a été établi entre le Gouvernement du Burkina Faso, représenté par le Ministre de l'Economie

et des Finances et des partenaires techniques et financiers signataires du protocole désigné par le terme «Groupe des partenaires techniques et financiers au présent protocole de financement commun, en abrégé, Groupe PTF-PFC ».

« L'objet de ce protocole est de préciser les modalités et procédures qui doivent régir les différentes interventions des parties prenantes dans le cadre de l'élaboration et la préparation du Programme National du Secteur Rural (PNSR),.. ».

Les dispositions générales convenues dans le protocole porte sur :

- l'affirmation de la sollicitation de l'appui du Groupe PTF-PFC par le Gouvernement du Burkina Faso pour contribuer au financement commun pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route prévues durant la période 2010-2012, dans le cadre de l'élaboration du Programme National du Secteur Rural (PNSR), en vue de fédérer les actions et les interventions en faveur du secteur rural;
- la désignation par le Gouvernement, en accord avec les parties prenantes, du Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles (SP-CPSA), comme responsable chargé d'exécuter, suivre et coordonner la bonne exécution des activités prévues dans la feuille de route pour l'élaboration du Programme National du Secteur Rural ;
- l'entente que les contributions au financement des activités qui sont déjà inscrites dans les accords bilatéraux feront l'objet si nécessaire d'accords d'exécution spécifiques de financement entre chaque partenaire technique et financier et le Gouvernement et que dans le cadre de ces conventions spécifiques le Groupe PTF-PFC s'efforcera d'assurer la prévisibilité de leur appui en tenant le Gouvernement informé le plus tôt possible de l'aide qu'ils prévoient octroyer au financement commun pour la mise en œuvre des activités de la feuille de route prévues durant la période 2010-2012 ;
- l'affirmation que les parties prenantes attachent une grande importance à l'harmonisation de leurs interventions prévues dans le cadre de la mise en œuvre du PNSR ; qu'elles se sont préalablement entendues sur les procédures communes en

matière de concertation et de prise de décision, de mécanisme de décaissement, d'élaboration de rapports, de suivi et d'évaluation, de contrôle et vérification, de gestion financière, d'échanges d'informations et de coopération entre membres du Groupe PTF-PFC, telles que mentionnées dans le présent Protocole de financement commun et notamment dans son annexe D, «Manuel de Procédures Administratives, Financières et Comptables du PFC» ;

- le rappel que les membres du Groupe PTF-PFC sont, dans le cadre de leurs accords bilatéraux respectifs avec le Gouvernement burkinabé, exonérés de toutes taxes et frais douaniers pour les achats de biens et/ou de services;
- la réaffirmation que le respect des droits de la personne, des principes démocratiques, de la primauté du droit et de la bonne gouvernance, y compris la lutte contre la corruption qui régissent les politiques nationales et internationales des parties prenantes au présent protocole sont les principes fondamentaux sur lesquels repose la base de la coopération entre elles et constituent les éléments essentiels du Protocole de financement commun.

Le Protocole de Financement commun, en plus des dispositions générales, comporte quinze (15) autres Paragraphes, qui sont les suivants :

Paragraphe Premier : DISPOSITIONS GENERALES

Paragraphe 2 : OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

Paragraphe 3 : RESPONSABILITES ET REPRESENTATION

Paragraphe 4 : ACTIVITES ELIGIBLES ET CONTRIBUTIONS FINANCIERES ET
TECHNIQUES

Paragraphe 5 : CONTRIBUTIONS

Paragraphe 6: STRUCTURES ORGANISATIONNELLES, CONSULTATIONS, PRISES DE
DÉCISIONS

Paragraphe 7 : MANUEL DE PROCEDURES ADMINISTRATIVES, FINANCIERES ET
COMPTABLES (MPAFC)

Paragraphe 8 : EXAMEN ET ÉVALUATION

Paragraphe 9 : AUDITS

Paragraphe 10 : NON – CONFORMITE, FORCE MAJEURE

Paragraphe 11 : CORRUPTION, FRAUDE, RESPECT DES CONVENTIONS

Paragraphe 12 : ADHESION DE PTF-PFC OU RETRAIT

Paragraphe 13 : MODIFICATION

Paragraphe 14 : REGLEMENT DES DIFFERENDS

Paragraphe 15: ENTREE EN VIGUEUR ET FIN DU PROTOCOLE

Paragraphe 16 : ANNEXES

Ce protocole de financement commun, dont les négociations et l'élaboration ont duré environ deux mois, a été signé par les parties prenantes le 1er novembre 2010 à Ouagadougou. Les parties signataires étaient : pour le Burkina Faso, le Ministre en charge de l'Economie et des Finances, ainsi que le Ministre en charge de l'Agriculture ; pour les Partenaires Techniques et Financiers, les représentants des Coopérations Danoise, Autrichienne et Allemande.

La coopération Autrichienne et la GIZ (coopération allemande) ont établi chacune avec le Ministère en charge de l'Agriculture, un document d'accord de subvention en complément du PFC-PNSR. Ces documents indiquent certaines modalités spécifiques de gestion des fonds convenus.

IV.2 - Le Manuel de Procédures Administratives, Financières et Comptables du PFC-PNSR

Le manuel de procédure (annexe A du PFC-PNSR) se base sur les procédures burkinabé en vigueur, tout en se conformant aux les principes et aux normes des membres du Groupe des PTF-PFC. Il comprend notamment :

- des mécanismes de contrôle interne ;
- une comptabilité analytique budgétaire adaptée au dispositif financier et institutionnel du Protocole de Financement Commun ;
- une description des procédures d'appel de fonds ;
- une description détaillée des documents de gestion et le cadre de leur mise en œuvre ;
- une description des formats de rapports financiers et leur périodicité ;
- un dispositif d'audit financier et comptable ;

- un système informatisé de gestion avec un logiciel de gestion comptable ;
- le Chef de file du Groupe des PTF-PFC est l'interlocuteur principal de la tutelle administrative, comptable et financière du fonds commun conformément aux dispositions incluses dans le Manuel de procédures.

IV.3 -La Feuille de Route pour l'élaboration du PNSR 1er novembre 2010-30 juin 2012

Ci-après la liste des activités convenues par résultat attendu comme étant partie intégrante de la feuille de route pour l'élaboration du PNSR.

Résultat 1: Un dispositif de pilotage de l'intervention/l'action publique dans le secteur du développement rural est mis en place

- 1.1 Mettre en place le Comité d'Orientation et de Pilotage du PNSR (COP-PNSR)
- 1.2 Mettre en place le comité Technique PNSR (CT-PNSR)
- 1.3 Mettre en place le Comité de coordination et de suivi des travaux d'élaboration du PNSR (CC-PNSR)
- 1.4 Tenir une session extraordinaire du CCPDR pour examiner et adopter la feuille de route globale
- 1.5 Organiser et tenir les sessions du Cadre de Concertation des Partenaires du Développement Rural (CCPDR)
- 1.6 Organiser et tenir les sessions du COP -PNSR
- 1.7 Organiser et tenir les sessions du Comité Technique du PNSR (CT-PNSR)
- 1.8 Organiser et tenir les sessions du Comité de coordination et de suivi des travaux d'élaboration du PNSR (CC-PNSR)
- 1.9 Organiser et tenir les sessions du groupe des signataires du PFC
- 1.10 Appuyer la mise en place de collège par groupe d'acteurs (OSC, OP, Secteur Privé)

Résultat 2: Un cadre de programmation et de suivi évaluation de l'intervention/l'action publique dans le secteur du développement rural ainsi que le dispositif nécessaire à son fonctionnement sont mis en place

- 2.1 Définir les options de croissance
- 2.2 Tenir des séminaires ministériels de mise en cohérence des programmes
- 2.3 Apporter un appui méthodologique en technique rédactionnelle et de chiffrage du programme
- 2.4 Rédiger le draft 00 du PNSR
- 2.5 Organiser une rencontre avec les groupes d'acteurs non étatiques pour information sur le processus d'élaboration du PNSR et la définition des modalités de leur représentation au sein des organes de pilotage
- 2.6 Organiser et tenir des rencontres d'étapes (draft 00) d'information sur le PNSR au niveau régional
- 2.7 Organiser et tenir des rencontres avec les acteurs non étatiques (OP, OSC, SP) autour du draft 00 du PNSR
- 2.8 Réaliser une revue des projets et programmes
- 2.9 Tenir un séminaire interministériel (SP-CPSA, 3 DEP, Responsables de programmes ministériels) pour préparer la finalisation du PNSR
- 2.10 Réaliser les travaux de finalisation par programme ministériel
- 2.11 Rédiger la version finale du PNSR
- 2.12 Faire valider la version finale du document par le COP-PNSR
- 2.13 Envoyer le document au CCPDR pour validation
- 2.14 Réaliser la revue externe du document du PNSR
- 2.15 Réaliser l'évaluation ex-ante des aspects environnementaux et du genre dans le processus PNSR (voir si opportune car traitée lors de la revue externe)
- 2.16 Organiser le business meeting du PNSR/Table ronde pour rechercher les financements additionnels
- 2.17 Analyser les structures/capacités des institutions de mise en œuvre et de gestion des budgets-programmes (niveau national et Directions régionales)
- 2.18 Définir un mode de gouvernance, de gestion et des principes de mise en œuvre
- 2.19 Elaborer et mettre en œuvre un plan de renforcement des capacités des structures
- 2.20 Organiser des voyages d'études et d'échange d'expériences dans le cadre de l'approche programme (au Mozambique, en Ouganda ou en Tanzanie)
- 2.21 Réaliser les Etats Généraux de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire au Burkina Faso

- 2.22 Appuyer la finalisation de la nomenclature unifiée et harmonisée des Activités du Secteur Rural
- 2.23 Appuyer l'élaboration de la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, Halieutique et Faunique
- 2.24 Réaliser la révision de la SDR
- 2.25 Réaliser l'analyse institutionnelle du SP-CPSA/Capacités de coordination du processus PNSR
- 2.26 Renforcer les capacités opérationnelles du SP-CPSA et des trois (03) DEP

Résultat 3: Des dispositifs spécifiques pour assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes et stratégies nationaux (SDR, SCADD, etc.) et internationaux (PDDAA, etc.) sont mis en place

- 1.1 Elaborer le système de Suivi/Evaluation du PNSR (SCADD, PDDAA, SDR...)
- 1.2 Elaborer les outils et mettre en place le dispositif du Suivi/Evaluation du PNSR
- 1.3 Appuyer l'Enquête Permanente Agricole et de sécurité alimentaire
- 1.4 Appuyer l'établissement et la mise à jour des situations de référence des filières ASPHF
- 1.5 Mettre en œuvre une stratégie de communication sur le PNSR
- 1.6 Assurer la participation aux instances de planification, de mise en œuvre et de suivi des politiques et stratégies
- 1.7 Assurer les missions dans le cadre de la planification, de l'élaboration et du suivi-évaluation des politiques et stratégies
- 1.8 Actualiser et renforcer la base de données du dispositif de S/E de la SDR
- 1.9 Réaliser la revue du secteur rural

Résultat 4: Des outils de mise en œuvre/exécution des activités prévues (y compris le document du PNSR) dans la feuille de route sont mis en place

- 4.1 Concevoir/Définir les structures de pilotage des programmes
- 4.2 Définir les rôles et responsabilités des acteurs dans la mise en œuvre du PNSR
- 4.3 Analyser la gestion des finances publiques dans le secteur rural
- 4.4 Mettre en place les procédures et stratégies assurant l'efficacité de l'action publique

dans tous les sous-secteurs au niveau régional

4.5 Négocier et concevoir des programmes et appuis sectoriels

4.6 Préparer les Plans d'Action régionaux de mise en œuvre - Etudes, Ateliers

4.7 Evaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre de la feuille de route du PNSR

4.8 Elaborer la Feuille de route Juillet 2012-Décembre 2012

4.9 Auditer les décaissements

4.10 Appuyer la concertation entre les acteurs des filières

4.11 Appuyer les activités promotionnelles des filières ASPHF

4.12 Renforcer les capacités comptables (logiciels et formations)

4.13 Appuyer la gestion de la feuille de route

4.14 Formuler les programmes d'activités des services techniques et des autres
acteurs

IV. 4 - Budget pour l'élaboration du PNSR (1er novembre 2010-30 juin 2012)

Tableau 1 : Contributions financières par PTF-PNR

<i>PTF-PFC</i>	<i>Montant en devises</i>	<i>Montant engagé selon PFC (en FCFA)</i>	<i>Montant décaissé (en FCFA)</i>	<i>%</i>
La Coopération Danoise	3.000.000,00 DKK	262.500.000	87.500.000	10%
La Coopération Allemande	400.000,00 EUR	262.000.000	262.382.800	30%
La Coopération Autrichienne	800.000,00 EUR	524.000.000	524.765.600	60%
Montant total		1.048.500.000	874.648.400	100%

Tableau 2 : Exécution financière du PFC-PNSR par résultat en FCFA

	Fonds disponibles	2011	2012	2013	Total
Résultat 1		3.736.470	12.941.300	0	16.677.770
Résultat 2		85.187.627	72.735.071	56.402.875	214.325.573
Résultat 3		1.673.500	49.346.040	57.931.690	108.951.230
Résultat 4		22.982.850	32.625.901	12.018.500	67.627.251
Frais bancaires		5.750	8.500	-	14.250
Total	874.648.400	113.586.197 14%	167.656.812 19%	126.353.065 20 %	407.596.074 47%

V. Discussion et analyses de la mise en œuvre du PFC-PNSR

V. 1 - Analyse du Groupe des partenaires signataires du PFC-PNSR

Les signataires du PFC-PNSR ont constitué un groupe de concertation et de suivi de la mise en œuvre du PFC-PNSR, qui était constitués des représentants des départements ministériels du secteur rural, du SP/CPSA (gestionnaire, contrôleur financier et techniciens), des trois PTF signataires du PFC-PNSR élargi aux représentants des acteurs non étatiques (secteur privé, OSC, OPA). Des rencontres mensuelles étaient régulièrement tenues pour faire le point et convenir d'actions et d'orientations à adopter. Il ressort des entretiens réalisés que le Groupe des partenaires signataires du PFC-PNSR a été engagé, dynamique et proactif, ce qui a permis un pilotage efficace du processus. La tenue régulière des rencontres, ainsi que la bonne préparation des documents pour ces rencontres, ont permis aux membres du groupe d'être bien informés et d'apporter des contributions utiles pour assurer la bonne exécution financière et des activités concernées. Plusieurs concernés reconnaissent que ce groupe a été l'organe du PNSR qui a le mieux fonctionné et devrait de ce fait servir d'exemple pour le partage de bonnes pratiques. Néanmoins, certains ont relevé deux faiblesses au niveau de groupe, portant sur la représentation des PTF. En effet, du fait que seuls les PTF signataires étaient dans ce groupe, ceci n'a pas permis l'ouverture vers d'autres grands donateurs du secteur rural ; de même que l'absence dans ce groupe du chef de file des PTF du secteur rural, porte-parole des membres était une absence significative.

V. 2 - Analyse du processus de réalisation des activités

La Feuille de route pour l'élaboration du PNSR se compose de Quatre principaux résultats à atteindre, pour lesquels plusieurs activités ont été définies et soumises au financement du PFC-PNSR. Plusieurs de ces activités (réunions de concertation, consultations entre acteurs, ateliers d'information et de formation, études, revues sectorielles, acquisitions de biens et services, missions, etc.) ont pu être réalisées. Mais il ressort des entretiens que nous avons eus et de l'analyse des documents que les délais de réalisation des activités ont été une insuffisance marquante. En effet, du fait des lourdeurs administratives dans les procédures, de nombreux et successifs retards ont été signalés dans la préparation et l'engagement des activités. Le domaine où ces lenteurs ont été les plus criards est celui portant sur les passations de marchés ; des retards de plus d'une année ont été enregistrés avant aboutissement de

certaines marchés d'études.

De manière plus précise on peut retenir quelques constats relevés. Ainsi, on note que l'adoption officielle du PNSR est intervenue au bout de deux années, soit un temps appréciable plus long que le temps prévu dans chronogramme initial établi. De ce fait on constate que certaines activités de 2011 ont été reportées à 2012 voire même en 2013. A la date d'achèvement initialement fixée pour le PFC-PNSR, plusieurs activités affichant un taux de réalisation de 100% ont été recensées avec grande satisfaction ; cependant, certaines activités importantes sont encore inachevées ou non encore entamées. L'une des raisons avancées pour expliquer ces retards est le constat du nombre élevé des activités listées sur la feuille de route. On retiendra également les nombreuses modifications qu'a connues la feuille de route du fait de l'inscription en cours d'exécution de nouvelles activités au détriment d'autres, ce qui a eu pour effet de créer des problèmes de suivi.

V. 3 - Analyse de l'exécution financière du PFC

Pour ce qui est des contributions respectives des PTF signataires du PFC-PNSR, on notera les trois partenaires concernés ont mis à disposition les montants convenus. Ils ont effectivement procédé dans les délais définis, au versement de leurs contributions dans le « Compte Spécial PFC-PNSR » ouvert au trésor public. D'autres partenaires ayant manifesté leurs intentions de participer au PFC-PNSR n'ont finalement pas pu le faire pour certaines raisons spécifiques. Ainsi, l'agence du NEPAD de l'Union Africaine a manifesté son intérêt de contribuer au Panier commun avec un montant annoncé. Cependant, lors de l'élaboration des textes devant régir cette adhésion, il s'est avéré que les exigences de cette organisation, en termes de traçabilité de sa contribution, n'étaient pas compatibles avec les principes de fongibilité des fonds du Panier commun.

On peut aussi relever que certains PTF ont contribué aussi au Processus d'élaboration du PFC-PNSR, suivant d'autres instruments de financement. Ainsi la Coopération française a contribué avec un assistant technique pour la finalisation du document du PNSR et la mise en place des budgets-programmes ; la FAO a apporté son appui à travers l'appui d'experts pour la prise en compte de la thématique nutrition dans le document du PNSR ainsi que pour la

finalisation du PNSR et la préparation du Global Agricultural and Food Security Program (GAFS).

Pour ce qui concerne l'analyse des procédures d'acquisition des biens et services, à noter qu'il ressort que le PFC-PNSR et son manuel de procédures décrivent bien les procédures d'appel de fonds et d'acquisition des biens et services. Les principes en matière d'acquisition des biens et services suivent les procédures nationales de passation de marché. Il ressort des entretiens et de l'analyse des documents que les dispositions en la matière ont été respectées. Le point de faiblesse, comme indiqué auparavant ayant été les procédures nationales de passation des marchés qui ont eu pour effet de créer des retards considérables dans la mise en œuvre de certaines activités essentielles, avec pour conséquences une réduction des taux d'exécution des budgets. On notera aussi que, conformément aux dispositions du PFC-PNSR, des audits comptables externes ont été réalisés.

Le Gouvernement, conformément aux dispositions convenues, a affecté un contrôleur interne et un gestionnaire comptable au SP-CPSA pour la gestion du PFC-PNSR. Le gestionnaire comptable est chargé de la gestion des fonds alloués et du suivi des contrats. Outre le contrôleur interne et le gestionnaire comptable, le SP-CPSA a bénéficié de l'appui d'un cabinet comptable pour la gestion financière. Un logiciel comptable, TomPro, a été acquis sur les fonds du PFC et installé.

Pour ce qui est de l'exécution financière du PFC-PNSR on constate un faible taux d'exécution qui est globalement de 47%, au terme qui a été fixé. La raison principale encore une fois est la lourdeur administrative relevant des procédures nationales de passation de marché.

Le mode de financement du fonctionnement du SP-CPSA au cours de l'exécution du PFC-PNSR est le recours aux ressources des PTF. Ainsi, cette structure si importante, ancrée au sein de Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, avec des missions si élevées pour le secteur rural, n'a pas de ligne budgétaire propre dans la Loi de finance nationale. Par ailleurs, plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné comme une forte insuffisance, l'absence de contribution de contribution financière nationale dans le budget du PFC-PNSR.

Au terme de ces analyses, il ressort que le processus d'élaboration du PNSR a été de qualité, malgré quelques insuffisances observées. La feuille de route a été partiellement exécutée et plusieurs activités sont restées inachevées au terme du processus. Quant à l'approche de financement « panier commun » il a été apprécié globalement comme efficace pour le financement du processus d'élaboration du PNSR et de ce fait pourrait servir de modèle de financement.

VI. Recommandations

L'analyse de la mise en œuvre du PFC-PNSR fait ressortir un certain nombre d'enseignement qu'il est important d'énumérer :

L'établissement de la feuille de route des activités pour la réalisation du PFC-PNSR se devait être plus réaliste, avec un nombre d'activités plus réduit et mieux articulé.

La réalisation de ces activités devrait se faire avec beaucoup plus de flexibilité, en procédant de manière limitée à la modification ou au changement (en cours de réalisation) des activités convenues.

La taille du groupe de concertation et de suivi, sa composition devant tenir compte d'une bonne représentation des parties concernées sont des éléments essentiels de succès de sa mission. La tenue régulière des rencontres, l'engagement des membres, le leadership efficace de la structure de coordination sont également des atouts essentiels pour le pilotage approprié du Processus.

La mise à disposition effective des ressources financières en temps approprié est une condition déterminante pour sécuriser l'exécution des activités.

L'analyse impérative des procédures nationales de passation de marché afin d'apporter une solution efficace à la lourdeur administrative est une condition essentielle pour accroître le taux d'exécution financière et des activités.

La forme de financement « panier commun » ne saurait être l'unique instrument de financement à retenir, car les principes de fongibilité des fonds qui y sont liés ne permettent pas à tous les Donateurs d'y adhérer. Néanmoins il s'avère être un instrument pouvant être utilisé en complément avec d'autres instruments de financement. Cet instrument a fait les preuves de son efficacité lors de son application pour l'élaboration du PNSR.

VII. Conclusions et Perspectives

Le secteur rural est le moteur du développement durable du Burkina Faso. Pour ce faire les principaux acteurs concernés ont opté de s'engager dans un processus inclusif de programmation coordonnée des ressources et des interventions destinées au secteur rural. Les mots clé du moment liés à cette approche sont la programmation budgétaire suivant la gestion axée sur les résultats. A cet effet quels sont les instruments et outils les plus appropriés qui y sont les mieux adaptés.

L'orientation vers la formulation de programmes nationaux d'investissement par secteur a été retenue, et les partenaires s'y attèlent en bonne harmonie. Il reste que ces programmes doivent être mis en œuvre de manière efficace et pour cela le choix des instruments les plus performants s'impose.

Dans cette lignée, il a été expérimenté la forme de financement « panier commun », dans le cadre de l'élaboration du PNSR, qui est le programme national d'investissement agricole du Burkina Faso. Cette expérience a permis de relever des enseignements très utiles concernant cet instrument de financement.

Ainsi il ressort qu'il est possible d'utiliser les procédures nationales pour assurer une gestion transparente et efficace de ressources financières. Des Donateurs ayant accepté les principes de fongibilité des fonds du Panier commun, ont pu constater que les procédures nationales étaient adaptées. De même, les dispositifs de mise en œuvre et de suivi /contrôle ont été à la hauteur. Les capacités pour conduire ce processus étaient en place. Pour toutes ces raisons, on est en droit de conclure que la forme de financement « panier commun » s'est avérée appropriée dans le cadre de l'élaboration du PNSR et peut être recommandé pour son extension pour le financement dans l'appui au développement agricole.

Néanmoins, des points de faiblesse ont été relevés, qui ne sont pas inhérents directement à la forme de financement « panier commun », mais découlant de modalités plus générales qui sont les procédures nationales de passation de marché. Ces procédures comportent des lourdeurs administratives si importantes qu'elles engendrent continuellement des retards significatifs dans l'exécution des activités et partant freinent le niveau d'exécution financière.

C'est pourquoi la recommandation principale que nous formulons porte sur la nécessité et l'urgence d'entreprendre une analyse approfondie des procédures nationales de passation des marchés afin de les alléger dans l'objectif de meilleures performances et efficacies de la gestion des ressources financières et des activités programmées.

En plus, nous retenons le fait que, bien qu'étant un instrument de financement adapté et recommandé, « le panier commun » ne saurait être le seul instrument de financement pour le développement durable du secteur rural. Il devrait être utilisé pour les domaines de pour lesquels il est le plus performant en complément avec d'autres instruments que sont l'assistance technique, l'appui financier directe, l'assistance en équipement ou marchandise, le Partenariat Public Privé, etc. Pour le financement du secteur rural, il devrait y avoir de la place pour tous les donateurs suivant leurs spécificités et aussi en utilisant de manière appropriée les différentes formes de financement. Une analyse globale d'un programme d'investissement agricole tel le PNSR devrait permettre de définir les types et les formes de financement à retenir et à combiner ; le PNSR devrait être accompagné d'un plan de financement couvrant ces aspects.

Bibliographie

African Union (2012), Making Finance Work for Africa, Document de politique générale sur la finance agricole en Afrique.

Burkina Faso (2004), Stratégie de développement rural à l'horizon 2015.

Burkina Faso, NEPAD, CEDEAO (2010), Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme national du secteur rural.

Burkina Faso (2011), Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCADD).

Burkina Faso, Octobre 2012, Programme National du Secteur Rural (2011-2015).

Burkina Faso (2013), Cadre de planification et de suivi des mesures de réformes dans le secteur rural.

Coulibaly B. (2011-2012), Cours de Gestion Axée sur les Résultats, 2^{le}.

Marchesnay M. (2004), Management Stratégique, Les Editions l'ADREG.

Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, Recueils des Rapports semestriels d'avancement du processus d'élaboration du Programme national du secteur rural (PNSR).

Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (2006), Programme national d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PN/AEPA).

Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques, SP/CPSA (2010), Feuille de route pour l'élaboration du Programme National du Secteur Rural

Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (2010), Protocole d'accord de financement commun pour la mise en œuvre de la feuille de route (période 2010-2012) de l'élaboration du Programme National du Secteur Rural (PNSR).

Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques (2014), rapport final de l'évaluation conjointe du Protocole d'accord de financement commun pour la mise en œuvre de la feuille de route (période 2010-2012) de l'élaboration du Programme National du Secteur Rural (PFC-PNSR).

OCDE (2012), Cadre d'action pour l'investissement agricole au Burkina Faso

Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles, Comptes rendus des rencontres mensuelles des signataires du PFC-PNSR.

UEMOA (2009), Directive 06/2009/CM/EUMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA.

ANNEXES

Annexes 1 : Guide d'entretien avec les Acteurs non étatiques (secteur privé, OSC, OPA)

Que savez-vous du processus d'élaboration du PNSR ?

Etes-vous impliqué dans le processus d'élaboration du PNSR ? A quel niveau ?

Quel est votre avis sur le déroulement du Processus d'élaboration du PNSR ?

Avez-vous entendu parler du Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ? Qu'en savez-vous ?

Quel est votre avis et quels sont vos commentaires concernant le Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ?

Quels sont vos recommandations pour l'amélioration du financement des interventions pour le développement durable du secteur rural ?

Annexes 2 : Guide d'entretien avec les Partenaires Techniques et Financiers du secteur rural

Que savez-vous du processus d'élaboration du PNSR ?

Etes-vous impliqué dans le processus d'élaboration du PNSR ? A quel niveau ?

Quel est votre avis sur le déroulement du Processus d'élaboration du PNSR ?

Etes-vous signataires du Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ?

Si vous signataires du PFC-PNSR quels sont pour vous ses forces, ses faiblesses et vos recommandations y relatif ?

Si vous n'êtes pas signataire du PFC-PNSR, avez-vous entendu parler du Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ? Qu'en savez-vous ?

Quel est votre avis et quels sont vos commentaires concernant le Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ?

Quels sont vos recommandations pour l'amélioration du financement des interventions pour le développement durable du secteur rural ?

Quels sont à votre avis les instruments de financement les plus appropriés pour l'appui au développement du secteur rural ?

Annexes 3 : Guide d'entretien avec les responsables des structures publiques du secteur rural

Que savez-vous du processus d'élaboration du PNSR ?

Etes-vous impliqué dans le processus d'élaboration du PNSR ? A quel niveau ?

Quel est votre avis sur le déroulement du Processus d'élaboration du PNSR ?

Avez-vous entendu parler du Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR? Qu'en savez-vous ?

Quel est votre avis et quels sont vos commentaires concernant le Protocole de Financement Commun pour l'élaboration du PNSR ?

Quels sont vos recommandations pour l'amélioration du financement des interventions pour le développement durable du secteur rural ?

Quels sont à votre avis les instruments de financement les plus appropriés pour l'appui au développement du secteur rural ?