

Ministère des Affaires Etrangères de Danemark

Danida

Revue Aide Mémoire

Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance au Burkina Faso

(2008-2013)

22 novembre au 03 décembre 2010

Index

1. Introduction.....	1
2. Analyse de l'Evolution du Contexte.....	1
3. Analyse de l'État d'Avancement de la Mise en Œuvre	5
3.1. Avance global.....	5
3.2. Composante A: Décentralisation	5
3.3. Composante B: Droits Humains.....	8
3.4. Composante C: Egalite des Sexes	12
3.5. Fonds non-alloués.....	16
4. Gestion du Programme	18
4.1. Pilotage général et synergies	18
4.2. Montage Institutionnel	19
4.3. Montage Financier	21
4.4. Système de Suivi et Evaluation	21
5. Autres Considérations	22
5.1. Harmonisation.....	22
5.2. L'alignement	23
5.3. Aspects transversaux.....	24
5.4. L'Évolution des Hypothèses et Risques	24
6. Plan d'Actions de Processus	26

Liste des participants aux rencontres

Bibliographie

Budget et exécution Juillet 2008-décembre 2013

Acronymes

AT	Assistance Technique
BM	Banque Mondiale
CASEM	Conseil d'Administration du Secteur Ministériel
CCG	Cadre de Concertation Genre
CDP	Congrès pour la Démocratie
CEN	Comité Exécutif National
CGD	Centre pour la Gouvernance Démocratique au Burkina Faso
CNDH	Commission Nationale des Droits Humains
CNP-NZ	Centre National de Presse – Norbert Zongo
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CSLP	Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté
CSMOD	Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation
CT	Collectivités Territoriales
DG	Dotations Générales
FCG	Fonds Commun Genre
FPDCT	Fond Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales
GdBF	Gouvernement du Burkina Faso
IDDH	Institut Danois des Droits Humains
IDH	Indice du Développement Humain
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MASSN	Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale
MATD	Ministère d'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MBDHP	Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MGF	Mutilation Génitale Féminine
MJ	Ministère de la Justice
MPDH	Ministère de la Promotion des Droits Humains
MPF	Ministère de la Promotion de la Femme
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile

PABEG	Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance
PAO/PNG	Plan d'Actions Opérationnel de la Politique Nationale Genre
PAT	Plan d'Action Triennal
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière)
PFC	Protocol de Financement Commun
PNG	Politique Nationale Genre
PTA	Plan Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAF	Réorganisation agraire et foncière
SCADD	Stratégie de croissance accélère et de développement durable
SEPO	Succès Échec Potentialité Obstacle
SP-CNPLE	Secrétariat Permanent du Comité National de Lutte contre la Pratique de l'Excision
SP-CONAP	Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Promotion du Genre
STP-CONAD	Secrétariat Technique Permanent de la Conférence Nationale de la Décentralisation
UE	Union Européenne

Exchange rate

1 DKK = 87,99 FCFA

1. Introduction

En juin 2008, le Danemark a signé une convention avec le Gouvernement du Burkina Faso pour le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance (PABEG). Ce programme comprend trois composantes thématiques dont: Une composante A destinée à la décentralisation, une composante B dont l'objectif est d'apporter un appui à la promotion des droits humains, et une composante C dont le but est de soutenir la promotion de l'égalité des sexes au Burkina Faso. Le PABEG dont la durée est de 5 ans et demi, a été financé à hauteur de DKK 130 millions par le Danemark. Le présent rapport rend compte des résultats de la revue à mi-parcours du PABEG qui s'est déroulée du 22 novembre au 3 décembre.

Le PABEG a effectivement démarré depuis le 18 juin 2008. Cette revue a donc lieu 2 ans après le début de sa mise en œuvre, c-à-dire conformément aux prévisions du document de programme.¹ Les objectifs principaux de la revue sont d'apprécier les performances du programme (état d'avancement, défis, besoins en ajustement) et faire des recommandations pour la suite de la mise en œuvre. Les analyses de l'équipe d'évaluation et les propositions des partenaires par rapport à la poursuite du programme au cours des trois prochaines années, permettront de faire des recommandations en vue de la réussite de la prochaine phase du PABEG.

Au cours de cette revue, l'équipe d'évaluation a rencontré les partenaires et principaux acteurs de l'État, ceux de la société civile ainsi que des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Elle était composée de Mme Susanne VEDSTED, consultante externe, Tana Copenhagen Aps (spécialiste en genre), Segorbah SILWE, consultant externe (spécialiste en gestion financière) et M. Thomas Nikolaj Hansen (chef d'équipe), Ministère des Affaires Étrangères du Danemark. L'équipe a bénéficié de l'appui des personnes suivantes: Mme Barbara ENGELSTOFT (Conseiller Programme de Bonne Gouvernance), M. Tidiani OUEDRAOGO (Chargé de programme Genre) et Mme Hannah Ohm CLEAVER (stagiaire) de l'Ambassade de Danemark à Ouagadougou. Ces personnes ont participé aux réunions de la mission et ont fait preuve d'une disponibilité permanente qui a facilité le travail de la revue.

L'équipe tient à remercier l'Ambassade du Danemark pour son assistance avant et pendant la mission, tous les partenaires, bénéficiaires et personnes ressources, qui se sont mises à sa disposition dans la préparation de la revue et dans la facilitation des rencontres. Les observations et recommandations de ce rapport sont celles de la mission de revue à mi-parcours et ne reflètent pas forcément les positions de l'Ambassade du Danemark.

2. Analyse de l'Evolution du Contexte

L'année 2010 au Burkina Faso est marquée par le Cinquantenaire de l'accession du pays à l'indépendance, fêté le 11 décembre. Le Burkina Faso a fait d'importants progrès pendant cette période bien qu'il reste encore de nombreux défis à relever pour consolider la démocratie. Comme souligné par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) cela nécessite une séparation des pouvoirs et la promotion d'une culture politique pluraliste.

Il est à noter que la prochaine échéance électorale de 2015 pourrait être la dernière pour l'actuel Président, étant donné que l'article 37 de la Constitution du Burkina Faso lui interdit de se positionner pour un autre mandat.

¹ Document de Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance au Burkina Faso, juin 2008

Le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale reste faible par rapport à la population du pays estimée à 15, 2 millions en 2008. Cette faiblesse s'accroît d'avantage lorsqu'on considère le nombre d'électeurs qui vont effectivement aux urnes. Selon les dernières statistiques électorales, les élections de novembre 2010 – avec seulement 3.3 millions d'électeurs – ont enregistré le plus faible taux de participation depuis les vingt dernières années. Le Burkina est classé à la 161^e place sur 169 dans l'Indice du Développement Humain (IDH). Selon les données de la BM autant le niveau de pauvreté reste stable à 46% autant la distribution du revenu demeure asymétrique.

Sur le plan économique, le Produit Intérieur Brut (PIB) réel a progressé en moyenne de 5%. Les prévisions du PIB réel indiquent qu'il restera à un niveau élevé de 5.2% en 2010 et de 6.2% en 2011 grâce aux prix élevés des minéraux, ceux du coton et les bons résultats de la campagne agricole (2010). Il convient toutefois de souligner que le pays connaît une très forte croissance démographique de 3,1% par an, ce qui signifie que la croissance du PIB par habitant a progressé beaucoup moins vite que le taux de croissance de l'économie du pays.

Actuellement le Burkina Faso est en train de définir sa nouvelle vision pour le développement, opérationnalisé dans la version préliminaire de la Stratégie de Croissance Accélérée du Développement Durable (SCADD) sur la période 2011 – 2015 et remplaçant le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP) dont la mise en œuvre a démarré en 2000. Il faut souligner que la bonne gouvernance demeure un secteur prioritaire dans le CSLP actuel et dans la SCADD.

En 2010, après un premier exercice réalisé en 2007, la performance du système de gestion des finances publiques a été évaluée selon la méthodologie sur l'initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (PEFA). Les observations faites à la suite de cette évaluation montrent de façon générale que la qualité de la gestion des finances publiques est globalement satisfaisante. Il convient cependant de noter que quelques faiblesses subsistent, notamment dans le domaine de la passation des marchés publics et du contrôle externe. En outre, et cela a été déjà souligné par le rapport MAEP de 2008², la corruption reste un défi majeur.

Décentralisation

La décentralisation a démarré en 2004 avec le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), les élections municipales en 2006 et plus récemment, au niveau législatif, avec les quatre décrets de transfert de compétences et de ressources signés en 2009. Les quatre décrets transfèrent des compétences aux communes dans les domaines de : l'eau potable et de l'assainissement, de l'éducation préscolaire, de l'alphabétisation, de la santé, des sports et loisirs de la culture et de la jeunesse. Ces quatre décrets sont complétés par un autre décret de 2009 relatif à la mise à disposition des collectivités territoriales des agents de la fonction publique.

Malgré cela, le transfert de compétences accuse un retard et souffre d'une insuffisance en ressources humaines et financières. Les ressources financières des Collectivités Territoriales (CT) représentaient 0.8% du PIB en 2007. Les dotations globales de l'Etat aux communes sont elles aussi très limitées (en 2009 elles représentaient seulement 1% des recettes budgétaires) pour des communes en majorité rurales ayant une très faible capacité de mobilisation de

² MAEP: Rapport d'Évaluation du Burkina Faso, rapport d'évaluation du pays, no. 9, mai 2008.

ressources propres. La conséquence de cette situation est que la plupart de ces communes ne disposent pas de personnel qualifié³.

En plus de cela, le cadre institutionnel pour le pilotage et la coordination du progrès réalisés dans le cadre de la décentralisation reste assez complexe et divisé entre plusieurs entités. Le Ministère d'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MATD) est le principal responsable de la coordination. Afin d'alimenter le processus de la décentralisation, la Conférence Nationale de la Décentralisation (CONAD) a été mise en place en 2008. Présidée par le Premier ministre elle est sensée traduire la volonté politique réaffirmée du gouvernement dans son engagement le processus de décentralisation intégrale. En même temps, une question clé de la réforme, à savoir la décentralisation fiscale est ancrée au Ministère de l'Économies et des Finances (MEF) qui en 2010 a élaboré une feuille de route spécifique à la décentralisation. Parallèlement, le gouvernement s'est engagé à développer un document stratégique et visionnaire par rapport à la décentralisation. Or les liens et les implications avec les politiques et stratégies existantes ne sont pas encore assez clairs.

En fin de compte, les ministères sectoriels ayant obligation de fournir des services au niveau local (eau et assainissement, secteurs sociaux et agriculture) sont également des acteurs d'influence dans le processus. Leur engagement à promouvoir un système décentralisé est important mais jusqu'à ce jour, très peu de fonds sectoriels ont été transférés vers les collectivités territoriales.

Droits humains

Les aspects importants relatifs aux droits humains comprennent la torture et les traitements cruels dans les centres de détention et les prisons. En marge de cela, le Burkina doit encore abolir la peine de mort. Plusieurs recommandations sont sorties du rapport du groupe de travail parut dans 'Universal Periodic Review' sur le Burkina Faso en janvier 2009. En réponse, le Burkina Faso a appuyé la recommandation concernant '*prendre des mesures afin d'améliorer les conditions des prisonniers, améliorer les facilités de détention ainsi que des conditions générales – également à l'aide de former les forces de l'ordre en droits humains*'. Le gouvernement s'est également engagé à considérer la mise en place d'un moratoire de jurés de la peine de mort en vue de l'abolir dans la législation nationale (Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2009)

Le gouvernement a entamé le processus de mise en place d'une Commission Nationale des Droits Humains (CNDH). La proposition initiale est une réponse par rapport à l'inquiétude exprimée par les membres du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies lors de la revue périodique sur le Burkina Faso. Ces inquiétudes étaient liées à l'indépendance financière et institutionnelle de la Commission vis-à-vis de l'État. Le Ministère de la Promotion des Droits Humains (MPDH) a travaillé avec l'Institut Danois des Droits Humains (IDDH) afin d'adresser ces inquiétudes et la loi adoptée 31 Décembre 2009 a été jugée conforme aux principes de Paris sur les institutions nationales des droits humains. Or, il se trouve que les membres et l'administration de la Commission n'ont pas encore été nommés.

Pendant ce temps, peu de progrès ont été enregistrés dans le secteur de la justice où l'impunité est encore répandue. Selon le rapport 2008 du MAEP et les rapports de suivi-évaluation du CSLP, l'efficacité du système judiciaire laisse à désirer et l'accès à la justice est limité faute de prise de conscience. Les raisons sont le taux d'analphabétisme élevé, les barrières de coûts et

³ Banque Mondiale: Burkina Faso – Revue des Dépenses Publiques, novembre 2009

l'accès limité au conseil/assistance juridique. Selon l'Évaluation de Gouvernance de l'UE (2008) l'accès à la justice est surtout limité pour les femmes. La coopération des PTF et le dialogue au sein du secteur juridique a été également limitée et est restée en grande partie sans succès. Il reste à savoir si l'adoption récente d'une Politique Nationale Juridique (PNJ) pour les dix prochaines années constituera une ouverture pour une collaboration plus fructueuse.

Égalité des sexes

Depuis le démarrage du programme et après plusieurs années d'attente pendant lesquelles l'on attendait qu'une clarification de la définition du concept genre soit faite, le gouvernement du Burkina Faso est finalement arrivé à élaborer une Politique Nationale Genre en juillet 2009. Cette politique doit permettre à l'état de mieux adresser la lutte contre les inégalités hommes – femmes et réduire la pauvreté.

En ce qui concerne la participation à la vie politique, on constate que bien qu'elle augmente, la participation des femmes est encore faible et se situe au-dessous du niveau des pays de l'Afrique Sub-saharienne⁴. En 2009, une loi sur le quota de 30% d'hommes et de femmes sur les listes électorales au Burkina Faso a été adoptée à l'Assemblée Nationale. Cette loi vise à lutter contre les inégalités à l'égard des femmes et cherche à promouvoir leur pleine participation à la vie politique bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur les effets de cette nouvelle mesure.

D'autres défis se présentent dans le domaine judiciaire où malgré l'existence de cadres juridiques (par exemple le Code des Personnes et de la Famille), les femmes ont difficilement accès à la justice parce qu'en général elles ignorent leurs droits. Le droit coutumier foncier exclut la femme du processus d'appropriation de la terre. Bien que des dispositions de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) au Burkina Faso leur permettent l'accès à la terre, les traditions persistent encore en milieu rural et la femme reste confinée dans une utilisation temporaire de la terre⁵.

Le Burkina a adopté une loi interdisant la mutilation génitale féminine (MGF) en 1996. Or, on constate que cette pratique continue d'exister dans le pays comme dans d'autres pays de la sous-région. Aujourd'hui on estime qu'il y a presque 50% de femmes excisées au Burkina. Ce taux varie beaucoup selon les régions à l'intérieur du pays. Dans certaines régions on estime que ce taux atteint près de 70% de femmes. Afin de lutter d'une manière plus efficace contre l'excision, un Plan d'Action National de promotion de l'élimination des MGF dans la perspective de la Tolérance Zéro a été adopté en Conseil des Ministres en mai 2009.

Sur la base des constats ci-dessus, et de l'avis de la mission de revue, le programme d'appui à la bonne gouvernance se justifie en raison du fait qu'il va continuer d'apporter des appuis afin d'aider le pays à adresser toutes ces questions.

⁴ CPIA, Banque Mondiale, gender monitoring

⁵ Rapport sur le Développement Humain, 2007, p. 6.

3. Analyse de l'État d'Avancement de la Mise en Œuvre

3.1. Avance global

L'objectif général : L'objectif global du programme formulé en 2007 pour la période 2008-2013 est de *Contribuer à l'atteinte des objectifs du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté par un appui à la gouvernance locale et à la gouvernance politique.*

Les dépenses totales engagées depuis juillet 2008 se chiffrent à 21,5 millions DKK (à la date d'octobre 2010) sur un total de 130 millions DKK, soit 16,53 % du budget. Cela représente un retard significatif par rapport aux prévisions du document de programme. Les retards de décaissement notés concernent toutes les trois composantes. Cependant la situation reste plus sévère pour la composante de la décentralisation. En revanche, la composante B – droits humains – est plus performante et l'on s'attend à ce qu'elle parvienne à rattraper son retard en 2010. Pour la composante C - égalités entre les sexes – la situation est plus contrastée en ce qui concerne la performance avec des activités qui ont démarrées seulement en 2009 et 2010. Or, l'on s'attend à ce que la performance du décaissement pour cette composante puisse s'améliorer et rattraper le retard dans les années à venir.

À cause du démarrage tardif de plusieurs activités et du niveau de décaissement du programme, il est prématuré à ce stade de s'attendre à ce qu'il y ait une contribution à l'atteinte de l'objectif général. La mission a toutefois fait les observations générales suivantes par rapport à la performance du programme depuis le début de sa mise en œuvre jusqu'à ce jour. Cela permet d'analyser ses potentialités à réaliser des résultats au niveau de l'effet et de l'impact.

Selon les analyses faites par la mission, il existe un bon équilibre entre la demande et l'offre mais il semble que les interventions au niveau de la demande fonctionnent mieux. En ce qui concerne les interventions étatiques, la mission a noté que les problèmes de compétences persistent dans les ministères ce qui explique les difficultés d'établissement de paniers communs. En plus, l'efficacité des secrétariats permanents (SP) créés et placés hors des ministères reste encore à démontrer.

3.2. Composante A: Décentralisation

Objectif immédiat : Appuyer le développement des capacités requises aux niveaux national et local pour la mise en œuvre de la décentralisation à travers le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD ; 2006-2015) et son Plan d'Action Triennal.

Le programme "Appui la mise en œuvre du CSMOD", qui constitue le référentiel commun du Gouvernement en matière de décentralisation, à travers un Accord de Financement Commun (AFC) établissant un panier commun de DKK 48 millions, soit 36,92 % de l'allocation globale de 130 millions. Il est encré au Secrétariat Technique Permanent de la Conférence Nationale de Décentralisation (STP-CONAD).

Jusqu'à ce jour, le taux d'exécution de cette composante est resté très faible : DKK 2,2 millions, soit environ de 5 % des 48 millions. L'appui clé apporté jusqu'à présent a été le recrutement et l'affectation d'un conseiller technique, d'abord au MATD, puis à l'établissement du STP-CONAD en 2009. Il y a été affecté depuis février 2009.

Étant donné la faiblesse du niveau des décaissements jusqu'à ce jour, une évaluation des progrès par rapport à l'objectif immédiat et à l'objectif de développement est prématurée. Mais certaines indications font état du fait que des procédures améliorées de planification

commencent à s'installer au niveau du STP-CONAD, ce qui pourrait être un résultat de l'Assistance Technique (AT) fourni. Malgré les résultats limités obtenus jusqu'à présent, la mission de revue considère qu'un appui continu à la décentralisation est très pertinent en termes de renforcement des responsabilités et d'amélioration des prestations de service au niveau local. La faiblesse de l'IDH indique clairement qu'il y a un besoin de revigorer la prestation de service au Burkina Faso. D'ailleurs il a été observé dans un rapport de revue de dépenses publique de la BM⁶ du 2009, que la décentralisation possède du potentiel pour rendre le secteur public plus efficace.

L'incapacité du programme à décaisser est liée aux retards dans la mise en place des modalités de financement. Pour mettre en œuvre le panier commun, un manuel de procédures administratives et financières a été lancé avant le premier décaissement mais l'élaboration de ce manuel a accusé un important retard. Si ce retard de production du manuel s'explique en partie par l'incapacité du Consultant à qui le travail a été confié, il reflète également la limite de l'importance stratégique du panier commun. Il est prévu qu'un ou deux PTF (outre le DK) s'engagent à apporter des contributions au panier commun mais même dans le meilleur des scénarios, la plus grande partie du financement extérieur en faveur de la décentralisation restera en dehors du panier y compris les contributions des PTF importants tels que la BM et la CE.

Selon le STP-CONAD, la finalisation du manuel est prévue vers la fin de 2010, ce qui en principe devrait permettre au panier de démarrer au début de 2011. Sur la base des résultats précédents, la mission de revue considère que ce délai sera difficilement respecté. Il paraît plus réaliste de considérer que le panier commun sera opérationnel seulement à la fin du premier semestre où à la fin de 2011. Par conséquent, il est peu probable que le budget initial de DKK 45 millions sera complètement dépensé.

Néanmoins, le panier commun reste la seule option disponible pour une approche plus harmonisée du processus général de réforme de la décentralisation. Mais, la mission de revue est favorable à une reprogrammation de l'appui du fait de la pertinence d'un appui continu au processus de la décentralisation y compris la décentralisation fiscale et les investissements au niveau local. Il est estimé que les transferts de ces fonds d'investissement (même limités) pourraient effectivement venir en complément des apports financiers de réformes plus importantes (par exemple, un appui au CSMOD) en donnant progressivement aux collectivités territoriales une responsabilité plus accrue pour les projets d'investissement au niveau local.

Actuellement, il existe deux sources de financement pour le fonds d'investissement. Il s'agit du FPDCT et la Dotation Globale. Il reste à savoir si le GdBF prévoit de garder les deux types de financement dans l'avenir comme sources complémentaires ou bien si une fusion est programmée à moyen et long terme :

- Le FPDCT n'est pas encore complètement opérationnel puisque c'est seulement depuis février 2008 qu'il a commencé bénéficier de pilotages de projets. Ces pilotages de projet ont impliqué un certain nombre de communes, en majorité urbaines. Toutefois, le FPDCT a du potentiel pour devenir un mécanisme important dans le transfert de fonds d'investissement aux CT. La mise en œuvre actuelle reste cependant incomplète et selon l'avis de la mission, il ne promet pas d'une manière adéquate la gestion et la prise de décision au niveau locale. L'établissement d'une bureaucratie séparée (par exemple des bureaux régionaux) pour son administration met en cause le rapport coût/efficacité lié à

⁶ Banque Mondiale: Burkina Faso – Revue des Dépenses Publiques, novembre 2009

la gestion du Fonds. Il aurait été souhaitable que la gestion du Fonds soit institutionnalisée dans le cadre des structures existantes. C'est seulement à cette condition que la faisabilité de l'appui danois au FPDCT sera réelle une fois que la construction/modèle finale est prête. Celle-ci doit en revanche, respecter les principes d'alignement, le rapport coût/efficacité et les procédures de gestion locale. A ce propos, la mission a été informée qu'après son départ, la CE a annoncé qu'elle prévoyait de lancer un programme d'appui en deux phases à partir du printemps 2011. La première phase consisterait à donner un appui institutionnel et des équipements au STP-CONAD et FPDCT ainsi qu'un renforcement de capacités en matière de maîtrise d'ouvrage dans les communes. La deuxième phase qui consisterait à financer le FPDCT dépendrait d'une évaluation, prévue pour la fin de 2012. Cette évaluation arrive donc un peu tard par rapport à la durée du programme danois actuellement en cours et qui se terminera en 2013. Or, il y aura peut-être une possibilité pour l'ambassade de renforcer la première phase en lui adjoignant l'appui prévu par la CE.

- Pendant ce temps, la Dotation Globale (DG) reste le canal principal du gouvernement pour les donations globales aux CT avec une composante séparée pour les frais de gestion et les coûts d'investissement. Contrairement au FPDCT, la DG est gérée au sein des structures existantes du gouvernement. Dans une perspective à long terme (par exemple dans une nouvelle phase du programme à partir de 2013) l'appui à la DG pourrait être donné sous forme d'appui budgétaire général avec une affectation fictive aux DT. Actuellement, ceci n'est pas possible vu que l'ambassade a déjà affecté 25% de son budget à l'appui budgétaire (notamment à travers le programme macro-économique) – ce qui représente le plafond selon la réglementation de Danida. En revanche, ce serait une modalité très alignée qui pourrait également simplifier les procédures de gestion pour l'Ambassade.

Indépendamment de ce qui est mentionné ci-dessus, l'Ambassade est encouragée à analyser la possibilité d'appuyer les mécanismes de demandes au niveau local afin de renforcer l'imputabilité. Alors que les autres composantes du programme sont focalisées de manière explicite à renforcer la demande au plan de la gouvernance cela n'a pas encore été le cas en ce qui concerne la composante 'décentralisation'. Pour l'Ambassade le grand défi dans ce cas d'espèces, est d'identifier une modalité ou un point d'entrée appropriés.

Les différentes options disponibles pour l'Ambassade à court et à moyen termes sont résumées dans la table ci-dessous:

Table 3.1 – Options à court et à moyen terme relatives au futur financement de la décentralisation

Terme	Option	A	B
Court terme (2011-)	Réforme et développement de capacité (CSMOD à travers le Panier Commun)	DKK 20-25m	DKK 20-25m + une collaboration éventuelle avec la CE dans la phase 1
Moyen terme (2012/13-)	Fonds d'investissement	...	DKK 15m au FPDCT sous réserve d'une appréciation positive de la construction finale
	Appui à la côté demande (société civile)	DKK 5-10m	DKK 5m
	Budget total pour la période entière du programme (2008-2013)	DKK 25-35m	DKK 40-45M

Sur cette base l'équipe recommande de:

- Réduire le budget du Panier Commun d'environ DKK 20-25m
- Continuer le dialogue avec le GdBF et le Cadre de Décentralisation afin d'évaluer la faisabilité de financer également les investissements à travers le FPDCT et d'envisager éventuellement un appui conjoint avec la CE dans le cadre de leur phase 1- tout en respectant les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation
- Décider par rapport à la future mise à disposition en AT une fois qu'une des options a été prises. D'une façon générale, la mission de revue recommande que seul un appui à la planification et à la budgétisation soit fourni sous forme d'appui à court terme et selon les demandes formulées par le GdBF. L'AT dans le domaine de la gestion financière pourrait également être considéré afin de renforcer la gestion du panier commun une fois que celui-ci sera opérationnel.
- Envisager le financement des interventions du côté demande en collaboration avec des PTF éventuellement intéressés afin de renforcer l'imputabilité et la demande de gouvernance au niveau local.

3.3. Composante B: Droits Humains

La composante B comprend deux niveaux d'interventions : une intervention au niveau étatique à travers l'appui au MPDH qui met en œuvre la politique du Gouvernement dans ce domaine, et une intervention au niveau de la société civile à travers le MBDHP, le Centre National de Presse Norbert Zongo (CNP/NZ) et le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD). Cette complémentarité dans l'approche adoptée se reflète dans la structuration de la composante en deux sous-composantes.

En marge de ces interventions, un dialogue politique continu se poursuit au niveau des chefs de mission qui cherche également à introduire d'autres questions importantes relatives aux droits humains. Les interventions dans le domaine des droits de l'homme du Danemark qui sont analysées dans le chapitre suivant, fournissent une base solide à l'Ambassade pour poursuivre ce dialogue.

Le progrès enregistré par rapport aux objectifs immédiats sera analysé dans le chapitre suivant.

Appui au Ministère de la Promotion des Droits Humains

L'objectif immédiat: Contribuer au développement et au renforcement des capacités étatiques pour la promotion et la protection des droits humains.

L'objectif immédiat de cette sous-composante sera atteint à travers un appui au MPDH. En 2006, l'Ambassade de Danemark conjointement avec les Pays-Bas et la Suède ont établi un panier commun pour le financement du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) 2006-2007 et par la suite pour le financement du plan stratégique 2008-2010 du MPDH. Le PNUD est venu se joindre au panier à partir de 2009. Le plan stratégique est prolongé jusqu'à juin 2012. Outre l'appui déjà prévu dans le cadre du panier commun, une collaboration avec l'IDDH sous forme d'une assistance technique est venue en complément.

On constate que pendant la période d'appui, la contribution financière du gouvernement a été relativement stable - à part une légère augmentation en 2009 qui avait servi à financer la mise en

place accélérée des enregistrements des naissances. La contribution du gouvernement s'élève à FCFA 494.000.000 alors que celle des PTF est de FCFA 1.044.000.000, ce qui représente deux tiers du budget. En ce qui concerne le niveau de décaissement de la sous-composante, il atteignait près de 50-60% dans les années précédentes.

Il semble que la capacité d'absorption de fonds du MPDH augmente peu à peu. Vu que la création de ce ministère date seulement de 2002, la mission note qu'il s'institutionnalise de mieux en mieux. On note entre autres, un *leadership* engagé (au niveau du Ministre et au niveau du Secrétariat Général et des Directions). On observe également l'établissement d'un bon dialogue avec les PTF. Parmi les autres acquis il faut noter le fait que le PTA 2011 était déjà prêt avant de la fin de l'année 2010, alors que le PTA 2010 a seulement été approuvé en juin 2010. En fin de compte, ce rapport a été apprécié pour son amélioration qualitative lors de son examen au cours de la réunion du Comité de Pilotage.

Il semble évident que l'IDDH ait contribué au renforcement des capacités au sein du MPDH en lançant une analyse organisationnelle, en proposant des formations, et en transférant progressivement ses activités à une cellule mise en place au sein du ministère. Ayant la charge d'appui au suivi, l'IDDH prête également attention aux indicateurs qui ont été plus focalisés sur les résultats que sur les effets.

Six programmes ont été définis afin que le MPDH puisse remplir son mandat de promotion et de protection des droits humains. Toutefois, le MPDH met plus l'accent sur la promotion que sur la protection. Les groupes cibles des interventions du MPDH comprennent entre autres, les gardes pénitenciers, les juges, la police, la gendarmerie et les organisations de la société civile. L'enseignement primaire et secondaire est également ciblé à travers l'introduction des droits humains dans le curriculum.

De l'avis de la mission, le mandat du MPDH dans le domaine de la protection n'est pas entièrement et clairement défini par rapport à celui du MDJ dans ce même domaine. Ce manque de clarté pourrait entraîner des conflits de compétence si le MPDH se lance dans des activités qui relèvent du domaine juridique.

Parmi les autres activités du MPDH héritées du Ministère des Affaires Étrangères, il faut mentionner les activités contenues dans l'axe deux du PTA (renforcement du cadre juridique) qui consiste à vérifier si la législation burkinabè est en conformité avec la législation internationale et les conventions signées par le Burkina. Dans ce domaine, le MPDH a fait un plaidoyer auprès du ministère de la justice afin que la peine de mort soit abolie dans le pays.

La mission estime qu'une future collaboration entre le MPDH et l'IDDH c'est-à-dire un accompagnement des personnels dans la planification et la formulation des indicateurs serait d'une grande importance.

Sur cette base, les recommandations suivantes sont faites:

- L'ambassade devrait s'assurer qu'il existe un plan de suivi-évaluation opérationnel avec des indicateurs d'effet afin de pouvoir mesurer l'efficacité des activités menées.
- L'ambassade devrait encourager le GdBF à s'engager d'une manière plus progressive dans le financement au MPDH – il y a actuellement une forte dépendance vis-à-vis du financement extérieur avec une contribution de deux tiers de la part des PTF.

Renforcer la capacité de la Société civile de promotion et de protection des droit humains

Conformément au document de programme, trois ONG ont été sélectionnées pour être appuyées. Ces trois structures ont été retenues à cause de leurs mandats et leurs visions. Dans tous les cas, la collaboration avec ces trois organisations – qui ont leur *raison d'être* – progresse d'une manière satisfaisante et l'appui dont elles bénéficient continue de se justifier.

L'on estime que l'appui apporté par le Danemark et les autres PTF à ces trois organisations constitue une contribution importante qui garanti leur indépendance et leur assure un appui moral à travers le soutien financier même si l'on doit reconnaître qu'elles sont très dépendantes des financements externes comme c'est le cas avec la plupart des OSC au Burkina Faso et qu'elles n'ont pas de perspectives d'être financièrement indépendantes même à long terme.

Les progrès réalisés au plan des objectifs immédiats de chaque organisation sont analysés dans les parties ci-dessous.

Appui au MBDHP

L'objectif immédiat: Améliorer l'accès des citoyens à la justice par un appui au MBDHP.

Selon les TdR, l'appui au MBDHP se justifie principalement pour deux raisons : (i) il continue de jouer un rôle essentiel comme "chien de garde" conscient et responsable, et (ii) les activités de sensibilisation et de conseils juridiques qu'il mène constituent un élément significatif de la lutte contre la pauvreté dans les zones d'intervention et nécessitent un renforcement de capacité. L'appui danois se fait à travers un panier commun mis en place avec Diakonia mais le MBDHP est également appuyé par d'autres structures hors du panier (NOVIB et IRIS Afrique).

Le mandat et la raison d'être du MBDHP semblent clairs et justifiés en raison du fait que le besoin général des populations d'être capable d'accéder à la justice dans le pays est un aspect très important. Après avoir traversé une période difficile avec seulement un appui financier limité de l'extérieur, le MBDHP a atteint aujourd'hui un taux d'exécution assez élevé. Il semble que l'appui financier actuel correspond bien aux besoins pour la réalisation des activités prévues. Il s'agit de financements tels que les fonds additionnels (50% de plus) qui avaient été alloués à l'organisation dans le deuxième semestre 2010 et qui n'ont pas encore été décaissés.

Au sein de l'organisation elle-même, le Président vient d'être réélu. À cette occasion, le MBDHP a fait des restructurations pour que l'organisation soit plus facile à gérer. Le processus de planification a été renforcé de même que la gestion financière avec le recrutement d'un comptable depuis 2008.

Le MBDHP est une organisation bien implantée sur toute l'étendue du territoire burkinabè à travers ses antennes locales. En plus de cela, il gère 11 «boutiques de droits» qui sont également réparties à travers le pays.

Sur la base de ces constats, la mission estime que les efforts en matière de suivi-évaluation devraient être renforcés. Il n'existe pas de ciblage dans les rapports. L'on devrait en faire et adopter une approche plus systématique par rapport aux indicateurs d'effet.

En ce qui concerne la pérennité financière, la mission relève que le MBDHP est très dépendant financièrement de l'extérieur bien qu'il soit une organisation avec un effectif important – on dénombre près de 15.000 membres. Malheureusement les contributions de ces derniers sont

irrégulières et très limitées. Elles ne pourront donc pas constituer un fondement solide pour le Mouvement.

Du point de vue de l'équipe, la décision de l'ambassade d'acheter un siège pour le MBDHP contribuera sans doute à une plus grande indépendance de l'organisation mais en même temps, cet achat posera des problèmes de rentabilité, de maintenance et de frais de fonctionnement.

Appui au CNP/NZ.

L'objectif immédiat: Renforcer la liberté d'expression et une presse libre par un appui au CNP/NZ.

Le CNP-NZ dont les locaux ont été mis à disposition par l'État et dont le fonctionnement et les activités sont financées depuis 2005 à travers un panier commun auquel contribuent le Danemark, les Pays-Bas et la France, a été inauguré en 1998. L'appui danois actuel se fait à travers un panier commun mis en place avec les Pays-Bas et Diakonia (Suède). Après la première année de mise en œuvre de son plan d'action (2009 – 2012), on a noté un taux de réalisation de 99% au niveau des activités et un taux d'exécution de près de 98%.

Le CNP-NZ suit son plan d'action après avoir rencontré quelques difficultés au moment du démarrage de l'appui. L'organisation s'est développée et a atteint aujourd'hui une meilleure capacité de mise en œuvre. Le CNP-NZ possède donc une bonne capacité en matière de gestion financière. En plus d'avoir une culture de transparence bien développée, l'organisation a défini une vision et une stratégie.

Le CNP-NZ adresse des thématiques importantes telles que le manque d'accès à l'information, l'autocensure et l'éthique (par exemple, le respect de la vie privée des individus dans la presse). Il contribue à développer des compétences chez les journalistes afin que ceux-ci puissent entreprendre des investigations critiques en promouvant l'évaluation critique des informations. En plus de cela, le CNP-NZ a organisé des formations destinées aux professionnels des médias.

La mission note que non seulement le CNP-NZ s'est mis en réseautage au niveau national (par exemple un réseau sur l'anti-corruption) mais qu'il s'oriente également vers l'extérieur à travers les forums régionaux (Forum des Editeurs Africains, Media Foundation for West Africa) et internationaux (UNESCO, PANOS, Reporters sans frontières) ce qui renforce sa prise de position.

La mission estime que le CNP-NZ est une organisation pérenne bénéficiant d'un fort appui des organisations de media (où il a également son fondement) privés et publics. Cependant, il n'y a pas encore de perspectives par rapport à une situation d'autofinancement. Dans l'opinion de la mission, le CNP-NZ joue son rôle de plaidoyer et de « chien de garde » dans un environnement de médias où il faut continuer la sensibilisation pour soutenir la presse critique tout en respectant l'éthique de presse et la liberté d'expression. L'organisation fait un travail important et doit le continuer tout en s'assurant que ses actions et acquis sont bien documentés.

Appui au CGD

L'objectif immédiat: Renforcer le débat public sur la démocratie et la gouvernance par un appui au CGD.

Le CGD a pour mandat "de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de promotion de la gouvernance démocratique au Burkina Faso, tout en constituant un "centre de savoir" exerçant un leadership technique et intellectuel dans ce domaine". Le CGD fait aussi le suivi des

élections. L'appui danois dans le programme actuel est effectué au travers d'un panier commun avec les Pays-Bas et la Suède.

L'organisation suit son plan de développement avec un taux d'exécution satisfaisante. En ce qui concerne l'administration et la gestion financière, il y a eu des cas d'irrégularité dus au non-respect des procédures de gestion. Cependant, ces cas sont en train d'être régularisés.

Le CGD est une organisation qui a une raison d'être assez claire puisqu'elle est parmi les rares structures à jouer le rôle de voix critique dans une atmosphère politique fortement contrôlée par le parti au pouvoir et que par le Président de la république. Actuellement, on considère que les débats politiques pluralistes sont très rares au Burkina Faso.

La mission a noté que le travail de plaidoyer mené par le CGD met un accent particulier sur les discussions relatives à la modification de l'Article 37 de la Constitution, les questions d'éthique en matière de presse (Conseil Supérieur de Communication) et le processus électoral. Le CGD a également fait un travail important dans le cadre de la réalisation des enquêtes Afro-baromètre au Burkina Faso.

Au vu de ces constats, la mission estime que l'organisation a encore des efforts à faire en termes d'institutionnalisation du CGD car elle est dépend fortement d'une seule personne même si celle-ci est dotée d'une grande capacité d'anticipation. La mission a noté à travers des discussions avec le CGD et d'autres partenaires, qu'il existe des opportunités au sein de l'organisation et à l'extérieur et une possibilité d'évoluer vers une organisation plus pérenne.

En termes de suivi-évaluation, les indicateurs utilisés sont principalement orientés vers les résultats plutôt que vers les effets. De ce fait, la mission juge qu'un effort doit être fait en vue d'un suivi plus systématique avec des indicateurs d'effet.

Tout comme le MBDHP et le CNP-NZ, le CGD est très dépendant des financements extérieurs.

- A partir de ces constats, la mission recommande que l'ambassade poursuive le dialogue avec les trois organisations afin qu'elles définissent des indicateurs d'effets pour leurs activités respectives.

3.4. Composante C: Egalite des Sexes

Les PTF se sont organisés pour traiter les questions d'égalité des sexes au sein d'un Cadre de Concertation Genre (CCG) qui fonctionne bien. Cet organe de collaboration est composé de 15 PTF et c'est le Danemark qui assure le rôle de chef de file depuis le mois de juillet 2010 pour les deux années à venir.

Les activités de la composante visent à donner un appui institutionnel au Ministère de la Promotion de la Femmes (MPF), au Ministère de l'Action Sociale et la Solidarité Nationale (MASSN) ainsi qu'aux organisations de la société civile à travers un Fonds Commun Genre (FCG) géré par l'UNFPA.

Appui a la mise en œuvre de la Politique Nationale Genre

L'objectif immédiat: Promouvoir l'institutionnalisation du genre dans les structures étatiques.

Les activités liées à cette sous-composante sont principalement menées au sein du Secrétariat Permanent du Conseil National pour la Promotion du Genre (SP-CONAP/Genre) qui est sous la tutelle du MPF. Le SP-CONAP/Genre est une institution récemment mise en place et par

conséquent qui a peu d'expérience par rapport à sa mission, à savoir la coordination de l'institutionnalisation du genre à plusieurs niveaux. Ce défi est très important au regard de la position du MPF par rapport aux autres départements ministériels qui disposent de ressources plus importantes (humaines, matérielles et financières). Le budget prévu pour la sous-composante est de DKK six millions. Jusqu'à octobre 2010, seulement DKK 0,5 millions ont été décaissés.

Les activités prévues dans le cadre de cette sous-composante ont été lentement réalisées et il est impossible pour l'équipe de revue de faire une évaluation d'effets à ce stade. Depuis le démarrage de la sous-composante et jusqu'à ce jour, les conditions pour son exécution ont été en majorité réalisées, en témoignent l'installation physique du SP/CONAP Genre, le recrutement du personnel opérationnel et l'introduction du PAO/PNG en Conseil de Ministre pour approbation.

La Politique Nationale Genre (PNG) a été validée en juin 2009 mais au moment où se déroule la mission, l'on attend toujours l'approbation du Plan Opérationnel de la PNG (PNG/PAO) au niveau du Conseil des Ministres.

Sur la base d'un programme d'appui à l'accélération de l'opérationnalisation de la PNG élaboré et présenté par le MPF aux PTF en novembre 2009, un financement du programme a été acquis dans le cadre d'un panier commun. Ce programme prévoit une série d'activités à court, moyen et long terme. Parmi les activités à court terme, il y a la création du SP-CONAP/Genre en janvier 2010, qui doit assurer la coordination de l'exécution de la politique ainsi que l'élaboration du plan d'action de la PNG (2011 – 2013).

Le mandat du SP-CONAP/Genre est d'assurer le leadership et assurer le rôle de coordination dans la mise en œuvre de la politique genre tant au niveau national qu'au niveau régional/local. En outre, il est censé assurer que la politique genre est intégrée dans les politiques des ministères sectoriels.

Les activités prévues dans cette sous-composante portent surtout sur des formations au niveau national et au niveau régional mais dans un premier temps le SP-CONAP/Genre s'est focalisé sur l'élaboration d'une stratégie de communication en vue d'une vulgarisation à grande échelle de la nouvelle politique. Le secrétariat a également invité les ministères sectoriels à mettre en place des comités ministériels au sein de leur Direction de Planification et des Études afin d'avoir de relais genre à ce niveau. A ce jour, plusieurs ministères ont déjà mis en place leurs cellules genres.

Sur la base de ces constats, la mission relève que les défis du SP-CONAP/Genre consistent à être en mesure de jouer le rôle de coordination vis-à-vis les autres ministères sectoriels et à s'assurer que les personnels du MPF et du SP-CONAP/Genre se sont bien appropriés le concept et l'approche genre et que ces deux structures sont ainsi capables de jouer leur rôle de coordination et d'appui vis-à-vis des ministères sectoriels.

La mission a été informée qu'un diagnostic institutionnel et organisationnel du MPF aurait été conduit sous l'impulsion du PNUD. La mission n'a malheureusement pas pu avoir accès à cette étude mais les résultats de cette étude pourront éventuellement alimenter la réflexion sur les défis institutionnels que rencontre le MPF.

Enfin, la mission émet des réserves quant au financement du PAO/PNG. Le budget prévu pour le plan triennal est estimé à FCFA 5.479.100.000 dont un tiers représente la contribution

de l'état et le reliquat la part des PTF. La mission remet en question la mise en œuvre de ce PAO du fait que la contribution réelle de l'État ou des PTF n'est pas encore connue.

Au regard de ces constats, la mission fait les recommandations suivantes :

- L'ambassade en sa qualité de chef de file du CCG devrait poursuivre le dialogue avec le MPF et le SP-CONAP/Genre pour contribuer à institutionnaliser le genre au sein du Ministère et renforcer les capacités de l'équipe du SP/CONAP sur les questions de genre.
- L'ambassade devrait appuyer le SP/CONAP Genre dans son travail d'information et de mobilisation des autres départements ministériels lors des dialogues politiques avec le gouvernement ou des rencontres avec les ministères sectoriels.
- L'ambassade avec l'appui du CCG devrait encourager le SP-CONAP/Genre à capitaliser les exemples de réussite d'intégration de l'aspect genre, surtout au niveau sectoriel pour avoir des arguments pour la communication et la mobilisation.
- L'ambassade de concert avec les autres PTF membres du CCG dont le PNUD, devrait faire le suivi de l'opérationnalisation des conclusions de l'étude institutionnelle et organisationnelle du MPF qui pourrait avoir un impact positif ou négatif sur la composante.

Appui a la stratégie de lutte contre la pratique de l'excision

L'objectif immédiat: Réduire le taux de prévalence de l'excision féminine.

Le SP-CNPLE a été créé en 2005 et est sous la tutelle technique et administrative du MASSN.

Le budget prévu pour la sous-composante est de DKK 5 millions. Jusqu'à octobre 2010, seulement DKK 1 million a été décaissé. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets des activités lancées dans le cadre de cette sous-composante, qui a démarré en 2009 avec l'adoption du Plan d'Action National de promotion de l'élimination des MGF dans la perspective de la Tolérance Zéro, lors d'un Conseil des Ministres en mai 2009.

L'appui au SP-CNLPE se fait à travers un panier commun avec le Danemark, les Pays Bas, l'UNICEF et la GTZ. Il consiste en un renforcement de cette structure afin qu'elle puisse jouer son rôle d'organe de coordination dans le domaine d'excision. Dans cette optique, un Plan d'action prioritaire a été élaboré et financé par les PTF membres du panier commun. Le plan d'action exécuté a été essentiellement consacré à des activités de formation du personnel du SP, au recrutement du personnel et à l'acquisition d'équipements informatiques et de matériel roulant. Il a également permis de donner un appui au SP/CNLP pour le doter d'un plan stratégique et d'un plan d'action opérationnel annuel comme outil de travail.

La mise en œuvre de ce plan d'action prioritaire avec l'appui du panier commun des PTF a permis entre autre, au SP/CNLPE de dynamiser les comités provinciaux de lutte contre la pratique de l'excision.

Un certain nombre de problèmes liés à la mise en place des éléments administratifs relatifs au panier commun a entraîné un retard par rapport au décaissement des fonds par l'ambassade qui n'a pu verser les fonds pour l'année 2009. Les fonds de 2010 ont été versés seulement au mois

d'octobre 2010. Le SP-CNPLE qui a élaboré un plan stratégique (2010 – 2013) ainsi qu'un plan d'action a pu exécuter la majorité des activités planifiées.

Le rôle du SP-CNPLE consiste à s'assurer que l'élimination de la pratique de l'excision est intégrée dans les approches sectorielles des autres ministères à travers la mise en place de comités interministériels et la redynamisation des comités provinciaux. Selon les informations recueillies, il semble que la plupart des activités de l'équipe du secrétariat se sont déroulées sur le terrain au détriment de la coordination au niveau national. La mission est d'avis que le SP/CNPLE devrait chercher à déléguer les activités de renforcement de capacités et de supervision à des structures privées telles que des organisations de la société civile présentes en permanence dans les localités ciblées afin d'être en mesure de jouer son rôle de coordonnateur et de leadership dans ce domaine.

À travers des discussions avec l'équipe du SP/CNPLE la mission a constaté que bien qu'il y ait une collaboration avec les ministères intervenants dans le même domaine, il y a un manque de synergie entre ces différents acteurs. Un effet de synergie pourrait être recherché dans le domaine de droits de l'homme ainsi que dans celui de la justice. La synergie semble également possible avec le MPF, surtout dans le cadre de la mise en œuvre de la PAO/PNG.

Sur cette base l'Equipe fait les recommandations suivantes:

- L'ambassade à travers le dialogue au niveau du Comité de pilotage, devrait encourager le SP-CNPLE à se focaliser sur son rôle de structure de coordination des activités dans le cadre de la lutte contre l'excision.
- L'ambassade devrait encourager le SP-CNPLE à transférer progressivement ses activités de sensibilisation aux organisations de la société civile et aux autres structures à la base (comités villageois, leaders d'opinion et religieux) pour assurer un meilleur résultat et la pérennité de ces activités
- L'ambassade devrait inviter le SP-CNPLE à rechercher la synergie et la collaboration avec les autres ministères qui ont une mission transversale, en commençant avec le MPF et le MPDH.

Appui aux initiatives de promotion de l'égalité de sexes de la société civile

L'objectif immédiat: Développer les activités d'information et de sensibilisation de la société civile en direction de tous les acteurs pour un changement de comportement et de mentalité en faveur de l'équité et de l'égalité dans les rapports hommes-femmes.

Le Fonds Commun Genre (FCG) a été créé par un groupe des PTF membres du CCG. Ce fonds vise à contribuer davantage au renforcement de la prise en compte transversale du genre au niveau des secteurs prioritaires de développement. En outre, la mise en place de ce fonds permettra de réduire les tâches administratives et financières des partenariats nationaux et des PTF membres⁷ du fonds. Le budget prévu pour la sous-composante est de DKK seize millions. Jusqu'à octobre 2010, DKK trois millions ont été décaissés.

La gestion de ce fonds a été temporairement confiée à l'UNFPA. Une étude a été commanditée en vue d'étudier les possibilités de transférer la gestion du fonds à une structure nationale

⁷ Les PTF du FCG sont le Danemark, les Pays-Bas, la GTZ, l'Autriche, la Suède, Coopération Suisse, UNFPA, l'UMEOA, le PNUD et le Canada (ce dernier va plus faire partie du FCG à partir du 2011 pour des raisons administratives)

privée ou de la société civile compte tenu des difficultés rencontrées par les PTF avec la gestion du fonds par l'UNFPA. Cependant, les PTF n'ont pas fait un choix parmi les scénarii proposés par le bureau d'étude qui a réalisé l'étude du fait de la complexité de mise en œuvre des options possibles. Ils ont donc convenu de laisser la gestion à l'UNFPA, en espérant qu'il puisse améliorer la gestion du fonds en prenant en compte les recommandations issues des multiples discussions et analyses issues d'évaluations internes. A cet effet, un cabinet – Appui Recherche-Action Conseil (ARC) a été recruté pour rendre le processus de sélection des requêtes plus souples et alléger le travail de l'UNFPA afin de lui permettre de s'occuper des autres tâches de gestion comme le suivi sur le terrain. Malgré tout, les difficultés persistent et vu que depuis sa mise en place le FCG n'a pas encore été évalué, les PTF ont décidé de lancer une évaluation externe au début de l'année 2011 afin d'avoir de plus amples connaissances sur le fonctionnement du FCG et l'impact des projets financés sur le terrain.

Les réflexions se poursuivent au sein des PTF pour réduire les goulots d'étranglement du fonctionnement du FCG, c'est-à-dire rendre les critères de sélection plus souples, renforcer des capacités des OSC, ainsi qu'étudier de nouveau la possibilité, à long terme, de transmettre la gestion à une autre structure de gestion si la performance attendue de l'UNFPA ne se concrétise pas. Les résultats de l'évaluation externe sont attendus pour approfondir la réflexion et permettre la prise de décisions avisées.

L'équipe constate que cette sous-composante a eu des difficultés de démarrage mais que quelques activités d'appui aux OSC ont pu être lancées. Le fonds est ouvert à toutes les OSC qui interviennent dans le domaine de genre. Lors du dernier appel de projets, l'UNFPA a reçu plus de 180 requêtes parmi lesquelles seulement 12 projets ont été retenus mais sous réserve. La question reste à savoir si toutes les organisations (toutes tailles confondues) pourront réellement bénéficier du fonds ou si ce sont plutôt les grandes organisations dotées d'expérience et d'une capacité qui seront les favoris pour un appui. Il est à noter que les discussions sur l'avenir du fonds se poursuivent au sein des PTF ; les résultats de l'évaluation viendront soutenir ces discussions.

Sur cette question la mission fait les recommandations suivantes :

- L'Ambassade et les autres PTF devraient examiner les améliorations dans la gestion de l'UNFPA comme cela a été recommandé après l'étude de faisabilité lancée par les PTF.
- L'Ambassade et les PTF devraient attendre les conclusions de l'évaluation prévue pour le début de 2011, ce qui leur permettra non seulement de connaître l'état réel de la gestion du fonds et les résultats de l'appui, mais aussi d'étudier la possibilité de modifier les critères de sélection au cas où cela s'avérerait nécessaire
- L'ambassade en sa qualité de chef de file du CCG devrait suivre de près la conduite de l'évaluation et de concert avec les autres PTF engager des discussions avec l'UNFPA sur la base des conclusions de l'étude pour qu'elle améliore sa gestion ou le cas échéant prendre une décision rapide par rapport à la gestion future du fonds.

3.5. Fonds non-alloués

Le programme dispose d'une réserve de fonds non alloués qui s'élèvent à DKK 10 millions. A ce jour, DKK 97.550 ont été alloués à la réalisation d'activités pertinentes liées à la couverture médiatique et à l'observation des élections présidentielles de novembre 2010. Par conséquent, la

grande partie de ce fonds est toujours disponible dans le budget or il est probable que le budget prévu soit entièrement décaissé, ce qui permet d'envisager une réaffectation de cette enveloppe. À cet effet, l'ambassade a déjà développé plusieurs scénarios possibles pour l'affectation fonds non alloués.

En raison du fait que le Département de l'Assurance de la Qualité (KVA) du Ministère des Affaires Étrangères a fait cas de la complexité de la structure du programme, la mission propose à l'ambassade de se focaliser sur les partenaires existants plutôt que de s'engager avec de nouveaux acteurs qui lui demanderaient de déléguer la responsabilité de la gestion. La focalisation sur les partenaires existants apparaît comme le meilleur moyen d'atteindre des résultats au niveau de l'effet et assurer un suivi-évaluation approprié permettant de mesurer les progrès financiers et la mise en œuvre des activités.

En effet la capacité des partenaires existants ainsi que leur capacité avérée à produire des résultats est d'une importance capitale. Cependant, il n'y a pas de candidats parmi les partenaires actuels qui ont pu démontrer qu'ils seraient capables de décaisser d'une manière efficace et pertinente des montants supérieurs à ce qu'ils ont déjà dépensés. L'on s'attend à ce que quelques partenaires du fonds (MPDH, MBDHP et FCG) soient en mesure d'accroître leur capacité mais jusqu'à présent cela ne paraît pas encore évident. L'ambassade pourrait toutefois envisager d'augmenter les budgets des partenaires actuels en fonction de leurs disponibilités en ressources humaines.

Aucun des candidats présentés dans le document de programme comme partenaires potentiels pour les fonds non alloués ne semble présentement être un choix pertinent. Il n'est pas non plus réaliste de matérialiser dans le temps restant du programme un fonds commun d'appui aux OSC. Cette question est expliquée d'une manière plus détaillée dans le chapitre suivant. En effet, il existe déjà une étude préliminaire sur une telle possibilité, réalisée par les Pays-Bas mais elle n'a pas encore été matérialisée.

Tout en reconnaissant que les fonds non-alloués peuvent être affectés à toutes les activités relatives à la gouvernance politique, et en regardant au-delà des candidatures prédéfinies, la mission de revue considère que les domaines suivants pourraient être particulièrement pertinents à condition que l'ambassade ait la capacité administrative travailler avec de nouveaux partenaires stratégiques:

- Des appuis aux demandes pour des interventions dans le domaine de la décentralisation devraient être envisagés surtout lorsque celles-ci comportent un volet faisant le plaidoyer et la promotion pour la prise de conscience au niveau local.
- Par ailleurs, la future CNDH ne mérite d'être considérée que si le gouvernement assure son indépendance financière et institutionnelle vis-à-vis de l'État. Tout appui dans ce sens devrait être validé en concertation avec l'IDDH.
- L'appui aux activités promouvant l'accès à la justice, en particulier l'accès des femmes, semble également être un point d'entrée ayant de fortes chances d'améliorer la situation des droits humains. L'ambassade et d'autres PTF intéressés pourraient étudier l'opportunité de prendre le relais des Pays-Bas pour ce qui concerne l'étude préalable afin d'être mieux positionnés pour appuyer ce volet au cours de la prochaine phase du programme.
- L'ambassade devrait suivre de près les réflexions sur la mise en place du fonds national genre afin d'accompagner la mise en place du PNG à travers son PAO-PNG. En effet,

l'idée de certains PTF dont le Danemark et de nombreux acteurs de la société civile est de conserver le FCG pour le financement des organisations de la société civile et de mettre en place un Fonds National Genre (FNG) pour le financement des structures étatiques. L'ambassade pourrait donc envisager d'allouer des fonds supplémentaires en complément du montant prévu.

Par rapport à cette situation, les recommandations suivantes sont faites par la mission:

- La décision finale concernant l'augmentation de l'appui aux partenaires existants devrait être prise seulement après que la comptabilité pour l'année financière fiscale aura été finalisée (mi-2011)
- La décision relative à une réallocation parmi les composantes existantes devrait être prise à la mi-2011
- L'ambassade est encouragée à initier parallèlement une concertation sur l'éventualité d'un appui à la CNDH

4. Gestion du Programme

4.1. Pilotage général et synergies

Comme indiqué dans le document de programme, il n'existe pas de comité de pilotage général et cela se justifie entièrement lorsque l'on considère l'étendue et la complexité du programme. Cependant, la décision de passer du financement d'activités variées et séparées vers un programme global suppose qu'il existe des synergies entre les composantes qui devront être stimulées. Mais la mission de revue considère que les trois composantes continuent d'être des interventions qui fonctionnent en parallèles. Il y a peu d'attention accordée à une contribution fédératrice de l'ensemble des interventions du programme et à l'amélioration de la gouvernance sans parler de liens/rerelations entre les composantes.

La mission de revue considère également que les synergies entre le programme de gouvernance et d'autres programmes gérés par l'ambassade pourraient être davantage renforcées. Les domaines comportant des synergies évidentes sont :

- la décentralisation en relation avec l'éducation ;
- l'eau et l'assainissement en relation avec l'agriculture ;
- les droits humains et l'égalité des sexes en relation avec l'éducation ;
- enfin la gouvernance en relation avec le programme de réforme macro-économique.

La revue de performance de l'ambassade en 2008 a noté que le programme de bonne gouvernance a été une charge administrative considérable pour l'Ambassade. Bien que la mission soit d'accord avec cette observation, il convient de noter que la charge de travail liée à une partie des partenaires faisant partie du programme a diminué par la suite.

En plus de cela, la charge de travail de l'Ambassade a également été réduite relativement au travail effectué au sein des comités de pilotage du programme de bonne gouvernance, en raison du fait que ces derniers sont désormais opérationnels et que dans ces comités les responsabilités sont généralement partagées avec d'autres PTF (cf section 'harmonisation'). Or, si le panier commun (décentralisation) devient opérationnel il est possible qu'il contribue à donner des charges administratives à court et à moyen terme pour ce qui est du suivi des dépenses par rapport à la planification, les concertations au niveau politique et le suivi financier. De la même

façon, une mise en œuvre éventuelle du FPDCT représenterait également une charge de travail supplémentaire pour l'Ambassade.

4.2. Montage Institutionnel

Décentralisation

Du point de vue de la mission, l'efficacité de la gestion de la composante décentralisation a été sérieusement freinée à cause du caractère fragmentaire de la mise en œuvre institutionnelle de la décentralisation. Les liens et la division du travail entre le STP-CONAD, le Comité Mixte (qui est un forum d'échange entre les PTF et le GdBF), le MATD et le MEF ne semblent pas avoir été suffisamment clarifiés pour faciliter une mise en œuvre efficace.

À un niveau plus pratique, il a été observé que l'on a mis beaucoup de temps pour l'élaboration d'un manuel de procédures et l'accord d'un AFC pour la gestion du panier commun. Si le panier commun doit devenir un instrument pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide pour d'autres PTF outre le Danemark et quelques rares autres PTF, il est important qu'une action plus décisive soit prise afin de le rendre plus opérationnel. Partant de cette base, l'équipe fait les recommandations ci-après :

- À travers des concertations avec le Premier Ministre et d'autres ministères pertinents (MEF, MATD), l'Ambassade devrait attirer l'attention sur le besoin d'une gestion claire et efficace du processus de la décentralisation y compris le besoin d'un dialogue plus actif au sein du Comité Mixte ou dans un autre forum d'échanges entre le GdBF et les PTF sur la décentralisation.
- L'ambassade devrait poursuivre les négociations relatives à l'AFC afin que celles-ci soient finalisées dans les meilleurs délais – de préférence en janvier 2011

Droits humains

Vu que cette composante concerne quatre partenaires, chacun d'entre eux a son propre dispositif de gestion. Comme indiqué dans la description de la composante, ce volet n'a pas de comité de pilotage séparé pour sa gestion. Pour ce qui est de la sous-composante B1, l'appui au MPDH, un comité de pilotage a donc été mis en place pour gérer ce panier commun qui rassemblera les contributions du Danemark, des Pays-Bas et de la Suède. Dans la sous-composante B2 et conformément à ce qui est prévu dans le document de programme, un PFC entre les PTF et les trois organisations respectives a été signé. Chaque structure a son organisation institutionnelle (statuts, comité de gestion interne, etc.).

Plusieurs défis communs apparaissent au niveau de la mise en place des plans stratégiques des paniers communs et de la documentation. Ces défis concernent la capacité de documenter le travail réalisé en rapport avec le suivi-évaluation.

Après une période impliquant des coûts de transactions élevés, les trois organisations appuyées par le programme sont maintenant opérationnelles d'une manière plus stable.

Genre

Bien qu'il y ait eu une incertitude quant à l'ancrage institutionnel de cette sous-composante lors de sa formulation, elle est maintenant ancrée au niveau du MPF avec le SP/CONAP-Genre qui en assure le leadership et donne les orientations en matière de genre. Un panier commun PTF/MPF a été initié pour soutenir l'opérationnalisation d'un plan d'action afin d'accompagner le MPF dans la mise en œuvre de la PNG.

Comme prévu dans la description de la composante, le SP-CNLPE qui est sous la tutelle du MASSN, assure le leadership et est responsable de la mise en œuvre du plan d'action de la lutte contre la pratique de l'excision ainsi que d'autres actions prévues dans le cadre de la sous-composante. Un PFC a été établi avec le gouvernement du Burkina Faso auquel se sont joints les Pays Bas, la GTZ et l'UNICEF. Un comité de pilotage du panier commun a été créé et mis en place. À travers les discussions et suite à la revue de littérature, la mission a noté que la sous-composante a connu quelques difficultés mineures lors de son démarrage (manuel de procédures, format de rapport). Bien que les activités viennent seulement de démarrer en 2009 et qu'il soit prématuré de juger le fonctionnement du SP/CNPLE, la mission estime que les réunions de comité de pilotage constitueront un cadre important d'échanges sur les aspects techniques et administratifs tel que cela est prévu dans la description de la composante.

Le FCG est géré par une cellule de gestion avec l'UNFPA en son sein. Un comité de sélection se met en place lorsque des appels de projets sont lancés. Le fonctionnement du FCG a été critiqué par les PTF et une étude de faisabilité a été initiée afin d'identifier les opportunités en vue du transfert de la gestion du fonds à une autre structure conformément aux prescriptions du document de programme. Jusque là cette initiative est restée sans succès. De l'avis de la mission, il y a plusieurs défis à relever dans la méthode choisie. Mais le fait que le fonds soit ouvert à toutes les organisations œuvrant dans le domaine du genre constitue le plus grand défi car le traitement des propositions est un travail pénible pour le gestionnaire. La mission propose que les PTF choisissent de modifier les critères de sélection des OSC seulement après les conclusions de l'évaluation prévue pour 2011.

Par exemple, le fonds pourrait avoir deux guichets permettant aux organisations de tailles et d'expériences différentes d'avoir la chance d'être prises en compte lors de la sélection des propositions de projets. Il est également possible que le fonds propose différents types d'appuis pour que l'aspect renforcement des capacités des OSC soit aussi pris en compte. Des exemples sur ce type d'appui existent déjà en Zambie et au Bénin (sur financement de Danida). En Zambie, un fonds de gouvernance aux OSC, offre plusieurs formes d'appuis, entre autre l'appui institutionnel, l'appui au développement des capacités ou l'appui rapide pour des initiatives d'urgences – pour mentionner quelques exemples. Au Bénin, un fonds d'appui dans le secteur agricole, a fonctionné avec deux guichets pour permettre à des petites et à des grandes organisations de soumettre des propositions de projets. En fonction de la taille et l'expérience de chaque OSC, des appuis rapprochés (sur le développement des capacités) destinés aux « petites » organisations ont été donnés à ces dernières tandis que les « grandes » organisations dotées de solides expériences ont été appuyées sous d'autres formes. L'idée avec deux ou plusieurs guichets, est de permettre à toutes les OSC d'accroître la chance de recevoir un financement pour réaliser leurs projets. Mais il faut toujours garder en mémoire que très souvent les OSC ont des besoins différents en termes d'appui et que très souvent il y a une tendance à financer les grandes organisations dotées d'une meilleure expérience dans le montage et la mise en œuvre des propositions de projet.

Une telle orientation des organisations permettrait également au gestionnaire de mieux structurer l'appui et de s'assurer que toutes organisations intéressées à soumettre une proposition peuvent être prises en compte même s'il n'est pas garanti qu'elles soient toutes financées.

Sur cette question, l'équipe fait la recommandation suivante:

- Sur la base des améliorations obtenues actuellement par le gestionnaire ainsi que les recommandations de la future évaluation du FCG, l'Ambassade et les PTF participants au FCG devraient analyser et décider s'il y a lieu de diviser le fonds en deux guichets permettant aux deux types de structures (les grandes et les petites tailles) de soumettre des propositions avec une plus grande chance d'être sélectionné.

4.3. Montage Financier

Les audits ont été complétés et approuvés jusqu'à 2009 par tous les partenaires à l'exception du MPDH qui a eu la permission d'une récusation. À la lecture des conclusions des rapports d'audits des différentes structures soutenues par l'Ambassade du Danemark, il ressort de manière générale, sous réserve d'éléments à régulariser, que les rapports financiers présentent une image fidèle de la situation financière. Les irrégularités constatées – qui sont sous réserve de régularisation – ne sont pas de nature à remettre fondamentalement en cause la sincérité des comptes.

Concernant la fourniture de biens et services, certaines dépenses de prestations de services (et qui peuvent être importantes) sont soit contestées soit jugées inéligibles par les auditeurs. Il faut noter également la revue incomplète des manuels de procédure.

Ici il existe un lien étroit avec les procédures de passation de marchés publics propres à l'Etat qui doit être pris en compte. En effet, les procédures de passations de marchés publics connaissent des longs délais – cela est même un objectif encore difficile à améliorer dans le cadre de la Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (SRFP) – ce qui a eu comme conséquence de retarder le rythme des décaissements et donc d'avoir une influence négative sur le taux de ces décaissements. C'est le cas par exemple du MPDH au niveau de l'appui à la Composante B - Promotion des Droits Humains. Cet aspect pourrait être reconsidéré par la coopération Danoise.

Au regard de cette situation, l'Equipe fait la recommandation suivante :

- Pour les audits de l'exercice 2010 une attention particulière devrait être accordée au suivi de l'inventaire régulier des immobilisations et de la caisse

4.4. Système de Suivi et Evaluation

Le suivi-évaluation général du Programme se fait à travers le suivi de l'axe 'bonne gouvernance' du CSLP. Ce type de suivi a été fait sur une base relativement régulière. La revue CSLP la plus récente a été achevée en Mars 2010. Cependant, ce suivi est d'un caractère plutôt narratif avec des indicateurs prédéfinis.

En revanche, des indicateurs plus spécifiques sont utilisés dans le Cadre Général d'Organisation des appuis budgétaires. Par exemple, le cadre de 2009 sous la rubrique « Promotion de la Bonne Gouvernance » focalise sur les transferts fiscaux spécifiques aux CT dans le budget 2010 relatifs à l'intégration de l'eau et l'assainissement dans les Plans Communaux de Développement et l'élaboration d'un plan d'action de la PNG. Alors que de tels indicateurs sont spécifiques et mesurables, ils ne comprennent pas tous les aspects du programme de gouvernance, notamment, la composante sur les droits humains. Toutefois, la capacité du GdBF de renseigner les différents indicateurs pourrait être utilisée comme un élément d'évaluation générale du programme.

La mission note que les indicateurs du cadre logique du programme n'ont pas été utilisés d'une manière systématique. Le suivi-évaluation a plutôt été basé – dans la mesure possible - sur les

cadres de suivi-évaluation de chaque organisation. La mission de revue appui cette décision mais observe en même temps que ces types de cadres mettent l'accent sur les indicateurs de performance (output) et accordent moins d'attention aux indicateurs d'effet et d'impact. Il y a cependant un travail prometteur qui est en train de se faire au niveau de la cellule du MPDH. Celle-ci essaie de définir les indicateurs d'effet et d'impact d'une manière plus structurée avec l'appui de l'IDDH. De la même façon, il ya un travail en cours sur les indicateurs (désagrégés selon le genre) et sur la mise en place d'un système de suivi-évaluation au niveau du MBDHP (mais dans un premier temps, le travail se limitera au niveau des indicateurs de performance).

Face à cette situation, l'équipe fait la recommandation suivante que:

- L'ambassade devrait encourager les partenaires à identifier les indicateurs clé mesurant la performance au niveau de l'effet et de l'impact. Le point de départ devrait être le système de suivi-évaluation des différents partenaires. En plus de cela, l'on devrait tirer les leçons à partir du travail actuellement en cours sur les indicateurs au niveau du MPDH. Les résultats de ce travail devraient être partagé utilement avec d'autres partenaires du programme

5. Autres Considérations

5.1. Harmonisation

Les différents cadres de concertation mis en place par les PTF sont d'une grande pertinence pour le programme. On note entre autre le cadre de la gouvernance (avec le PNUD comme chef de file), celui de la décentralisation (avec la Banque Mondiale assurant le rôle de chef de file) et celui du genre (avec le Danemark comme chef de file).

Ces cadres de concertation servent tout d'abord comme des lieux d'échanges d'information. Cependant – à l'exception de celui du genre – ils ne semblent pas avoir contribué de façon significative à l'harmonisation au niveau opérationnel. Des mécanismes parallèles ont été mis en place, afin de faciliter le dialogue entre des PTF sectoriels et les ministères concernés. Le Comité Mixte en constitue un exemple dans le cadre de la décentralisation. A ce jour, ce Comité n'a eu qu'un impact très limité avec seulement quelques rares réunions organisées. Ceci est inquiétant si l'on se réfère à l'état d'harmonisation relativement faible dans le secteur de la décentralisation (voir plus bas).

Le Burkina Faso n'a pas de stratégie de division de tâches entre les PTF et il est évident qu'il y a des secteurs qui sont "surpeuplés", ce qui en retour réduit l'efficacité de l'aide –en augmentant notamment les coûts de transactions pour le gouvernement. La « surpopulation » est un défi dans le domaine de la décentralisation, lequel domaine reçoit des appuis de près de dix PTF à travers une panoplie de modalités. De plus, il y a actuellement un momentum assez limité pour harmoniser davantage du côté PTF et du côté gouvernement.

Il y a encore une pratique assez répandue pour adopter les modalités conjointes dans les composantes de genre et les droits humains – pour lesquelles l'Ambassade a fait un effort considérable sous forme de paniers communs pour l'appui au gouvernement et à la société civile. Les paniers communs sont créés pour contribuer à la réduction des coûts à moyen et à long terme pour tous les partenaires. Au lieu de cela, l'on a noté que l'introduction des paniers a été coûteuse à court terme.

Le MPDH en est un exemple. Au démarrage, la mise en place du panier a connu plusieurs problèmes. Aujourd'hui il est encourageant de constater que le panier est opérationnel et qu'il a été élargi pour inclure le PNUD –ceci est un signe de succès.

De l'avis de la mission, la mise en place des paniers communs ont généralement connu quelques difficultés, par exemple par rapport à l'élaboration des plans de travail et d'actions, à la définition de stratégies, à la rédaction de manuels de procédures et à la mise en place de systèmes de suivi-évaluation. En raison du fait qu'il s'agit d'un nouveau système de mise en œuvre, ces difficultés ont été considérées comme surmontables et acceptables. De l'avis de la mission, les paniers communs mis en place avec divers partenaires semblent bien fonctionner et constituent des cadres d'échanges sur les activités à mettre en œuvre par les partenaires en question.

Le système de chef de file est également appliqué dans la gestion des paniers communs. Le Danemark est actuellement chef de file dans le cadre de l'appui au CNP-NZ et MBDHP, alors que la Suède assume le rôle de chef de file dans le cadre de l'appui au MPDH et au CGD.

Malgré ses insuffisances, la mise en place du FCG constitue un acquis en ce qui concerne l'appui harmonisé des PTF à la société civile. Afin de promouvoir une approche plus harmonisée dans le cadre de l'appui donné à la société civile, un fonds plus important/étendu et mettant l'accent sur les droits humains avait été envisagé au moment de la préparation du document de programme. Cela était une manière pour le Danemark et d'autres PTF de réduire les coûts de gestion. Ainsi, les parts des fonds non-alloués pouvaient être utilisées pour alimenter ce fonds une fois qu'il aura été opérationnel. Le champ d'action/domaine d'application exact (type d'organisation à appuyer) ainsi que l'objectif (le type d'activités à appuyer), pour ne pas citer les modalités (OSC, bureau d'étude privé, NGO internationale, etc.) devaient être identifiés.

Jusqu'à ce jour, il y a eu des progrès très limités par rapport à la mise en place d'un tel fonds. La seule avancée est une étude commanditée par l'ambassade des Pays-Bas (elle n'a pas été mise à la disposition de la mission) sur les modalités d'appui pour les organisations à la base. Ceci pourrait constituer une ouverture possible pour un futur fonds et mérite que l'on en tienne compte.

Sur cette question, la mission fait les recommandations suivantes:

- En tenant compte de l'important engagement du Danemark dans le MPDH, l'Ambassade devrait envisager de prendre le rôle de chef de file au cas où l'actuel chef de file souhaiterait être remplacé.
- L'Ambassade devrait poursuivre l'élaboration de l'étude lancée par les Pays-Bas afin de voir dans quelle mesure il serait possible d'identifier un appui potentiel pour les OSC.

5.2. L'alignement

On note du progrès dans le domaine de l'alignement en relation avec les priorités de financement et les procédures du Danemark et d'autres PTF appuyant de plus en plus les plans stratégiques des ministères et ONG bénéficiaires. L'appui au plan stratégique du MPDH illustre cette tendance. La décision relative au financement du CSMOD dans le domaine de la décentralisation sans affectation constitue un autre exemple. L'alignement a également été observé par rapport à l'appui à la société civile. A titre d'exemple, l'appui au MBDHP a été présenté comme un appui au fonctionnement et à la mise œuvre de leur plan stratégique.

5.3. Aspects transversaux

Le programme de bonne gouvernance comprend une composante « d'égalité de sexes » qui travaille sur l'égalité entre les sexes à plusieurs niveaux. Les deux autres composantes n'intègrent pas de façon systématique, ni l'égalité entre les sexes ni les questions liées à la lutte contre le VIH/SIDA. Il est possible que l'existence d'une composante « genre » au sein du programme explique l'absence de ces questions dans les autres composantes.

L'égalité des sexes est pourtant un sujet pertinent à la fois dans la composante de la décentralisation et dans celui des droits humains et il est regrettable qu'il n'ait pas été bien intégré dans le programme lors de sa formulation.

Bien que le taux de séroprévalence de VIH/SIDA au Burkina Faso soit relativement faible avec un taux pratiquement équivalent pour les hommes et les femmes, il y a de bonnes raisons de poursuivre les efforts de sensibilisation dans ce domaine à travers les trois composantes. Selon la mission, les deux thèmes méritent d'être intégrés de façon plus systématique dans toutes les activités de l'ambassade.

Par rapport à cette question, la mission fait la recommandation suivante : L'ambassade devrait encourager son personnel à capitaliser les meilleurs exemples rapportés par les programmes sous forme de 'Bonnes Pratiques' pour mieux comprendre et illustrer les méthodes d'opérationnalisation des thématiques.

5.4. L'Évolution des Hypothèses et Risques

Les hypothèses à partir desquelles le programme a été conçu restent toujours valides. Les risques généraux qui concernent toutes les composantes sont :

- *Le soutien des pouvoirs politiques et administratifs*: Ce risque s'est avéré très important en particulier par rapport à la composante 'décentralisation' où on note qu'un engagement limité des ministères sectoriels par rapport au processus sur la décentralisation a contribué à sérieusement ralentir le processus de transfert des ressources financières et humaines vers les Collectivités Territoriales. Au plan du droit, le manque de réformes dans le secteur de la justice constitue un risque par rapport à l'efficacité de la composante 'droits humains'. Du fait que l'on met l'accent sur les thèmes transversaux dans toutes les composantes (droits humains, égalité des sexes et décentralisation), l'efficacité dépend du leadership politique et de la volonté des ministères sectoriels à collaborer. Bien que la volonté politique et l'appropriation soient clairement définies d'un point de vue formel, il y a des raisons de douter l'engagement réel et la de la volonté politique – en particulier pour ce qui est de la décentralisation et le genre.
- *La capacité des principales institutions gouvernementales*: Ce risque concerne particulièrement la composante 'décentralisation' au sujet de laquelle l'on estime que la complexité de la mise en œuvre institutionnelle freine la production de résultats. L'important retard accusé lors de la préparation du Manuel de Procédure pour le Panier Commun en est l'exemple.
- *L'égalité des sexes comme une priorité sous financée* : Le risque est réel mais il est encore trop tôt de déterminer s'il continuera d'exister car la sous-composante de la mise en œuvre de la politique le genre n'est pas encore entièrement opérationnelle. Mais le même défi demeure, à savoir si le MPF possède les capacités et les ressources nécessaires pour

assumer ses responsabilités en tant que « moteur » chargé d'assurer l'intégration transversale de l'aspect genre dans toutes les politiques burkinabés.

6. Plan d'Actions de Processus

Activité	Temps	Responsable
Réduire le budget pour le Panier Commun Décentralisation	Premier trimestre 2011	Ambassade
Dialogue avec le GdBF et le Cadre de Décentralisation afin d'évaluer la faisabilité de financer aussi les investissements à travers soit le FPDCT soit la DG tout en respectant les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation	Premier trimestre 2011	Ambassade
Poursuivre les négociations relatives à l'AFC afin que celles-ci soient finalisées dans les meilleurs délais	Premier trimestre 2011	Ambassade
Contracter un Consultant pour reformuler la composante de la décentralisation. L'étude doit également évaluer le potentiel pour une composante prenant en compte la côté demande.	Premier trimestre 2011	Ambassade
Encourage les partenaires à identifier les indicateurs de performance clefs au niveau d'effet et d'impact.	Janvier - Juin 2011	Ambassade
Poursuive l'élaboration de l'étude lancée par les Pays-Bas afin de voir dans quelle mesure il serait possible d'identifier un appui potentiel pour les OSC Évaluer la liste des options proposées pour l'usage des fonds non-alloués.	Janvier - Juin 2011	Ambassade
Redéfinir les indicateurs VPA	Janvier - juin 2011	Ambassade
L'Ambassade et les PTF attendent les conclusions de l'évaluation du FCG prévue pour le début de 2011 pour connaître les résultats du FCG ainsi que la situation de fonctionnement du fonds et au besoin étudier la possibilité de modifier les critères de sélection.	Premier semestre 2011	Ambassade
Décision relative à une réallocation parmi les composantes existantes	Juin 2011	Ambassade
Document de Programme révisée	Juillet 2011	Consultant
Présentation au Conseil de Danida si nécessaire	Septembre 2011	Ambassade
Revue	Juin 2012	TAS

Liste des participants aux rencontres

Nom et prénoms	Désignation	Institution
Ambassade du Danemark, 22 novembre 2010		
Birgitte N. MARKUSSEN	Ambassadeur	Ambassade royale du Danemark au BF
Ulla Næsby TAWIAH	Première Conseillère	Ambassade royale du Danemark au BF
Tidiani Ouedraogo	Chargé de Programme	Ambassade royale du Danemark au BF
Barbara ENGELSTOFT	Secrétaire d'Ambassade	Ambassade royale du Danemark au BF
Peter JØRGENSEN	Conseiller de Coopération	Ambassade royale du Danemark au BF
Peter HEINZE	Premier secrétaire	Ambassade royale du Danemark au BF
Hannah Ohm CLEAVER	Stagiaire	Ambassade royale du Danemark au BF
Coopération Suisse, 22 novembre 2010		
Phillippe FAYET	Directeur résident CS	Coopération Suisse
Natalie NIKIEMA	Gestionnaire de Programme CS	Coopération Suisse
Ambassade de Suède		
Stina KARLTUM	Premier secrétaire	Ambassade de Suède
Ambassade de Royaume des Pays Bas		
Jaap Jan SPEELMAN	Chef de Coopération	Ambassade de Royaume des Pays Bas
Bert VERMAAT	Premier secrétaire	Ambassade de Royaume des Pays Bas
Dorothee BATIGA	Conseiller Genre	Ambassade de Royaume des Pays Bas
Institut Danois des Droits de l'homme		
Lisbeth Ilkjær	Conseiller principale	Institut Danois des Droits de l'homme
Danish Institute for International Studies		
Lars ENGBERG-PEDERSEN	Senior researcher	Danish Institute for International Studies
Anne Sofie Westh OLSEN	Phd candidate	Danish Institute for International Studies
MBDHP, le 22 novembre 2010		
Chrysogone ZOUGMORE	Président	MBDHP
Aly SANOU	SG	MBDHP
CGD, le 23 novembre 2010		
Pr Augustin LOADA	Directeur exécutif	CGD
Véronique OUEDRAOGO	RAF	CGD
Agnès KABORE	R Suivi-Evaluation	CGD
Abdoul-Karim SAIDOU	R Opérations	CGD
Ambassade du Danemark, le 23 novembre 2010		
Mikael RASMUSSEN	Assistant Technique	MATD
MPDH, le 23 novembre 2010		
André DEMBELE	SG	MPDH
Bondé BAGNAMOU	DEP	MPDH
Léonard LOMPO	D du Partenariat	MPDH

Nom et prénoms	Désignation	Institution
Marius KIEMA	DAF	MPDH
Fortuné Gaétan ZONGO	DG défense des DH	MPDH
Bibata NEBIE née OUEDRAOGO	Dtrice Education aux DH	MPDH
STP/CONAD, le 24 novembre 2010		
Salia SANOU	STP/CONAD	MATD
Mikael RASMUSSEN	Assistant Technique	MATD
UNFPA, le 25 novembre 2010		
Dr Mamadou KANTE	Représentant résident	UNFPA
Hado SAWADOGO	Gestionnaire FCG	UNFPA
PNUD, le 25 novembre 2010		
Ingrid CYIMANA	Directeur Pays	UNDP
Delphine OUANDAOGO	Gouvernance Genre	UNDP
Dieudonné KINI	Gouvernance Economique	UNDP
Ministre ATD, le 25 novembre 2010		
P. Clément SAWADOGO	Ministre	MATD
Baba DIEME	SG	MATD
Salia SANOU	STP/CONAD	MATD
Jean-Baptiste LANSOMDE	DEP	MATD
Idrissa SAVADOGO	DAPCEL/DGCI	MATD
CNP - NZ, le 25 novembre 201		
Jean Claude MEDA	Pdt ANJ	CNP-NZ
Abdoulaye DIALLO	Gestionnaire	CNP-NZ
Ursule HIEN	Comptable	CNP-NZ
Union Européenne et Banque Mondiale, le 25 novembre 2010		
Bronwyn GRIEVE	Opérations de Gouvernance	Banque mondiale
Stéphan BROSSARD	Chargé de Programmes - Secteurs Economiques et Sociaux	Délégation Commission Européenne
SP/CONAP Genre, 26 novembre 2010		
Thiabrimani OUOBA	DAAF	MPF
R. Clémence ILBOUDO	SG	MPF
Moussa SANKARA	DEP	MPF
Ousmane KORBEOGO	SP/CONAP Genre	MPF
Ministère ASSN, 26 novembre 2010		
Francis BALEMA	SP/CNPLE	MASSN
B. Sandrine A.H. MANO	SP/CNPLE	MASSN
M. Noël OUOBA	SP/CNPLE	MASSN
Lydie PARE/TIENDREBEOGO	SP/CNPLE	MASSN
D. Nanténé SORE	SP/CNPLE	MASSN
Clarisse DARGA SANOU	SP/CNPLE	MASSN

Nom et prénoms	Désignation	Institution
P. Aimé OUEDRAOGO	SP/CNPLE	MASSN
Mouhamadi OUEDRAOGO	SP/CNPLE	MASSN
Yomboé BAZIE	SP/CNPLE	MASSN
W. Léonce ILE	SP/CNPLE	MASSN
Saïdou KIENDREBEOGO	SP/CNPLE	MASSN
Louis Marie KABRE	SP/CNPLE	MASSN
Françoise TAPSOBA	SG	MASSN
Marie Rose SAWADOGO	SP/CNPLE	MASSN
Visite de terrain - Haut Commissariat de la Sissili (Léo), 29 novembre 2010		
Bazamboué BAZIE	Haut Commissaire	Province de la Sissili
François BENAO	ONG OND	Léo
Visite de terrain - Préfecture de To, 29 novembre 2010		
Rasmané PORGO	Préfet	To
François BENAO	ONG OND	Léo
Visite de terrain - Mairie de TO, 29 novembre 2010		
Souleymane Gilbert IDO	1 ^{er} adjoint au maire	To
Mimuinatou DIASSO	Gestionnaire	CREDO
François BENAO	ONG OND	Léo
Visite de terrain - Mairie de Bieha, 29 novembre 2010		
Issouf NACRO	1 ^{er} adjoint au maire	Bieha
François BENAO	ONG OND	Léo
Visite de terrain - Mairie de Léo, 30 novembre 2010		
Louis Antoine DABIRE	1 ^{er} adjoint au maire	Léo
Simpoko ILBOUDO	Pte com. aff. Gén. & institut.	Léo
Damata YAGO	Pte com. Env. & Dév.	Léo
Patrice SOMDA	SG	Léo
François BENAO	ONG OND	Léo

Bibliographie

CCG (2009) Feuille de route 2009 CCG

Commission Européenne (2008) Profil de Gouvernance du Burkina Faso, mars 2008

ECO-Consult (2010) Evaluation de la coopération de l'Union Européenne avec le Burkina Faso – Evaluation de niveau national, ECO Consult, AGEF, APRI, Euronet IRAM, NCG pour la Commission Européenne, mai 2010

Economist Intelligence Unit (2010) Country Report Burkina Faso, August 2010

MATD (2007) Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006 - 2015, mars 2007, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation

MATD (2009) Rapport annuel de suivi du plan d'actions triennal 2008-2010 du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation – année 2009- projet, Août 2009

MATD (2010a) La Politique de Formation des Acteurs de la Décentralisation, Septembre 2010

MATD (2010b) Plan d'actions triennal du Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2010 – 2012, avril 2010, Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation

MBDHP (2008) Plan stratégique juillet 2008 - juin 2013

Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (2008) Rapport d'Evaluation du Burkina Faso, rapport d'évaluation pays no. 9, mai 2008

Ministère des Affaires Etrangères du Danemark (2008a) Programme d'appui à la Bonne Gouvernance au Burkina Faso 2008-2013 – Rapport d'appréciation préalable, mai 2008

Ministère des Affaires Etrangères du Danemark (2008b) Document du programme d'appui à la Bonne Gouvernance au Burkina Faso – version finale, 18 juin 2008

MPDH (2008) Plan Stratégique 2008-2010

PTFs (2010) Aide Mémoire des Partenaires Technique et Financiers, juin 2010, Revue annuelle du CSLP et du CGAB-CSLP 2009

World Bank (2009) Burkina Faso - Revue des Dépenses Publiques, Novembre 2009

Manuels de procédure, Protocoles d'accord, plans stratégiques, Comptes rendus du Comité de Pilotage, Rapports d'activités et Rapport financiers de toutes les partenaires

Budget et exécution Juillet 2008-décembre 2013

<i>Composantes/Budget</i>	Budget en millions de DKK (1)	Budget en millions de FCFA (1)	Exécution en million DKK (octobre 2010)
Composante A : Décentralisation	48	4210	2.2
Appui au CSMOD	45	3947	0.9
Assistance technique	3	263	1.38
Composante B : Droits Humains	34	2983	14,7
Sous-composante B.1 : Renforcer la capacité de l'Etat de promotion et de protection des droits humains	19	1667	8,4
Sous-composante B.2 : Renforcer la capacité de la société civile de promotion et de protection des droits humains	15	1314	6,3
Composante C : Egalité des sexes	27	2368	4,5
Sous-composante C.1 : Appui à la mise en œuvre de la Politique Nationale Genre	6	526	0.5
Sous-composante C.2 : Appui à la stratégie nationale de lutte contre la pratique de l'excision féminine	5	439	1
Sous-composante C.3 : Appui aux initiatives de promotion de l'égalité des sexes de la société civile	16	1403	3
Fonds non-alloués	10	877	0
Marge budgétaire (1)	4	351	0
Reuves, études, formulation phase suivante	7	614	0,1
TOTAL	130	11403	21,5

(1) Taux d'échange : 100 FCFA = 1.14 DKK. En cas de variation du taux de change c'est le montant en couronne danoise qui est valable. La marge budgétaire est disponible pour des cas des variations du taux de change.