|  |
| --- |
| **PNUD** |
| **Evaluation de l’engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso** |

|  |
| --- |
| **Consultant : Aboudoulaye SANOU**  Octobre 2016 |

# **TABLE DES MATIERES**

[TABLE DES MATIERES 1](#_Toc465704890)

[LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS 2](#_Toc465704891)

[RESUME EXECUTIF 4](#_Toc465704892)

[1. INTRODUCTION 9](#_Toc465704893)

[1.1 Généralités sur les modalités d’appuis directs 9](#_Toc465704894)

[1.2 Position du PNUD par rapport à la modalité d’appui budgétaire directe 10](#_Toc465704895)

[1.3 Objectifs de l’évaluation 11](#_Toc465704896)

[1.4 Description des programmes et contexte de leur mise en œuvre 12](#_Toc465704897)

[1.3.1 Le Programme Appui institutionnel au SP-CNLS /VIH/SIDA 12](#_Toc465704898)

[1.3.2 Programme Plates-formes multifonctionnelles (PTFM) 14](#_Toc465704899)

[2. METHODOLOGIE DE L’EVALUATION 15](#_Toc465704900)

[2.1 Approche générale 15](#_Toc465704901)

[2.1.1 Rencontre de cadrage 15](#_Toc465704902)

[2.1.2 Analyse de la documentation 15](#_Toc465704903)

[2.1.3 Les rencontres individuelles 16](#_Toc465704904)

[2.1.4 Critères et questions d’évaluation 16](#_Toc465704905)

[2.2 Approche spécifique 16](#_Toc465704906)

[2.3 Difficultés rencontrées 19](#_Toc465704907)

[3. RESULTATS DE L’EVALUATION 19](#_Toc465704908)

[3.1. Analyse de pertinence 19](#_Toc465704909)

[3.2. Analyse de l’efficacité et de l’efficience 26](#_Toc465704910)

[3.3. Les résultats de développement et la durabilité 29](#_Toc465704911)

[4. EXPERIENCES ACQUISES ET ENSEIGNEMENTS TIRES 30](#_Toc465704912)

[5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 33](#_Toc465704913)

[Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées 35](#_Toc465704914)

[Annexe 2 – Documents Consultés 36](#_Toc465704915)

[Annexe 3 – Termes de Reference 38](#_Toc465704916)

[Annexe 4– Rapport de Démarrage 46](#_Toc465704917)

[1. Introduction 48](#_Toc465704918)

[2. Contexte 48](#_Toc465704919)

[3. Méthodologie 51](#_Toc465704920)

[3.1 Approche générale 51](#_Toc465704921)

[3.2 Outils et méthodes de collecte de données et d’analyse 52](#_Toc465704922)

# **LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

|  |  |
| --- | --- |
| **AB** | Aide budgétaire |
| **AGR** | Activités génératrices de revenus |
| **CAD** | Comité d’aide au développement |
| **CGE** | Cadre global d'évaluation |
| **CMLS** | Comités ministériels de lutte contre le VIH, le SIDA et les IST |
| **COFIN** | Comité de financement |
| **COPIL** | Comité de pilotage |
| **CSLS** | Cadre Stratégique de Lutte contre le sida |
| **CTPS** | Comité Technique de Programmation et de Suivi |
| **DREP** | Direction régionale de l’économie et de la planification |
| **FCFA** | Franc de la Communauté Financière d’Afrique |
| **OCDE** | Organisation de coopération et de développement économique |
| **OMD** | Objectifs du Millénaire pour le Développement |
| **PADS** | Programme d'appui au développement sanitaire |
| **PANEA** | Plan d’action national pour l’efficacité de l’aide |
| **PEFA** | Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses publiques et responsabilité financière) |
| **PFC** | Protocole de Financement Commun |
| **PNG** | Politique nationale de la promotion du genre |
| **PNLS** | Programme national de lutte contre le SIDA |
| **PNM** | Plan National Multisectoriel |
| **PN-PTF/LCP** | Plateformes multisectorielles pour la lutte contre la pauvreté |
| **PNUD** | Programme des nations unies pour le développement |
| **POSEF** | Politique sectorielle de l’Economie et des Finances |
| **PTF** | Partenaires techniques et financiers |
| **PTFM** | Plateforme multifonctionnelle |
| **PTME** | Prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant |
| **SCADD** | Stratégie de croissance accélérée et de développement durable |
| **SP/CNLS-IST** | Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les infections sexuellement transmises |
| **STELA** | Secrétariat technique à l’efficacité de l’aide |
| **UCN** | Unité de coordination nationale |
| **UC-PSE** | Unité de Coordination, de Planification et de Suivi Evaluation |
| **UGF** | Unité de Gestion Financière |
| **UNDAF** | Plan cadre des Nations Unies pour l’aide au développement |
| **USD** | United State dollar |
| **VIH/SIDA** | Virus de l'Immunodéficience Humaine/ Syndrome d'immunodéficience Acquise |

# **RESUME EXECUTIF**

1. **Contexte et approche**

Avec l’évolution du contexte de l’aide publique au développement pour tenir compte de la déclaration de Paris qui prône l’alignement aux procédures nationales comme un principe de base, les appuis budgétaires sont devenus une modalité d’intervention importante. Dans cette dynamique, le PNUD a montré à travers des directives, les possibilités de son engagement pour une telle pratique. Une expérience pilote a été mise en œuvre avec le Népal et le Burkina Faso.

Au Burkina Faso, cette expérience a porté sur la participation à deux (2) paniers communs sur deux projets : le projet « Appui Institutionnel au Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST) » et le « programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM) ».

Après quelques années de mise en œuvre de cette expérience pilote, une évaluation indépendante a été commanditée par le PNUD pour apprécier la réussite de cette expérience.

L’évaluation visait comme objectifs, l’appréciation de : (i) la pertinence des projets concernés et la participation du PNUD au panier commun ; (ii) l’efficacité, l’efficience et la durabilité de la pratique du panier commun.

L’approche méthodologique utilisée pour répondre à ces objectifs s’articule autour des points suivants : une revue documentaire pour faire le point des analyses contenues dans les documents de projets, les différents accords et conventions et les rapports d’évaluations ; des entretiens avec les principaux acteurs de la pratique des paniers communs relatifs aux deux projets ; l’analyse d’indicateurs relatifs aux critères ‘évaluation retenus.

1. **Résultats de l’évaluation**
   1. **De la pertinence des paniers communs**

Les lignes directrices et les procédures des bureaux de pays et des unités du siège relatives à l'engagement du PNUD sont conformes à la pratique internationalement reconnue en matière d’efficacité de l’aide au développement. La participation à ces deux paniers communs est cohérente en lien avec la stratégie d’intervention du PNUD. De façon plus concrète, le Bureau Pays du PNUD au Bureau, a entre 2008 et 2015 a joué et continue de jouer un rôle décisif dans la coordination de l’aide et l’appui à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau national par l’appui du gouvernement du Burkina Faso.

Quant aux deux projets concernés par la présente évaluation, ils répondent aux priorités nationales déclinées dans la SCADD et sont également cohérents avec le programme pays du PNUD et s’alignent sur ces axes.

Par rapport au contexte local, les dispositions régissant la participation du PNUD à l’appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources ont amélioré la qualité la concertation en termes de formulation des politiques nationales de développement (CSLP et SCADD). Les programmes appuyés par panier commun en particulier se sont articulés autour des priorités déclinées par le gouvernement dans le cadre de ses documents de développement.

S’agissant de la pertinence par rapport à la logique d’intervention dans le cadre d’un panier commun, les deux appuis ont eu pour effet d’améliorer la formulation des politiques, de renforcer le dialogue, les capacités certaines domaines et l’alignement des partenaires dans le domaine de la santé. La mise en commun des ressources a été d’un apport certain dans l’utilisation des systèmes nationaux et le renforcement des capacités nationales des systèmes Burkinabè ainsi que dans le renforcement de l’appropriationpar le Burkina des politiques auxquelles les programmes appuis sont liés. L’assistance technique prévue dans le contexte du panier commun a permis de renforcer le cadre de suivi des programmes et d’approfondir la réflexion stratégique sur des questions de VIH SIDA et partiellement pour le volet énergie et promotion de la femme (PTFM).

* 1. **De l’efficacité et de l’efficience des paniers communs**

Les moyens notamment financiers déployés par le PNUD pour la mise en œuvre de ces paniers communs ont été adéquats et la participation à la mise en commun des ressources a permis le renforcement et l’accroissement du dialogue avec le gouvernement, la société civile et les autres partenaires de développement renforçant le rôle de plaidoyer du PNUD dans les domaines liés à son mandat.

* 1. **De la prise en compte des considérations de résultats de développement et de la durabilité**

Les considérations de développement durable ont été prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des paniers communs. Le panier commun a eu un effet de conduire des programmes ancrés dans les référentiels de développement du pays, d’offrir aux bénéficiaires, un outil de développement adapté à leurs besoins avec une implication des structures locales déconcentrées appropriées dans le suivi-évaluation améliore la qualité des rapports.

Le SP-CNLS a souligné **le renforcement de ses capacités institutionnelles et techniques** en gestion des fonds, en planification et pilotage stratégique et suivi évaluation des programmes, en reportage… Par exemple, dans le cadre du panier commun SIDA, le manuel d’exécution a permis de renforcer les capacités de l’administration des ressources (humaines, financières et matérielles) allouées par le Fonds Commun (FC); la gestion technique et l’exécution des activités prévues aux accords de crédit ou de don et au PFC. Par ailleurs, le panier commun a renforcé le système d’information sur le VIH dont les actions importantes sont l’élaboration du tableau de bord des indicateurs du SIDA, l’organisation du 1 er forum des acteurs de la recherche sur le VIH, le Sida et les IST. Le renforcement des capacités a concerné également le renforcement de l'enseignement du VIH, la promotion de la santé sexuelle et reproductive, la lutte contre la stigmatisation/discrimination et la promotion des droits humains des personnes vivant avec le VIH[[1]](#footnote-2).

* 1. **Enseignements tirés et expériences acquises**

Des enseignements suivants peuvent être tirés de la participation du PNUD au panier commun :

* L’existence de la communication entre l’unité de coordination des projets et les PTF au niveau des deux programmes est à saluer. Le PNUD prend part également au COFIN et par conséquent est régulièrement informé de l’évolution du programme. En outre, la communication entre les différents acteurs s’appuie sur les rencontres des comités de pilotage qui constituent un cadre élargi et privilégié de partage d’informations et de points de vue sur la vie des programmes. ;
* Un dispositif unique de coordination entre les PTFs permet une gestion plus efficace et plus efficiente des activités et des fonds du panier commun (Comité de Pilotage, Comités techniques) ;
* Un cadre d’action unique et intégré favorise les synergies entre les partenaires intervenant dans un même secteur ou thématiques de développement, et le partage des rôles et des responsabilités de chacun dans le domaine de la mise en œuvre des interventions ;
* La mise en place d’un panier commun permet de déterminer de façon adéquate la mise en séquentielle des activités financées par le panier commun permettant ainsi d’éviter des doublons et d’atteindre plus d’efficacité ;
* Un aperçu pluriannuel des fonds disponibles rendu possible à travers une planification efficace et globale des activités ;
* Une réduction de coûts de transaction et une plus grande souplesse dans l’administration des fonds pour les bailleurs (particulièrement un bailleur mandant, délégant l’administration de leurs fonds) et promeut une plus grande efficience dans l’utilisation des fonds.
* Des arrangements entre le PNUD et le Luxembourg afin que l’expérience et l’expertise du PNUD dans les PTFM puissent être capitalisées entre les deux phases de ce programme ;
* Avec l’existence des cadres technique en amont des COPIL, davantage de temps a pu être consacré au dialogue stratégique et politique ;
* Un manuel des procédures, élaboré et accepté par toutes les parties prenantes au Programme, a permis également de clarifier les procédures de mobilisation et d’utilisation des ressources et d’adopter une modalité de gestion axée sur les résultats ;
* Le fait que les ressources du PNUD destinées au panier commun transitent par ce projet est tout de même un facteur d’accroissement de cout de transaction. La requête de décaissement des ressources du panier commun est envoyée conjointement avec celle relatives à l’appui institutionnel,
* Si au niveau du programme VIH, il y a eu une volonté manifeste de solliciter régulièrement l’assistance technique du PNUD, dans le programme PTFM, la qualité du dialogue avec la partie nationale n’a pas permis à ce programme d’utiliser l’expertise et ou d’exploiter les produits de l’expertise offerte par le PNUD.
* En principe, les arrangements de financement commun se basent sur une relation de forte confiance et une relative convergence de vues entre les PTF et le gouvernement, qu’un dialogue direct et approfondi permet de maintenir. Dans le cas du PTFM, cette confiance et entente entre PTF et programme a montré des fissures.
  1. **Recommandations**

Les recommandations suivantes ont été formulées:

1. Prévoir de façon systématique la fourniture d’assistance technique dans toute opération d’appui budgétaire dans le cadre des mesures d’accompagnement pour plus d’efficacité des interventions ;
2. Dans une perspective de poursuite des communs par appui budgétaire, capitaliser l’expérience des COFIN à côté des COPIL qui a été une bonne pratique de gestion et de suivi du financement des requêtes des bénéficiaires. ;
3. Eviter des unités de gestion (projet) dans la fourniture des ressources des paniers communs pour une optimisation de leurs effets en termes d’utilisation des procédures nationales ;
4. Prendre en compte l’encrage institutionnel et l’ancrage à une politique sectorielle dans les décisions de paniers communs ou d’appuis budgétaires pour plus de cohérence car le manque d’ancrage avec une politique sectorielle bien définie et des appuis à des niveaux stratégiques rende difficile la mise en œuvre des appuis direct ;
5. Eviter un mixage des modalités de financement dans des arrangements de financement commun ou d’appuis budgétaires afin de rendre optimal l’harmonisation des procédures et l’alignement ;
6. Systématiser l’élaboration et la mise en œuvre d’outils de gestion acceptés par toutes les parties prenantes dans les programmes de financement commun afin de pouvoir apporter une réponse efficace au risque fiduciaire qui existent dans les opérations de financement direct du budget de l’Etat..

# **INTRODUCTION**

# **Généralités sur les modalités d’appuis directs**

Le contexte de l’aide publique au développement a beaucoup évolué depuis une décennie avec la déclaration de Paris qui prône l’alignement aux procédures nationales comme un principe de base. Dans un tel contexte, les appuis budgétaires directs aux pays récipiendaires sont devenus une approche d’intervention encouragée au niveau des pays.

Le Comité d’aide au développement de l’OCDE (CAD/OCDE) a défini l'aide budgétaire direct ou soutien budgétaire direct comme : «une méthode de financement du budget d’un pays partenaire via un transfert de ressources d’une agence de financement externe au Trésor public du gouvernement partenaire. Les fonds ainsi transférés sont gérés conformément aux procédures budgétaires du pays bénéficiaire. »[[2]](#footnote-3) L'aide budgétaire est soumise à des conditions de décaissement particulières, définies dans les accords de financement. L'apport d'AB est accompagné d'un dialogue sur les politiques, portant sur les principales questions de politique et de réforme du gouvernement partenaire, et parfois également d'un appui au renforcement des capacités. La définition et l'évaluation des conditions de décaissement font partie du dialogue sur les politiques.

Ainsi, contrairement à l’aide projet, l’appui budgétaire direct est géré exclusivement par les méthodes du pays bénéficiaire, telles que l’allocation budgétaire, l’exécution budgétaire, la passation de marchés, la comptabilité et l’audit. L’appui budgétaire direct peut prendre deux formes : (i) l’appui au budget de l’Etat, c’est-à-dire une contribution générale au budget de l’État, y compris à la balance des paiements, et (ii) l’appui budgétaire sectoriel destinée à financer les dépenses du budget de l’Etat relatives à un secteur économique et la mise en œuvre d’une politique sectorielle commune, sous la conduite de l’Etat partenaire. Elle est exécutée selon les procédures nationales d’exécution de la dépense publique.

# **Position du PNUD par rapport à la modalité d’appui budgétaire directe**

Pour mieux s’adapter à cette évolution, le conseil d’Administration du PNUD a adopté en septembre 2008 des rapports sur l’engagement du PNUD dans l’appui budgétaire direct et les paniers communs. Ces rapports soulignent que l’avantage comparatif du PNUD ne réside pas dans les contributions financières, mais dans l'appui au développement des capacités nationales. Il en ressort les points de décisions suivants : (i) le rôle principal du PNUD à l'appui budgétaire direct est de soutenir le développement des capacités nationales ; (ii) le PNUD ne contribuera pas à l'appui budgétaire général ; (iii) le PNUD pourra dans des cas exceptionnels, fournir une contribution financière limitée à un fonds de d’appui budgétaire sectoriel et / ou à des paniers commun en restant dans le cadre de son domaine d’intervention et à la demande du Gouvernement du pays concerné. (iv) une période d'essai de quatre ans a été approuvé pour rendre opérationnelle cette décision, effective dès septembre 2008.

A cet effet, le PNUD a élaboré et publier en 2009 des lignes directrices et procédures internes pour ces bureaux pour guider les éventuels engagements dans l'appui budgétaire sectoriel et les paniers communs. Dans ces lignes directrices et ces procédures des indications sont fournies aux bureaux de pays qui travaillent dans un environnement direct de l'appui budgétaire et les fonds communs et a décrit les options disponibles. Le rôle du PNUD dans un contexte de changement de l’environnement de l’aide au niveau des pays est bien clarifié dans ce document. En effet, l'appui du PNUD est dit complémentaire du reste du système des Nations Unies et d'autres partenaires de développement. Il devrait se concentre sur: (i) le renforcement des capacités nationales à concevoir les politiques et stratégies d'aide nationales; (ii) la cartographie des besoins en ressources externes; (iii) l'accès et la négociation des sources pertinentes de financement du développement pour répondre aux besoins actuels et émergents; (iv) le renforcement des systèmes nationaux de gestion, de suivi et de fourniture d’une telle aide; et (v) un engagement accru pour les systèmes nationaux.

Quatre options ont été offertes pour la participation des bureaux pays du PNUD à l’appui budgétaire et à la mise en commun des ressources et ces quatre options peuvent être combinées. En effet, selon ces lignes directrice, l’appui du PNUD peut prendre la forme d’une initiative de renforcement des capacités et de services de conseil d’orientation par l’intermédiaire : (i) d’un projet standardisé du PNUD en matière de concertation et d’appui au renforcement des capacités; (ii) de la gestion d’un fonds commun à la demande d’un gouvernement; (iii) de l’acceptation à participer à un fonds d’appui budgétaire sectoriel ou à un fonds commun en tant que fournisseur hors fonds ou «signataire sans obligation fiduciaire », ou à devenir un non signataire sans statut d’observateur dans le groupe de partenaires respectifs; ou (iv) D’une contribution financière à un secteur du fonds de soutien budgétaire ou à un fonds commun géré par une entité gouvernementale, ou à un tel fonds dans des domaines fixés, géré par un fonds, un programme ou une institution spécialisée des Nations Unies.

Le Burkina Faso a été choisi avec le Népal pour être pays pilotes dans l’appui budgétaire direct. Dans le cadre du Burkina Faso, l’engagement du PNUD a porté sur deux paniers communs dans le cadre de deux projets : le projet Appui Institutionnel au Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST) et le programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM) dont le financement a été fait à travers un panier commun sur la volonté du Gouvernement.

# **Objectifs de l’évaluation**

L’objectif général de l’évaluation est d’apprécier la mise en œuvre des activités pilotes du PNUD menées dans le cadre de la politique d’appui budgétaire direct ou de la participation aux paniers commun. L’évaluation devrait permettre de collecter des informations détaillées sur l'expérience acquise au cours de la phase pilote sur l'engagement du PNUD aux paniers communs, ainsi que sur l'impact de ces activités, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales et à l'élaboration des politiques.

Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont les suivants :

* Evaluer l'expérience acquise au cours des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d'engagement du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel ;
* Evaluer l'impact des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d’appui budgétaire sectoriel, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales et à l'élaboration des politiques ;
* Evaluer la mesure dans laquelle les lignes directrices et procédures des bureaux de pays et des unités du siège relatives à l'engagement du PNUD dans l'appui budgétaire sectoriel et les arrangements des fonds commun sont conformes à la pratique internationale reconnue et l'utilisation par le PNUD de ces modalités ;
* Identifier les leçons pertinentes apprises, en particulier en ce qui concerne la contribution du PNUD à la capacité nationale et à l'élaboration des politiques ;
* Présenter les principales conclusions et fournir un ensemble de recommandations claires et prospectives à la gestion pour le positionnement et l'amélioration des politiques pertinentes, des mécanismes et des processus, qui répondent aux besoins et aux défis connexes.

L'évaluation a couvert la période de 2008 à 2016, en mettant l'accent en particulier sur l'évaluation des deux paniers communs. Elle se concentre sur l’analyse des expériences du PNUD concernant l’option (iv) sur l’appui financier au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources en raison de sa participation à ces deux paniers communs (PTMF et VIH/SIDA).

# **Description des programmes et contexte de leur mise en œuvre**

## 1.3.1 Le Programme Appui institutionnel au SP-CNLS /VIH/SIDA

Pour le programme VIH/SIDA, le gouvernement du Burkina Faso a fait de la lutte contre le VIH/SIDA un défi majeur qu’il a pris en compte dans ses différentes stratégies nationales de développement entre 2008 et 2016 (CSLP, SCADD) et de sa politique de développement sanitaire. Cet engagement s’est matérialisé très tôt par l’adoption en 1998 de l’approche multisectorielle décentralisée et participative impliquant tous les secteurs de développement dans l’organisation de la réponse nationale au VIH sous la coordination du Conseil national de lutte contre le SIDA et les IST (CNLS-IST) depuis 2001. Sous l’autorité du Chef de l’Etat, le CNLS-IST est la structure de pilotage et d’orientation dans le domaine de la lutte contre le VIH, le SIDA et les IST au Burkina Faso. Il a été doté d’un Secrétariat permanent chargé de la coordination, de l’appui technique et du suivi de l’ensemble des interventions au plan national. La lutte contre le VIH/SIDA et les IST s’est inscrite dans trois (quatre ?) cadres stratégiques couvrant respectivement les périodes 2001-2005, 2006-2010, 2011-2015 et 2016-2020.

Le caractère multisectoriel et décentralisé de la réponse a conduit à la mise en place d’un dispositif organisationnel et institutionnel constitué de structures de coordination et d’exécution au niveau des différents secteurs de développement et aux niveaux régional, provincial, communal et villageois. A cet effet, les Comités ministériels de lutte contre le VIH, le SIDA et les IST (CMLS) sont les structures de coordination des activités de lutte contre le VIH, le SIDA et les IST dans les différents départements ministériels. Le secteur public se subdivise en trois sous-secteurs (santé, action sociale, Institutions et départements Ministériels. La coordination du sous-secteur santé est placée sous la responsabilité du Ministère de la santé à travers son CMLS et les autres services techniques impliqués, en collaboration avec le SP/CNLS-IST. Le Ministère de la santé assure le développement et la mise en œuvre des stratégies de renforcement de la prévention, de la prise en charge médicale des personnes infectées et affectées par le VIH à travers notamment l’organisation des soins et des traitements, la surveillance de l’épidémie et la prévention de la transmission de la mère à l’enfant de l’infection à VIH. Il joue également un rôle d’appui/conseil, de supervision et de contrôle de qualité des interventions des autres secteurs (public, privé et communautaires) dans le domaine de la santé. Les populations cibles de ces actions sont les personnes infectées et affectées par le VIH, les groupes spécifiques et globalement la population générale.

Afin de consolider les acquis, un troisième Cadre stratégique de lutte contre le SIDA sera adopté en juillet 2010 par le Gouvernement pour couvrir la période 2011-2015. Pour appuyer le gouvernement, les Nations Unies ont élaboré un Plan cadre pour l’aide au développement (UNDAF) pour la période 2011-2015, dans lequel la lutte contre le VIH s’est inscrite. C’est pour opérationnaliser ce plan cadre pour la coopération au développement qu’un programme conjoint VIH a été élaboré sous forme de Projet d’appui institutionnel au Programme national de lutte contre le SIDA (PNLS) pour la période 2011-2015. Le PNUD a financé un premier projet d’appui institutionnel à hauteur de USD 3 397 000 sur la période 2008-2010 formulé par le Gouvernement à travers le SP/CNLS-IST. Le projet visait à soutenir la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre le SIDA 2006-2010 par la soutien à la réalisation des objectifs spécifiques suivants : (i) accroitre les capacités organisationnelles et fonctionnelles des départements du SP/CNLS et de trois antennes régionales ; (ii) accroitre les capacités techniques et les compétences de l’unité centrale chargée de la planification et de suivi évaluation dans la planification, la mise en œuvre et le suivi évaluation des activités de lutte contre le VIH. Ce projet prend en compte l’appui du PNUD au panier commun avec un montant de USD 500 000 et le montant alloué pour l’appui institutionnel est de USD 3 015 000.

## 1.3.2 Programme Plates-formes multifonctionnelles (PTFM)

Situé en droite ligne de la politique de lutte contre la pauvreté énergétique pour l'amélioration des conditions de vie de la femme en milieu rural, et des grands objectifs poursuivis par la communauté internationale, notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le PN-PTFM/LCP est donc un projet phare du gouvernement soutenu par le PNUD et qui tire sa substance de l'introduction d'une technologie simple dans le milieu rural, en vue de libérer la femme des tâches pénibles de recherche de l'énergie sous toutes ses formes pour la satisfaction des besoins quotidiens.

Le programme national plates-formes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté a vu le jour en 2000 au Burkina Faso. Après une première phase (2004-2009) avec de résultats satisfaisants (création de 3 000 emplois directs, 11 réseaux d’électricité chiffrés, 4 réseaux d’eau, 479 entreprises multifonctionnelles implantées, couverture de 9 régions, etc.), une deuxième phase a été formulée.

La deuxième phase du Programme national Plates-Formes multifonctionnelles pour la Lutte contre la pauvreté au Burkina Faso (PTFM), démarré le 1er janvier 2010 a pris fin en décembre 2015. D’un coût total estimé à 25 107 054 000 FCFA, la contribution du PNUD est de USD 100 000 par an, celle de la Coopération Luxembourgeoise de 15 millions d’euros dont 3 millions passent par le PNUD, et celle du Gouvernement de 3,6 milliards de FCFA.

La Coopération luxembourgeoise, principal bailleur de fonds du programme PTFM a fortement influencé la mise en place du panier commun auquel le PNUD a adhéré suite à une demande expresse du Gouvernement en février 2012 qui a aussi exprimé un intérêt pour le Panier Commun. Par ailleurs, l’expérience de la première phase avec la participation de plusieurs bailleurs a laissé percevoir la nécessité d’une plus grande harmonisation afin de simplifier les procédures de reporting et influer sur l’efficacité du programme. Le caractère stratégique du programme et l’adoption d’un principe de financement basé sur un mécanisme autonome et inclusif dans le document du projet a beaucoup milité pour la participation du PNUD au panier commun.

# **METHODOLOGIE DE L’EVALUATION**

# **Approche générale**

## 2.1.1 Rencontre de cadrage

Elle a réuni le chargé de suivi évaluation du PNUD et le consultant. Il s’est agi de s’accorder sur le champ de la mission (TDR) et prendre connaissance (pour le consultant) des attentes, suggestions et recommandations du PNUD. Particulièrement, au regard des contraintes de délai, qui était court, cette rencontre a permis au consultant de disposer de grand nombre de documents pertinents et de contacts de personnes clefs à rencontrer.

Cette rencontre a également permis entre autres au consultant d’exposer la méthodologie à suivre pour atteindre les objectifs de l’étude et les outils de collecte de l’information qu’il avait préalablement conçu pour tenir compte des contraintes de temps. Ces outils de collecte ont été réajustés à l’issue de la rencontre de cadrage. Une rencontre avec le Directeur Pays du PNUD a permis de s’accorder sur le champ de l’évaluation qui devrait porter uniquement sur les paniers communs Sida et PTFM.

## 2.1.2 Analyse de la documentation

Au sortir de la rencontre de cadrage, le commanditaire a mis à la disposition du consultant la documentation nécessaire à une bonne connaissance du programme PTFM, du Projet d’appui institutionnel au VIH/Sida SP/CNLS-IST et des engagements du PNUD sur l’appui budgétaire et le panier commun. Les outils de collecte de données ont été réajustés en tenant compte du contexte et de la spécificité de l’évaluation. Notons que la revue documentaire s’est poursuivie tout au long de l’étude.

L'analyse de la documentation pertinente fournie par le SP/CNLS et l’Unité de coordination du Programme PTFM (documents des programmes, rapports narratifs des programmes, rapports d’évaluation, rapports d’audit, correspondances), par le PNUD (les notes d'évaluation, les décisions, communication entre le PNUD et le Luxembourg, des documents internes au PNUD sur l’appui budgétaire direct) a été faite.

## 2.1.3 Les rencontres individuelles

Cette méthode a été utilisée avec le personnel du PNUD au Burkina, et avec les représentants des institutions qui abritent les deux programmes. Les informateurs clés ont été sélectionnés en fonction du type d'informations nécessaires afin d'évaluer la pertinence, l'efficacité et la durabilité des deux paniers communs. Les entretiens, rencontres ont été effectués en utilisant un mélange de questions à choix forcé (visant essentiellement à clarifier le rôle de l’interviewé dans le panier commun ou une activité spécifique) et des questions ouvertes visant à recueillir la perception de l’interviewé sur les stratégies utilisées par le PNUD, l’Etat et les autres acteurs impliqués et les effets possibles que cela a eu sur les programmes ou sur le processus de mise en œuvre des paniers communs.

## 2.1.4 Critères et questions d’évaluation

L'évaluation a utilisé les questions qui ont porté sur les critères de la pertinence, l'efficience et la durabilité (prévu par les Tdrs) auquel le consultant a ajouté celui de l’efficacité.

# **Approche spécifique**

* + 1. **L’évaluation de la pertinence**

Une série de questions a permis d’examiner la pertinence de la participation du PNUD aux arrangements de financement commun par rapport à la pratique internationale et les stratégies d’intervention du PNUD ainsi que la qualité de la conception d’arrangements de paniers communs sur la période 2008-2016 et leur cohérence.

Ces questions ont également porté sur les engagements du PNUD dans l’appui budgétaire au Burkina Faso et la pertinence de la conception des opérations par rapport aux politiques de développement et au contexte politique, économique et social du Burkina

Ainsi la pertinence par rapport aux priorités stratégiques des institutions/acteurs nationaux et internationaux a été interrogée à travers les questions suivantes :

* Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités nationales (Cadre stratégique de lutte contre le Sida et la SCADD) ?
* Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités du PNUD et d’autres partenaires?

Quant à la pertinence par rapport au contexte, il s’est agi de répondre aux questions suivantes :

* Y a-t-il eu des événements imprévus, des opportunités ou des contraintes dans le processus de gestion des activités pilotes?
* Les risques associés ont-ils été anticipés et mitigés?

En évaluant la pertinence par rapport à la logique d’intervention, il s’est agi de savoir :

* dans quelle mesure les résultats des activités pilotes ont contribué à une utilisation accrue des systèmes nationaux ;
* si la participation du PNUD a contribué à conférer aux Programmes un plus grand rôle dans la formulation des politiques et les actions de plaidoyer dans le domaine visé ;
* si l’engagement du PNUD a- encore renforcé la participation du pays
  + 1. **Evaluation de l’efficience**

L'efficience concerne l’utilisation rationnelle des moyens que le PNUD a mis à la disposition du Gouvernement. Dans cette évaluation, il s’est agi d’analyser si les objectifs ont été atteints à moindre coût (financier, humain et organisationnel). Les questions ont été :

* Les ressources mobilisées (finances, ressources humaines, temps) ont-elles été utilisées de manière efficiente pour atteindre les objectifs des activités pilotes?
* Quel effet la gestion et les arrangements institutionnels ont eu sur l'utilisation des activités pilotes en tant qu’instruments de soutien des interventions du PNUD au niveau des pays?
* Quelles mesures et processus appliqués par le PNUD et ses partenaires ont contribué à une plus grande responsabilisation des donateurs et des partenaires clés pour l'utilisation efficace des ressources financières?
* Quels ont été les points forts et les faiblesses des approches et des stratégies utilisées dans la gestion des activités pilotes?
* Les capacités de gestion du PNUD étaient-elles adéquates pour gérer les activités pilotes dans le temps requis et de manière efficace? Qu’est-ce qui aurait pu être fait différemment?
* Quelles mesures ont été prises pour assurer la qualité des résultats et des pratiques de gestion, à la fois en ce qui concerne le processus et les produits, et le partenariat stratégique?
  + 1. **L’évaluation de l’efficacité**

Elle a porté sur la comparaison entre les objectifs fixés au départ et les résultats atteints dans le processus de participation au panier commun. Il s’est agi de répondre aux questions suivantes :

* Les appuis ont-ils renforcé la prévisibilité des ressources et réduit leur volatilité?
* Quel est le niveau de réalisation des activités prévues ?
* Dans quelle mesure les résultats prévus sont-elles été atteintes ?
* Les stratégies et approches des programmes ont-elles été efficaces ?
* Le pilotage et le suivi évaluation des programmes ont-ils été efficaces ?
  + 1. **Les résultats de développement et durabilité**

L’évaluation a cherché à savoir si les effets de la participation du PNUD à ces deux paniers résisteront au temps. Il s’est agi de répondre aux questions suivantes :

* Dans quelle mesure les considérations de développement durable sont prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des activités pilotes?
* Quelles mesures ont été prises pour assurer la durabilité à la lumière de l'évolution des tendances de l'architecture de l'aide?
* Quelle est la stratégie de partenariat utilisée pour contribuer à la durabilité des activités pilotes?
* Dans quelle mesure les activités pilotes ont elles eu un effet catalytique en termes de lancement de programmes de développement des capacités, d'obtention de résultats et de mobilisation des ressources nécessaires?

# **Difficultés rencontrées**

La mission n’a pas rencontré de difficulté à même de compromettre l’atteinte des objectifs de l’étude. Toutefois, elle a été confrontée à la difficulté d’évaluer un exercice qui n’a pas été planifié dès le début. Une autre difficulté est le temps disponible pour la réalisation de l’évaluation qui est très court au regard de la spécificité de l’évaluation d’un arrangement de panier commun qui implique d’autres partenaires, qui plus est sur deux programmes différents. La troisième difficulté concerne la disponibilité de ceraines données qui n’ont pas pu être obtenues avec la clôture du programme PTFM.

# **RESULTATS DE L’EVALUATION**

## 3.1. Analyse de pertinence

* + 1. **Pertinence par rapport à la pratique internationale en matière d’efficacité de l’aide**

Les lignes directrices et les procédures des bureaux de pays et des unités du siège relatives à l'engagement du PNUD sont conformes à la pratique internationalement reconnue. Les critères essentiels de l’examen qualitatif de la phase pilote de l’action du PNUD qui a permis aux bureaux de pays de participer financièrement à l’appui au secteur budgétaire et à la mise en commun des ressources ont été regroupés dans les catégories suivantes qui sont en phase avec les engagements internationaux en matière d’efficacité de l’aide, notamment la Déclaration de Paris. En effet, les lignes directrices couvrent les questions de formulation des politiques et le partenariat, l’appropriation, de l’utilisation des systèmes nationaux, de la responsabilité mutuelle, de la prévisibilité ainsi que de l’harmonisation et de l’alignement.

De façon plus concrète, le Bureau Pays du PNUD, a entre 2008 et 2015, entrepris des efforts de positionnement par rapport à la Déclaration de Paris. En effet, il a joué et continue de jouer un rôle décisif dans la coordination de l’aide et l’appui à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau national par l’appui du gouvernement du Burkina Faso. La mise en œuvre d’un Secrétariat technique à l’efficacité de l’aide (STELA) et de la Troika des PTF ainsi que l’élaboration et la révision de son Plan d’action national pour l’efficacité de l’aide (PANEA) en sont des exemples.

* + 1. **Cohérence par rapport à la stratégie d’intervention du PNUD**

L’analyse de la participation du PNUD montre qu’il y a une cohérence entre le Programme PTFM2 et le programme pays du PNUD et l’UNDAF d’une part et entre le projet « appui institutionnel au SP-CNLS et le programme pays du PNUD et l’UNDAF d’autre part.

L’objectif principal du programme PTFM au cours de sa seconde phase est de «*consolider et élargir l’accès à des services énergétiques de base décentralisés et abordables comme moyen d’accroissement des revenus et d’amélioration de l’accès aux services sociaux de base, en faveur des populations rurales, notamment les couches féminines ».*

L’objectif général s’inscrit directement dans la mise en œuvre de l’Outcome 2 du programme pays du PNUD intitulé *« les populations vulnérables, particulièrement les femmes et les jeunes ont davantage accès à l'emploi, aux crédits et entreprennent des Activités génératrices de revenus (AGR) rentables ».* En effet, l’accès aux services énergétiques par les populations vulnérables en milieu rural est un facteur catalyseur de l’entreprise d’Activités génératrices de revenus. Il dynamise les activités commerciales et toute activité nécessitant l’utilisation de l’énergie.

A travers la contribution à la mise en œuvre de l’Effet 2 du programme pays, le Programme PTFM contribue à la mise en œuvre de l’Effet 1 de l’UNDAF intitulé *« la croissance économique accélérée est durable et pro pauvre d’ici 2015 »*. Plus spécifiquement il contribue au produit 3 de cet effet de l’UNDAF qui s’intitule : « *les populations vulnérables, particulièrement les femmes et les jeunes ont davantage accès aux marchés, à un emploi décent, aux services énergétiques (nouveaux et renouvelables), aux services financiers et entreprennent des AGR rentables ».*

Le programme PTFM contribue à l’autonomisation des femmes et ainsi à la promotion du genre qui ressort comme une préoccupation au niveau de l’Effet 3 de l’UNDAF qui porte sur le renforcement de la gouvernance. Cette contribution du Programme converge avec les Objectifs du millénaire pour le développement notamment l’OMD 3 relatif à l’égalité des sexes et l’autonomisation des femmes.

Il ressort un alignement total de l’objectif principal du programme PTFM sur le programme pays du PNUD, sur l’UNDAF qui est le cadre référentiel du Système des Nations Unies pour accompagner la mise en œuvre des priorités nationales et sur les OMD. Le Programme PTFM 2 parait ainsi cohérent avec ces deux cadres internes de développement du PNUD et des OMD.

Quant au projet d’appui institutionnel au SP/CNLS-IST, il contribue à la réalisation de l’Effet 6 du programme pays du PNUD intitulé *« les acteurs publics, privés et communautaires délivrent davantage des services de qualité pour l'accès universel des populations à la prévention, au traitement et à la prise en charge en matière de VIH ».* A travers cette contribution, le projet s’inscrit directement dans la mise en œuvre de l’Effet 2 de l’UNDAF intitulé *« la qualité du capital humain est améliorée* ». Il contribue plus spécifiquement à la réalisation du produit 2.3 de ce effet qui est *« les structures publiques, privées, et communautaires délivrent davantage des services de qualité pour l’accès universel des populations à la prévention, au traitement et à la prise en charge en matière de VIH ».*

Ainsi, le projet d’appui institutionnel au SP/CNLS-IST parait aligné et cohérent avec le programme pays du PNUD et l’UNDAF. Toutefois, le manque d’un cadre unique d’intervention aux paniers communs ou aux appuis budgétaires au des Nations unies impliquant des procédures propres à chaque agence est critiquable.

* + 1. **Pertinence par rapport au contexte local**

Sur la formulation des politiques et le développement du partenariat, les dispositions régissant la participation du PNUD à l’appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources ont amélioré la qualité la concertation. Si bien que même s’il n’a pas fourni d’appuis budgétaires, le PNUD a participé activement au dialogue sur la formulation et la mise en œuvre des stratégies de développement (CSLP et SCADD) en tant que membre observateur dans le Cadre général de l’organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP et ensuite de la SCADD à partir de 2010. Les différents cadres de coopération des Nations unies en général et ceux du PNUD en particulier se sont articulés autour des priorités déclinées par le gouvernement dans le cadre de la SCADD. Par ailleurs, les différentes revues et évaluations conduites ont souligné la pertinence des interventions des Programmes pays 2006-2010 et 2011-2015 par rapport aux priorités nationales.

De façon plus précise, la participation du PNUD à la mise en commun des ressources pour le financement du PTFM est d’une pertinence certaine. En effet, le Burkina Faso connait un déficit énergétique structurel lié à sa faible capacité de production. Le bilan énergétique du pays montre une prépondérance de l’électricité d’origine thermique qui représente 88% (document SCADD, 2010) de l’offre globale d’électricité et un faible taux de couverture des besoins en électricité. Les potentialités nationales en énergies renouvelables sont faiblement valorisées. Cette situation réduit les possibilités d’entreprenariat et ne favorise pas la compétitivité économique. La situation est encore plus préoccupante en milieu rural où moins de 1% (SCADD, 2010) de la population avait accès à l’énergie moderne en 2010.

Les femmes comme les jeunes constituent une population vulnérable au Burkina Faso au regard du contexte socio-culturel national qui semble leur offrir moins d’opportunités économiques et sociales par rapport aux hommes. Elles ont encore plus de difficultés pour avoir accès à l’énergie et entreprendre des activités génératrices de revenus (AGR).

Traduisant l’importance de l’accès à l’énergie moderne par les populations pauvres en priorité nationale, le Gouvernement a entrepris à travers la SCADD, la politique sectorielle de l’énergie, la politique nationale de la promotion du genre (PNG) et la Politique sectorielle de l’Economie et des Finances (POSEF) de mettre en œuvre plusieurs mesures pour répondre à ce besoin de base des populations. Au nombre de ces mesures, figure le développement de plates-formes multifonctionnelles qui constituent une alternative indiquée pour améliorer l’accès aux services énergétiques et permettre l’entreprenariat d’AGR par les populations pauvres. Ces PTFM visaient à fournir l’accès à l’énergie moderne dans les localités rurales. Les femmes et les jeunes en sont la cible privilégiée.

La formulation et la mise en œuvre de la deuxième phase du programme PTFM s’inscrit dans cette dynamique nationale d’améliorer l’accès à l’énergie moderne à l’ensemble de la population et en particulier aux femmes et aux jeunes, et de permettre d’entreprendre des AGR. Il ressort ainsi une pertinence du programme PTFM 2 au regard des priorités de développement nationales. Mais il y a une difficulté évidente liée à l’encrage institutionnel de ce programme. Il se trouve logé au Ministère de l’économie et des finances et a un lien fort avec la politique sectorielle de l’énergie tout en cherchant à promouvoir l’émancipation de la femme. L’adoption par le Gouvernement d’une Politique nationale genre (PNG) en 2009 et de son Plan d’actions devrait être un élément important dans le dialogue avec le gouvernement sur cette question. Un rattachement à une politique sectorielle adéquate quoique transversale comme la PNG serait appropriée.

Quant au panier commun, à travers le projet d’Appui institutionnel au SP/CNLS-IST 2011-2015, sa pertinence est également avérée. En effet, ce projet est aligné sur les orientations du CNLS à travers ses axes 4 et 5 portant respectivement sur le renforcement de la coordination du partenariat et de la mobilisation des ressources et le renforcement de la gestion de l’information stratégique sur le VIH, le SIDA et les IST. La mise en œuvre de ces axes est une réponse aux priorités nationales relatives à la lutte contre le VIH, le SIDA et les IST déclinées dans la SCADD dont une des orientations centrales pour la promotion de la santé est la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre le VIH, le SIDA et les IST. Par ailleurs, la lutte contre le VIH-SIDA était un objectif du millénaire pour le développement, notamment l’OMD 6.

Pour traduire l’intérêt porté sur la question du VIH-SIDA et des IST dans la gestion de la politique sanitaire du Burkina Faso, le Conseil national de lutte contre le VIH-SIDA et les IST continue d’être présidé par le Président du Faso. La lutte contre le VIH-SIDA et les IST constitue à cet égard une priorité nationale et montre la pertinence du projet d’appui institutionnel au SP/CNLS-IST.

* + 1. **Pertinence par rapport à la logique d’intervention**

La participation du PNUD à des arrangements de financement commun a renforcé l’impact des contributions de l’organisation en matière de formulation des politiques. Cela a été noté lors de la formulation des différentes politiques et stratégies nationales et sectorielles. La complémentarité entre les appuis budgétaires et l’appui à la POSEF ainsi que d’autres appuis techniques a été également significative. La Politique sectorielle de l’économie et des finances (POSEF) a été appuyée par plusieurs PTF dont le PNUD durant la période de revue (2008-2015). Qui plus est, le PNUD a participé activement au dialogue sur la stratégie de renforcement des finances publiques.

La participation à la mise en commun des ressources a été d’une importance stratégique car ayant d’une part, permis le ***renforcement du dialogue*** avec le gouvernement, la société civile et les autres partenaires de développement et d’autre part, permis que le PNUD continue à jouer un rôle de catalyseur en matière de politiques renforçant ainsi son rôle de plaidoyer dans les domaines liés à son mandat au sein d’un programme sectoriel et de cadres de dialogues correspondants. La participation des PTF au panier commun VIH/SIDA est passée de sept (7) partenaires financiers y compris l’Etat en 2009 à huit (8) en 2010 avec l’adhésion du Royaume du Danemark.

Particulièrement dans ce secteur de la lutte contre le VIH/SIDA, la participation au panier du PNUD, a permis que le plaidoyer puisse aboutir à l’intégration des droits des minorités et de certains groupes spécifiques à l’égard du VIH/SIDA dans la stratégie nationale de lutte contre le VIH/SIDA.

D’une manière générale, la participation au panier commun s’est accompagnée d’actions de ***renforcement des capacités*** dans le domaine de l’appui/coordination qui couvre les activités des institutions et ministères ainsi que celles du SP/CNLS et de ses démembrements territoriaux, l’information stratégique, la prévention. L’Unité de Coordination de Planification et de Suivi Evaluation (UC-PSE) est le département du SP/CNLS bénéficie de l’appui du projet d’Appui institutionnel par lequel transite le panier commun. Les capacités de cette structure ont été renforcées en termes de coordination des différents mécanismes de suivi/évaluation (opérationnalisation du manuel de suivi/évaluation, élaboration du plan d’opérationnalisation du CSLS, coordination du groupe de travail genre, préparation des Plans Nationaux Multisectoriels (PNM), rapport bilan des PNM) et d’information. L’ensemble de ces actions permettent ainsi au SP/CNLS-IST de mettre en place les différents mécanismes et outils de planification, suivi et évaluation, contribuant ainsi à l’amélioration continue de la mise en œuvre des interventions du Panier Commun SIDA tel que requis dans le protocole avec les PTF membres du panier commun. Bien qu’une part importante des financements du CSLS ne transite pas par le panier commun, la mise en œuvre de la stratégie a permis de renforcer (en plus panier commun PADS) l’alignement des PTF dans le secteur de la santé et de capter une part importante (20%) de l’aide extérieure au financement du CSLS par le système de gestion du pays.

L’assistance technique prévue dans le contexte du panier commun devrait permettre de renforcer le cadre de suivi du programme et d’approfondir la réflexion stratégique sur des questions spécifiques et très stratégiques. Comme ce sont des appuis essentiellement fournis par le PNUD en fonction de la demande du gouvernement, cette demande est restée globalement très faible. Les actions de renforcement des capacités, celles relatives à l’intégration de l’entreprenariat féminin dans la chaine de valeur du secteur agricole et de la transition vers l’énergie verte (énergie solaire et biocarburants) était tellement importante et il est dommage qu’elles n’aient pas été réalisées. .

A l’instar des autres partenaires, la participation du PNUD à l’appui budgétaire direct et à la mise en commun des ressources a été d’un apport certain dans ***l’utilisation des systèmes nationaux*** et le renforcement des capacités nationales des systèmes du Burkina. Selon les différentes évaluations du système national de gestion des finances publiques effectuées, notamment le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) de 2014 et l’évaluation concernant les transferts de fonds le Burkina dispose d’un système de finances publiques satisfaisant dans l’ensemble, sans grands risques fiduciaires concernant le transfert de fonds aux partenaires. Toutefois, certaines faiblesses subsistent encore au niveau de l’efficacité de la dépense publique, le contrôle externe, les passations des marchés, etc. Pour le fonds commun pour la lutte contre le VIH/SIDA, d’une manière générale, les procédures de passation des marchés sont maîtrisées par l’Unité de Gestion Financière (UGF) et les taux d’exécution des plans de passation des marchés sont satisfaisants. Cependant, des efforts doivent être faits dans la formation des acteurs et la révision du manuel de procédures de gestion et d’exécution du panier commun.

La participation du PNUD au financement commun, a conduit à un ***renforcement de l’appropriation*** par le Burkina des dispositions de ces politiques qui ont été convenues. Les instances nationales de décision et d’orientation des deux programmes sont présidées généralement par un fonctionnaire du gouvernement et connaissent la participation de représentants des partenaires de développement, de la société civile et du secteur privé.

En outre, les contributions financières sont canalisées à travers les systèmes nationaux, notamment dans des comptes logés à la banque centrale et au Trésor public. Les procédures nationales (notamment de la gestion des finances publiques, des marchés d’État, du contrôle budgétaire et de l’audit) sont utilisées pour l’utilisation de ces contributions. Selon le rapport d’évaluation du fonds commun pour la lutte contre le VIH/SIDA, les ressources mises en commun jouissaient d’un avantage comparatif par rapport aux autres modalités de financement et cela encourageait les partenaires de développement et renforçait leur engagement à l’égard de ce processus. Cette harmonisation a permis de simplifier les procédures, de réduire le coût des transactions et d’améliorer l’absorption des ressources mobilisées. Entre 2008 et 2016, plus de FCFA 30 milliards ont été prévus pour le panier commun VIH/SIDA dont FCFA 350 millions par le PNUD avec un taux de mobilisation de 105%.

Cette mobilisation des ressources a été renforcée par une ***harmonisation*** des procédures de gestion, de suivi et d’évaluation. En effet, un seul manuel de procédure de gestion et d’exécution et un système de suivi unique ont permis de mettre en œuvre les activités financées par l’ensemble des partenaires. Ces procédures jugées souples ont permis d’enregistrer des performances dans l’exécution et le décaissement des fonds ; toute chose qui a réduit les coûts de transactions et les lourdeurs administratives sources d’inefficiences. Toutefois, en raison de la coexistence de multiples sources de financement (Fondation Bill et Melinda Gates, les ressources propres du PNUD, les fonds du partenariat délégué avec le Luxembourg) gérées par le PNUD, l’harmonisation des procédures de rapportage a connu des difficultés. Les rapports « Face » ont continué a existé à côté des rapports uniques de justification de la mise en œuvre du programme PTFM par exemple.

## 3.2. Analyse de l’efficacité et de l’efficience

Le PNUD a déployé les moyens adéquats notamment financiers pour la mise en œuvre de ces paniers communs. Les décaissements d’appuis directs effectués par six PTF comme financement commun du Cadre stratégique de lutte contre le SIDA ont représenté un montant total de près de FCFA 32 milliards (USD 64 millions) sur la période 2008-2015 contre FCFA 25 milliards (USD 50 millions) pour le PTFM. La participation du PNUD à ces paniers communs représente 1,2% chacun sur la période 2008-2015. Le panier commun est passé d’un décaissement annuel de FCFA 5,9 milliards en 2008 (USD 11,8 millions) à FCFA 5,7 milliards en 2009, pour reculer autour de FCFA 500 millions en 2015. La contribution du PNUD est restée constante sur la période, FCFA 50 millions (soit USD 100 000).

Une comparaison entre les montants d'aide budgétaire prévus et ceux effectivement fournis par le PNUD laisse apercevoir une certaine cohérence des engagements dans les appuis avec les orientations stratégiques (PTFM et VIH/SIDA). Mais des difficultés et incompréhensions ont émaillé le démarrage du Programme PTFM ainsi que sa mise en œuvre. L’autorisation du siège pour permettre au Bureau pays de participer au Panier Commun PTFM a été accordée le 28 septembre 2012 et le Protocole de Financement Commun, (PFC) n’a été signé le 15 février 2013 au lieu du 14 novembre 2012 comme initialement prévu. Cette situation n’a pas permis le décaissement par le PNUD des fonds octroyés au cours de l’année 2012. Des pratiques diverses entre le PNUD et le Luxembourg en ce qui concerne la conception des opérations de panier commun (degré de flexibilité, structure des décaissements et coexistence de différents système de rapportage dû au fait que le PNUD gérait les fonds de la Fondation Bill Gates en plus des fonds du Luxembourg à côté de ces propres fonds) pourrait expliquer cette situation. Les Luxembourgeois ont procédé au décaissement de des fonds entrant dans le cadre du panier commun avant même la signature du PFC.

Le PNUD, comme les autres partenaires des différents paniers communs a versé des ressources financières directement au Trésor, via la BCEAO pour le compte des programmes, augmentant ainsi le volume d'aide sous la gestion directe des gestionnaires de ces programmes. Ceci a permis une meilleure prévisibilité des flux financiers et une augmentation de l’espace budgétaire de ces programmes pour la réalisation de leurs objectifs.

**Tableau** de taux de décaissement de 2008 à 2015 du panier commun VIH SIDA (en milliers $US)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Années** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** |
| Prévision total panier commun | 13 923 515 | 9 577 676 | 9 635 591 | 9 715 103 | 8 651 457 | 3 087 996 | 1 019 095 |
| Dont PNUD | 103 093 | 101 051 | 106 180 | 97 943 | 101 174 | 103 734 | 106 202 |
| Décaissements total | 11 820 247 | 9 048 201 | 9 667 445 | 9 311 459 | 8 712 161 | 3 687 552 | 1 050 956 |
| Dont PNUD | 51 443 | 101 051 | 106 180 | 97 943 | 101 174 | 103 734 | 106 202 |
| Taux de décaissement Total | 84,89% | 94,47% | 100,33% | 95,85% | 100,70% | 119,42% | 103,13% |
| taux PNUD | 49,90% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

**Source** : Rapports de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA des années 2008 à 2015

Si l’on exclut l’année 2010, les décaissements représentent, en moyenne, 100% des montants prévus par an, ce qui permet d’apprécier positivement la prévisibilité des décaissements de panier commun surtout quand celle-ci est comparée à celle de l’appui projet[[3]](#footnote-4). Afin de renforcer cette performance, les mécanismes de mobilisation des ressources ont été renforcés par la révision du protocole et les taux de décaissement de 30% et 70% respectivement pour la première et deuxième tranche à une uniformisation de 50% et 50%[[4]](#footnote-5) pour ces deux tranches[[5]](#footnote-6).

L’appui du PNUD au panier commun VIH se fait à travers le projet «Appui institutionnel au Programme national de Lutte contre le SIDA » qui est mis en œuvre par le Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST), institution qui assure également pour le compte du Gouvernement la gestion du mécanisme du panier commun.

L’existence dans les deux programmes des Comités de pilotage et du Comité de financement (COFIN) dans le programme PTFM comme émanation du Comité de pilotage a été une expérience concluante. Pour le Programme VIH/SIDA, en lieu et place du Comité Technique de Programmation et de Suivi (CTPS) qui n’a pas bien fonctionné, le Comité de pilotage a permis aux partenaires de s’assurer que le cadre de dialogue unique du Cadre stratégique de lutte contre le SIDA (CSLS) constitue le seul cadre d’action des partenaires financiers du PCS ; que le dispositif de S&E est celui retenu pour assurer la mesure des progrès réalisés ; et que les financements sont mobilisés autour des objectifs issus du Plan national multisectoriel de lutte contre le SIDA qui est en adéquation avec le CSLS. Ces comités ont bénéficié de l’expertise des représentants des PTF, toute chose qui a permis d’améliorer fondamentalement le pilotage des programmes et leur efficacité.

## 3.3. Les résultats de développement et la durabilité

**Les considérations de développement durable ont été prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des paniers communs.** Par exemple, le panier commun dans le programme VIH a contribué à mettre en évidence le lien entre VIH/SIDA et la pauvreté par l’accompagnement socioéconomique des personnes infectées et affectées grâce à la promotion des activités ciblées au profit des groupes vulnérables et/ou spécifiques. Cette contribution du panier commun trouve toute son importance dans ce sens que le VIH /SIDA représente un choc externe qui érode le capital humain et matériel dont il dispose. Par ailleurs, grâce au panier commun, une évolution légèrement positive de la prise en charge des personnes vivant avec le VIH a été notée dans le financement du panier commun pour la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre le VIH / les infections sexuellement transmissibles.

Le SP-CNLS a souligné **le renforcement de ses capacités institutionnelles et techniques** en gestion des fonds, en planification et pilotage stratégique et suivi évaluation des programmes, en reportage… Par exemple, dans le cadre du panier commun SIDA, le manuel d’exécution a permis de renforcer les capacités de l’administration des ressources (humaines, financières et matérielles) allouées par le Fonds Commun (FC); la gestion technique et l’exécution des activités prévues aux accords de crédit ou de don et au PFC. Par ailleurs, le panier commun a renforcé le système d’information sur le VIH dont les actions importantes sont l’élaboration du tableau de bord des indicateurs du SIDA, l’organisation du 1 er forum des acteurs de la recherche sur le VIH, le Sida et les IST. Le renforcement des capacités a concerné également le renforcement de l'enseignement du VIH, la promotion de la santé sexuelle et reproductive, la lutte contre la stigmatisation/discrimination et la promotion des droits humains des personnes vivant avec le VIH[[6]](#footnote-7).

Le panier commun a eu un effet de conduire des programmes ancrés dans les référentiels de développement du pays. Les études de faisabilité qui sont menées en prélude à chaque implantation dans les localités de PTFM permettent par exemple d’offrir aux bénéficiaires, notamment les populations rurales un outil de développement qui répond à leurs besoins. Ce qui garantit au programme un regard bien intéressé de la part des dirigeants. Qui plus est, l’implication des structures locales déconcentrées appropriées dans le suivi-évaluation améliore la qualité des rapports. Les relations qui ont pu être créées entre les ONG, les privés locaux ainsi que les administrations locales offrent des opportunités de capitalisation de l’expérience des PTFM et même de la vulgarisation d’autres initiatives similaires.

La stratégie de partenariat utilisée pour contribuer à la durabilité a conféré un rôle de suivi des actions de tous les intervenants dans les régions. L’implication des DREP a apporté au programme une synergie avec d’autres projets et programmes en vue du cofinancement.

En outre, les PTFM constituent un exemple réussi de partenariat public/privé (PPP) et de financement innovant du développement. Sans nul doute qu’à la lumière de l'évolution des tendances de l'architecture de l'aide, l’expérience des PTFM pourra servir.

Les risques et les facteurs de vulnérabilité dont la dégradation de l’environnement et le changement climatique, ainsi que les aléas inhérents au système financier international sont à prendre en compte ; il faut donc aller vers le développement durable. Le financement de ce type de développement appelle impérativement la mobilisation de fonds publics d’origine nationale tout en continuant à mobilisation de l’aide publique au développement notamment celle relative aux fonds climatiques et autres types d’assistance. Ce type de financement peut jouer un rôle important de renforcement des capacités de mobilisation des ressources nationales.

# **EXPERIENCES ACQUISES ET ENSEIGNEMENTS TIRES**

Avec sa participation aux deux paniers communs, le PNUD a montré une capacité à utiliser la modalité d’appuis directs pour améliorer son efficacité notamment dans les décaissements.

L’évaluation a permis de tirer les enseignements suivants dans la participation du PNUD aux deux financements communs :

* L’existence de la communication entre l’unité de coordination des projets et les PTF au niveau des deux programmes est à saluer. Le PNUD prend part également au COFIN et par conséquent est régulièrement informé de l’évolution du programme. En outre, la communication entre les différents acteurs s’appuie sur les rencontres des comités de pilotage qui constituent un cadre élargi et privilégié de partage d’informations et de points de vue sur la vie des programmes. ;
* Un dispositif unique de coordination entre les PTFs permet une gestion plus efficace et plus efficiente des activités et des fonds du panier commun (Comité de Pilotage, Comités techniques) ;
* Un cadre d’action unique et intégré favorise les synergies entre les partenaires intervenant dans un même secteur ou thématiques de développement, et le partage des rôles et des responsabilités de chacun dans le domaine de la mise en œuvre des interventions ;
* La mise en place d’un panier commun permet de déterminer de façon adéquate la mise en séquence des activités financées par le panier commun permettant ainsi d’éviter des doublons et d’atteindre plus d’efficacité ;
* Un aperçu pluriannuel des fonds disponibles rendu possible à travers une planification efficace et globale des activités ;
* Une réduction de coûts de transaction et une plus grande souplesse dans l’administration des fonds pour les bailleurs (particulièrement un bailleur mandant, délégant l’administration de leurs fonds) et promeut une plus grande efficience dans l’utilisation des fonds.
* Des arrangements entre le PNUD et le Luxembourg afin que l’expérience et l’expertise du PNUD dans les PTFM puissent être capitalisées entre les deux phases de ce programme ;
* Avec l’existence des cadres techniques en amont des COPIL, davantage de temps a pu être consacré au dialogue stratégique et politique ;
* Un manuel des procédures, élaboré et accepté par toutes les parties prenantes au Programme, a permis également de clarifier les procédures de mobilisation et d’utilisation des ressources et d’adopter une modalité de gestion axée sur les résultats ;
* Le fait que les ressources du PNUD destinées au panier commun transitent par ce projet est tout de même un facteur d’accroissement de cout de transaction. La requête de décaissement des ressources du panier commun est envoyée conjointement avec celle relatives à l’appui institutionnel,
* Si au niveau du programme VIH, il y a eu une volonté manifeste de solliciter régulièrement l’assistance technique du PNUD, dans le programme PTFM, la qualité du dialogue avec la partie nationale n’a pas permis à ce programme d’utiliser l’expertise et ou d’exploiter les produits de l’expertise offerte par le PNUD.
* En principe, les arrangements de financement commun se basent sur une relation de forte confiance et une relative convergence de vues entre les PTF et le gouvernement, qu’un dialogue direct et approfondi permet de maintenir. Dans le cas du PTFM, cette confiance et entente entre PTF et programme a montré des fissures.

# **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Il ressort des analyses sur les critères d’évaluation considérés que l'expérience acquise suite à la participation du PNUD au panier commun pour le financement des Programmes VIH/SIDA et PTFM a été concluante. Cette participation a permis au PNUD d’aligner ses actions sur des programmes nationaux, mais aussi d’harmoniser des procédures avec d’autres partenaires bilatéraux et multilatéraux. Les procédures du partenaire ont été utilisées et le dialogue a été renforcé non seulement avec les partenaires gouvernements aussi bien au niveau central que local, mais aussi avec la société civile et le secteur privé. Elle a aussi eu des effets sur l’appropriation des politiques et leur formulation ainsi que sur l'impact de cette participation. Ces financements communs ont été combinés à des actions de renforcement des capacités des autorités centrales et locales. Ces fonds communs qui ont été administrés par des unités de gestions au nom du gouvernement ont été tous également aligné.

A travers sa participation à ces deux paniers communs, le PNUD a pu démontrer que son avantage comparatif ne réside pas dans les contributions financières, mais dans l'appui au renforcement des capacités nationales. Les volumes d’aide apportés ne sont pas importants mais les actions de renforcement des capacités fournies ont été déterminantes quand elles ont pu être fournies.

Le contexte du Burkina Faso a été favorable à l’exécution de ses engagements à titre pilote en raison de la longue expérience du pays dans la formulation et la conduite d’opérations d’appuis budgétaires directs. Cette modalité de gestion a bien été appliquée et le PNUD a bien contribuer à l’amélioration de l’alignement des partenaires techniques et financiers (PTFs) aux priorités nationales et la simplification des procédures de gestion de flux de ressources des PTFs dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA et le programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM).

Le processus a tout de même rencontré quelques difficultés qui peuvent être prises en charge avec la mise en œuvre des recommandations ci-dessous.

* Prévoir de façon systématique la fourniture d’assistance technique dans toute opération d’appui budgétaire dans le cadre des mesures d’accompagnement pour plus d’efficacité des interventions en raison du fait que l’appui budgétaire est complété par des mesures d'accompagnement (intégrés directement dans les opérations d’appui ou mises en œuvre dans des projets complémentaires) qui doivent permettre de renforcer les politiques ciblés par l’AB, principalement à travers du renforcement des capacités et de l'assistance technique.
* Dans une perspective de poursuite des paniers communs par appui budgétaire, capitaliser l’expérience des COFIN à côté des COPIL qui a été une bonne pratique de gestion et de suivi du financement des requêtes des bénéficiaires. L’appui budgétaire doit permettre de favoriser le dialogue entre les donateurs et le gouvernement, et ceci, en particulier à travers la mise en place et le suivi conjoint de cadres de mesure de performance cohérents et harmonisés avec les priorités du gouvernement et des donateurs. Aussi, faut-il tenir compte du dialogue au niveau technique et politique et d’une bonne politique de communication entre les acteurs des projets dans les arrangements de paniers communs ou d’appuis budgétaires.
* Pour plus d’efficacité et une durabilité des interventions, Eviter des unités de gestion (projet) dans la fourniture des ressources des paniers communs pour une optimisation de leurs effets en termes d’utilisation des procédures nationales ;
* Prendre en compte l’encrage institutionnel et l’ancrage à une politique sectorielle dans les décisions de paniers communs ou d’appuis budgétaires pour plus de cohérence car le manque d’ancrage avec une politique sectorielle bien définie et des appuis à des niveaux stratégiques rende difficile la mise en oeuvre des appuis direct;
* Eviter un mixage des sources de financement dans des arrangements de financement commun ou d’appuis budgétaires afin de rendre optimal l’harmonisation des procédures et l’alignement ;
* Systématiser l’élaboration et la mise en œuvre d’outils de gestion acceptés par toutes les parties prenantes dans les programmes de financement commun afin de pouvoir apporter une réponse efficace au risque fiduciaire qui existent dans les opérations de financement direct du budget de l’Etat.

**Annexe 1 – Liste des personnes rencontrées**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **N°d’ordre** | **Nom et Prénom(s)** | **Structure** | **Fonction** |
| **1** | YAMEOGO Alfred | UCN PTFM | Ex-RAF |
| **2** | SAWADOGO Armande | PNUD | Chargée Energie /environnement  Point focal PTFM |
| **3** | ZOUNGRANA Salifou | PNUD | Chargé de suivi évaluation |
| **4** | AGOSSOU Corneille | PNUD | Country Director |
| **5** | DIOP Lamine | PNUD | Chargé de programme VIH SIDA |
| **6** | SAGBOUHAN Job | ONUSIDA | Country Director |
| **7** | KOURARA Richard |  | RAF |
| **8** | KABRE Seydou | SP-CNLS | Chef de de l’UGF |
| **9** | BAMBARA Paul | SP-CNLS | Responsable Suivi Evaluation à l’USE |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

**Annexe 2 – Documents Consultés**

1. UNDP, Guidelines and procedures for country offices and headquarter unit Version 1.0, March 2009
2. Rapport définitif de l’évaluation à mi-parcours de la seconde phase du programme national plates-formes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso et l’audit de matérialité des PTFM implantées de janvier 2010 au 30 juin 2013, avril 2014
3. Cadre stratégique de lutte contre le VIH, le SIDA et les infections sexuellement transmissibles (CSLS) 2006-2010, juin 2010
4. Cadre stratégique de lutte contre le VIH, le SIDA et les infections sexuellement transmissibles (CSLS) 2011-2015, juillet 2010
5. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2008 (1er juillet 2008 au 31 Décembre 2008) et de toute l’année 2008 (1er Janvier 2008 au 31 Décembre 2008)
6. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2008 (1er juillet 2009 au 31 Décembre 2009) et de toute l’année 2008 (1er Janvier 2009 au 31 Décembre 2009)
7. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2008 (1er juillet 2010 au 31 Décembre 2010) et de toute l’année 2010 (1er Janvier 2010 au 31 Décembre 2010)
8. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2011 (1er juillet 2011 au 31 Décembre 2011) et de toute l’année 2011 (1er Janvier 2011 au 31 Décembre 2011)
9. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2012 (1er juillet 2012 au 31 Décembre 2012) et de toute l’année 2012 (1er Janvier 2012 au 31 Décembre 2012)
10. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2013 (1er juillet 2013 au 31 Décembre 2013) et de toute l’année 2013 (1er Janvier 2013 au 31 Décembre 2013)
11. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2008 (1er juillet 2014 au 31 Décembre 2014) et de toute l’année 2014 (1er Janvier 2014 au 31 Décembre 2014)
12. Rapport de suivi financier (RSF) du Projet d’Appui au Secteur de la Santé et à la Lutte contre le SIDA (PASS/volet VIH/SIDA) dans le cadre du panier commun SIDA du deuxième semestre de l’année 2015 (1er juillet 2015 au 31 Décembre 2015) et de toute l’année 2008 (1er Janvier 2015 au 31 Décembre 2015)
13. Manuel d’exécution et de gestion du Fonds Commun pour le Cadre Stratégique de Lutte contre le SIDA (CSLS) 2006-2010, Document principal
14. Evaluation du financement de la lutte contre le VIH/Sida et les IST par l’approche du Panier commun, Décembre 2011
15. Rapport définitif de l’évaluation à mi-parcours de la seconde phase du programme national plates-formes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso et l’audit de matérialité des PTFM implantées de janvier 2010 au 30 juin 2013
16. Rapport provisoire de l’Evaluation Finale de la Seconde Phase (2010- 2015) du Programme National Plates – Formes Multifonctionnelles Pour la Lutte Contre la Pauvreté au Burkina Faso (PN-PTFM)
17. PNUD, Rapport financier 2010 du Programme Plateforme multifonctionnelle appui de la coopération luxembourgeoise Burkina Faso, Avril 2012
18. PNUD, Rapport financier 2011 du Programme Plateforme multifonctionnelle appui de la coopération luxembourgeoise Burkina Faso, Avril 2012
19. PNUD, Rapport financier 2012 du Programme Plateforme multifonctionnelle appui de la coopération luxembourgeoise Burkina Faso, Avril 2012

# **Annexe 3 – Termes de Reference**

**TERMES DE REFERENCE**

**Recrutement d’un consultant individuel pour l’évaluation de l’engagement du PNUD dans l’appui budgétaire direct**

1. **CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

Dans le cadre de l’accompagnement au processus de développement, diverses approches sont utilisées par les partenaires techniques et financiers dont l’appui budgétaire direct et les fonds communs. L’appui budgétaire direct et les fonds communs sont utilisés par les gouvernements et les partenaires internationaux à la fois dans le cadre normal du processus de développement et dans les situations de post-conflit et les situations humanitaires pour améliorer la gestion des ressources disponibles pour les priorités nationales. Ces deux mécanismes de financement combinent des ressources provenant de sources différentes dans le but de promouvoir la cohérence, la coordination et l'efficacité dans l’utilisation des ressources tout en répondant aux besoins spécifiques de développement.

L’appui budgétaire direct peut prendre la forme de transferts financiers aux Trésors nationaux afin d'améliorer la stabilité budgétaire et réduire les déficits budgétaires (que l'on appelle l'appui budgétaire général), ou l'appui budgétaire sectoriel comprenant des contributions affectées à des programmes nationaux spécifiques, transférés par l'intermédiaire des systèmes de gestion financière administrés par le gouvernement. L’appui budgétaire direct tel que défini par l'OCDE se compose d'instruments financiers combinés à l’appui au développement des capacités des autorités nationales et locales dans l'appui d'une réponse institutionnelle appropriée, à certains besoins critiques et les défis du développement. Les instruments de l'appui budgétaire direct utilisent des mécanismes spécifiques de gestion des finances publiques des pays et visent à renforcer les capacités administratives et financières des gouvernements pour financer des réformes et des programmes qui sont essentiels à la récupération, la résilience et le développement. Un fonds commun est administré par une tierce partie au nom du gouvernement et est également aligné sur un programme national.

L'appui budgétaire sectoriel et les fonds communs sont des modalités de financement qui renforcent la budgétisation stratégique et axée sur les résultats.

Avec la montée de l'appui budgétaire direct et l'attention accordée à cette modalité d'aide à la fois au niveau mondial et national, l'Assemblée générale, dans sa résolution 59/250 sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement (TCPR) en 2004 , a demandé au système des Nations Unies d’ "appuyer les capacités nationales pour la gestion des différentes modalités de l'aide". Dans sa Résolution TCPR 62/208 (paragraphe 103) de 2007, l'Assemblée générale "encourage explicitement que le système de développement des Nations Unies soit invité à participer, d'office, aux modalités d’aide en cours et nouvelles et aux mécanismes de coordination à la demande du pays. Elle invite le système des Nations Unies pour le développement à renforcer sa participation à cet égard".

Il est devenu clair que le PNUD, en tant que partenaire de développement majeur et en suivant les résolutions susmentionnées, avait besoin d'articuler une politique concernant l'appui budgétaire. En 2008, le PNUD a présenté deux rapports à son conseil: l'engagement du PNUD à l'appui budgétaire direct et aux fonds communs (DP / 2008/36) et le rapport de suivi, le rôle du PNUD dans l'environnement changeant de l'aide au niveau des pays (DP / 2008/53). Les deux rapports soulignent que l’avantage comparatif du PNUD ne réside pas dans les contributions financières, mais dans l'appui au développement des capacités nationales.

Après l'approbation du DP / 08/36 et DP / 08/53, le PNUD a élaboré des lignes directrices et procédures internes pour les bureaux de pays et des services du siège pour diriger et superviser l'engagement dans l'appui budgétaire sectoriel et les fonds communs. Ceux-ci ont été examinés et approuvés par la haute direction, et publiés en 2009. Les lignes directrices et les procédures sont disponibles dans le domaine public depuis Janvier 2013. Cela fait partie de l'engagement de l'organisation pour la transparence, un engagement qui a été indépendamment reconnu excellent. Les lignes directrices et les procédures fournissent la base pour le PNUD pour assurer la congruence avec la politique approuvée et pour gérer les risques avant, pendant et après la mise en œuvre d’une activité inscrite dans la politique.

Le Burkina Faso a été choisi avec le Népal pour être pays pilotes dans l’appui budgétaire direct. Le Bureau PNUD du Burkina a soumis une requête au siège et obtenu son accord en décembre 2008 pour participer à deux paniers communs. Au niveau du Burkina Faso, cette modalité de gestion a été appliquée dans deux projets : le projet Appui Institutionnel au Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST) à travers lequel l’objectif principal du PNUD était de contribuer à l’amélioration de l’alignement des partenaires techniques et financiers (PTFs) aux priorités nationales dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA et la simplification des procédures de gestion de flux de ressources des PTFs intervenant dans le financement du VIH,SIDA et les IST. L’autre exemple est le programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM) dont le financement a été fait à travers un panier commun sur la volonté du Gouvernement.

1. **OBJET**

Cette évaluation permettra d'évaluer l'efficacité et l'efficience des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d’appui budgétaire direct. Elle permettra également de collecter des informations détaillées sur l'expérience acquise au cours de la phase pilote sur l'engagement du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel, ainsi que sur l'impact de ces activités, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales et à l'élaboration des politiques.

1. **CHAMP D'APPLICATION ET OBJECTIFS**

L'évaluation couvrira la période de 2008 à 2016, en mettant l'accent en particulier sur l'évaluation des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d'engagement du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel.

Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont les suivants :

* Evaluer l'expérience acquise au cours des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d'engagement du PNUD à l'appui budgétaire sectoriel ;
* Evaluer l'impact des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d’appui budgétaire sectoriel, en particulier sur la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales et à l'élaboration des politiques ;
* Evaluer la mesure dans laquelle les lignes directrices et procédures des bureaux de pays et des unités du siège relatives à l'engagement du PNUD dans l'appui budgétaire sectoriel et les arrangements des fonds commun sont conformes à la pratique internationale reconnue et l'utilisation par le PNUD de ces modalités ;
* Identifier les leçons pertinentes apprises, en particulier en ce qui concerne la contribution du PNUD à la capacité nationale et à l'élaboration des politiques ;
* Présenter les principales conclusions et fournir un ensemble de recommandations claires et prospectives à la gestion pour le positionnement et l'amélioration des politiques pertinentes, des mécanismes et des processus, qui répondent aux besoins et aux défis connexes.

1. **PRINCIPALES QUESTIONS D'ÉVALUATION**

L'évaluation utilisera les questions indicatives suggérées ci-dessous qui portent sur les critères suivants : la pertinence, l'efficience et la durabilité.

**1) Pertinence :**

* Dans quelle mesure les objectifs initiaux du lancement des activités pilotes ont été respectées, y compris les ajustements qui ont été apportés pour tenir compte des exigences et les besoins des pays ?
* Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités nationales?
* Y a t-il eu des événements imprévus, des opportunités ou des contraintes dans le processus de gestion des activités pilotes? Les risques associés ont-ils été anticipés et mitigés?
* Dans quelle mesure les résultats des activités pilotes ont contribué à une utilisation accrue des systèmes nationaux?

**2) Efficience :**

* Les ressources mobilisées (finances, ressources humaines, temps) ont-elles été utilisées de manière efficiente pour atteindre les objectifs des activités pilotes?
* Quel effet la gestion et les arrangements institutionnels ont eu sur l'utilisation des activités pilotes en tant qu’instruments de soutien des interventions du PNUD au niveau des pays?
* Quelles mesures et processus appliqués par le PNUD et ses partenaires ont contribué à une plus grande responsabilisation des donateurs et des partenaires clés pour l'utilisation efficace des ressources financières?
* Quels ont été les points forts et les faiblesses des approches et des stratégies utilisées dans la gestion des activités pilotes?
* Les capacités de gestion du PNUD étaient-elles adéquates pour gérer les activités pilotes dans le temps requis et de manière efficace? Qu’est-ce qui aurait pu être fait différemment?
* Quelles mesures ont été prises pour assurer la qualité des résultats et des pratiques de gestion, à la fois en ce qui concerne le processus et les produits, et le partenariat stratégique?

**3) Durabilité :**

* Dans quelle mesure les considérations de développement durable sont prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des activités pilotes?
* Quelles mesures ont été prises pour assurer la durabilité à la lumière de l'évolution des tendances de l'architecture de l'aide?
* Quelle est la stratégie de partenariat utilisée pour contribuer à la durabilité des activités pilotes?
* Dans quelle mesure les activités pilotes ont elles eu un effet catalytique en termes de lancement de programmes de développement des capacités, d'obtention de résultats et de mobilisation des ressources nécessaires?

1. **MÉTHODOLOGIE**

Cadrage : Sur la base des questions indicatives figurant dans la section ci-dessus, la méthodologie générale et les questions d'évaluation spécifiques seront développées par le consultant de l'évaluation dans le rapport initial dès la première semaine de la mission. Le rapport initial doit contenir une matrice spécifique affichant chacun des critères d'évaluation et des questions connexes et sous-questions auxquelles l'évaluation envisage de répondre ; et pour chaque question, les données primaires et secondaires qui seront recueillies.

Le consultant cherchera à obtenir des données à partir d'un éventail de sources, y compris des examens et des analyses de documents, des enquêtes ainsi que des entretiens physiques ou téléphoniques avec les parties prenantes. La diversité de sources de données (données, perceptions, preuves) est de permettre une triangulation des informations pour alimenter l'analyse des questions spécifiques. Le consultant fournira des données empiriques pour soutenir toutes les conclusions et recommandations, et les preuves seront validées à partir de plusieurs sources. Les enquêtes et les entretiens téléphoniques avec les parties prenantes sont une partie intégrale et cruciale de cette évaluation.

1. **LES LIVRABLES**

Trois (3) livrables sont attendus:

* Le rapport de démarrage détaillant la compréhension du consultant de ce qui est évalué et pourquoi, montrant comment chaque question proposée trouvera une réponse par le biais de : méthodes proposées, sources de données et des procédures de collecte de données proposées. Le rapport de démarrage comprendra également des projets de questionnaires et des guides d’entretien et un projet de calendrier des activités et des tâches.
* Le rapport provisoire de l’évaluation; et
* Le rapport final de l’évaluation ;

1. **COMPÉTENCES REQUISES**

Le/la consultant(e) pour l'évaluation sera recruté(e) à travers les procédures de recrutement régulières du PNUD. Il / elle doit être indépendant(e) de toutes les organisations qui ont été impliquées dans la conception, l'exécution ou le conseil de tout aspect des activités pilotes qui font l'objet de cette évaluation.

Le consultant doit avoir démontré la capacité de conduire des analyses stratégiques, de fournir des conseils stratégiques et de gérer des évaluations. Il / elle devra avoir une connaissance approfondie des questions relatives au changement organisationnel et institutionnel, du processus de réforme de l'ONU, des principes de la gestion axée sur les résultats, et devra être familiarisé(e) avec les tendances mondiales actuelles de l’architecture de l'aide internationale.

Le/la consultant(e) devra justifier des qualifications clés suivantes :

* Master ou équivalent en développement international, sciences politiques, économie ou dans un domaine équivalent
* Au moins 10 ans d'expérience pertinente en développement international avec au moins 7 ans d'expérience en matière d'évaluation, de gestion de projet / programme, et / ou de gestion de l'aide internationale;
* Connaissance éprouvée du concept et des modalités de l'appui budgétaire direct et des politiques et pratiques des organisations internationales de développement;
* Bonne connaissance des méthodes et techniques d'évaluation;
* Solide expérience de travail avec les Nations Unies ou des organisations multilatérales de développement;

1. **Durée et lieu de l’évaluation**

 La durée de l'évaluation sera de 20 jours calendaire et se fera à Ouagadougou au Burkina Faso.

# **Annexe 4– Rapport de Démarrage**

|  |
| --- |
| PNUD |
| Rapport provisoire |
| Evaluation de l’engagement du PNUD dans les appuis directs au Burkina Faso |

|  |
| --- |
| Consultant : Aboudoulaye SANOU  01/10/2016 |

Table des matières

1. Introduction

2. Contexte

3. Méthodologie

3.1 Approche générale

3.2 Outils et méthodes de collecte de données et d’analyse.

# **Introduction**

L’objet de la mission est d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des activités pilotes menées dans le cadre de la participation du PNUD à des mécanismes de mise en commun des ressources. Elle couvre les deux projets qui ont bénéficié du financement du PNUD en partenariat avec d’autres partenaires. D’abord, il y a le Projet d’appui institutionnel au Secrétariat permanent du Conseil national de lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST) sur la période 2011-2015. Ensuite, il y a le programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM), notamment la mise en œuvre de sa deuxième phase sur la période 2010-2015. L'évaluation couvrira la période de 2008 à 2016.

# **Contexte**

Avec la montée de l'appui budgétaire direct et l'attention accordée à cette modalité d'aide à la fois au niveau mondial et national, l'Assemblée générale des Nations unies, dans sa résolution 59/250 sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement (TCPR) en 2004 a demandé au système des Nations Unies d’ "appuyer les capacités nationales pour la gestion des différentes modalités de l'aide". Dans sa Résolution TCPR 62/208 (paragraphe 103) de 2007, l'Assemblée générale "encourage explicitement que le système de développement des Nations Unies soit invité à participer, d'office, aux modalités d’aide en cours et nouvelles et aux mécanismes de coordination à la demande du pays. Elle invite le système des Nations Unies pour le développement à renforcer sa participation à cet égard".

Il est devenu clair que le PNUD, en tant que partenaire de développement majeur et en suivant les résolutions susmentionnées, avait besoin d'articuler une politique concernant l'appui budgétaire. En 2008, le PNUD a présenté deux rapports à son conseil qui soulignent clairement que l’avantage comparatif du PNUD ne réside pas dans les contributions financières, mais dans l'appui au développement des capacités nationales.

Le Bureau PNUD du Burkina a soumis une requête au siège et obtenu son accord en décembre 2008 pour participer à deux paniers communs: le financement du projet Appui Institutionnel au Secrétariat Permanent du Conseil National de Lutte contre le SIDA et les IST (SP/CNLS-IST) et celui du programme Plateforme multifonctionnelle (PTFM).

C’est dans ce cadre, qu’il a procédé à la signature :

* le 08 janvier 2009 d’un protocole de financement commun avec la Banque Mondiale, l’ONUSIDA, le PNUD, l’UNICEF, le Royaume des Pays Bas et l’Etat burkinabè pour soutenir la mise en oeuvre du Cadre stratégique de lutte contre le VIH/SIDA et les IST ;
* le 15 février 2013 d’un protocole de financement commun pour la mise en eouvre de la deuxième phase du Programme national Plates-Formes Multifonctionnelles pour la Lutte contre la Pauvreté (PN-PTFM/LCP) avec Lux-Development, l’Etat Luxembourgeois, le PNUD et l’Etat burkinabè.

L’objectif majeur de ces protocole est de contribuer à améliorer l’alignement des PTF sur les priorités nationales dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA et l’amélioration des conditions de vie des populations rurales notamment les couches féminines et à simplifier les procédures de gestion des flux financiers des PTF intervenant dans ces secteurs.

La politique nationale de lutte contre le VIH/SIDA et les IST au Burkina Faso a toujours fait partie intégrante du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les orientations stratégiques portent principalement sur la prévention, la prise en charge des personnes infectées et affectées par le VHI/SIDA et les IST, la surveillance de l’épidémie, la mobilisation conséquente des ressources et le suivi des progrès réalisés dans la lutte. La mise en œuvre de la stratégie nationale s’appuie sur un cadre institutionnel bâti sur le Conseil national de lutte contre le SIDA et les IST avec un Secrétariat permanent et des structures de coordination au niveau sectoriel et décentralisé. Le mécanisme du panier comme mode de financement du cadre stratégique de lutte contre le VIH/SIDA et les IST a été matérialisé le 08 janvier 2009 par la signature d’un protocole de financement commun entre la Banque Mondiale, l’ONUSIDA, le PNUD, l’UNICEF, le Royaume des Pays Bas et l’Etat burkinabè.

Depuis 2004, le Gouvernement du Burkina Faso a mis en place le Programme national Plates-Formes Multifonctionnelles pour la Lutte contre la Pauvreté (PN-PTFM/LCP), après une phase pilote qui a couvert la période 2000-2004. Une seconde phase du programme a été élaboré et mise en oeuvre sur la période 2010-2015. L’objectif global de ce programme est de consolider et d’élargir l’accès à des services énergétiques de base décentralisés et abordables, fournis par la PTFM, comme moyen d’accroissement des revenus et d’amélioration de l’accès aux services sociaux de base, en faveur des populations rurales, notamment les couches féminines. D’un coût total 25 107 054 000 FCFA, le PN-PTFM phase 2 n’a pu mobiliser que de de 17 905 052 252 FCFA. Le programme n’a pas pu mobiliser toute la somme prévue pour son exécution. Il a fonctionné avec un gap financier de 7 202 001 748 FCFA. Ce gap a limité ses ambitions surtout le plan des implantations.

Financé par la Coopération Luxembourgeoise, la fondation Bill et Melinda GATES, le PNUD, la Société danoise ARHUS et la fondation SHELL via le PNUD ainsi que l’État burkinabè, la phase 2 du programme avait un cout initial de 25 107 054 000 FCFA.

La présente évaluation qui couvrira la période de 2008 à 2016, dans le cadre de l’appréciation des activités pilotes menées dans le cadre de la politique d'engagement du PNUD à l'appui budgétaire à ces deux programmes.

Le présent rapport de démarrage permettra de préciser la métrologie qui sera utilisée pour mener l’étude conformément aux termes de référence.

# **Méthodologie**

## Approche générale

L’évaluation se base sur l’approche méthodologique en trois étapes et le Cadre global d'évaluation (CGE) établis par le groupe « appui budgétaire » du réseau DAC de l’OCDE. Ce cadre d’analyse repose sur cinq niveaux : intrants, produits directs, produits indirects, résultats et impact. La démarche méthodologique que nous proposons comportera trois niveaux suivants :

* + 1. **L’évaluation des intrants, des produits directs et indirects des appuis directs et analyse des liens de causalité entre eux**

Elle se fera par une comparaison entre les intrants d'aide budgétaire prévus et ceux effectivement fournis et une analyse de la pertinence et l’adéquation du montage des programmes d’appuis et de la combinaison des différents intrants par rapport au contexte politique, économique et social dans le pays partenaire ;au cadre politique du gouvernement, et :aux stratégies d'aide au développement des partenaires au développement

A l’**Etape 1** le **Niveau 1** couvrira l’analyse de la pertinence des programmes de financement commun par rapport au contexte.

Le **Niveau 2** appréciera les opportunités que ces financements ont créé pour le gouvernement en vue du renforcement du cadre sectoriel, institutionnel et opérationnel pour la croissance et la lutte contre la pauvreté et la lutte contre le VIH/SIDA.

Le **Niveau 3** évaluera la contribution des programmes de financement commun à l’amélioration de ce cadre au niveau des politiques sectorielles, des institutions (développement des capacités) et des services.

* + 1. **Analyse des résultats des programmes**

Un examen des résultats établis comme objectifs par le gouvernement et soutenus et encouragés par les appuis directs, pour faire un résumé des changements clés qui ont eu lieu au cours de la période évaluée.

Cela se fera à l’**Etape 2** (qui comporte deux niveaux d’analyses : les Niveaux 4 et 5) qui portera sur l’analyse des acquis en termes de résultats de développement ciblés par les financements communs et les facteurs ayant contribué à leur accomplissement, y compris les politiques appuyées par ces appuis, d’autres politiques appuyées ou non par d’autres programmes d’aide extérieure, et des facteurs contextuels. C’est le **Niveau 4**.

Au **Niveau 5**, seront appréciées la qualité et la durabilité des acquis et leur possibilté de contribuer à plus long terme à assurer des niveaux plus élevé de développement humain lié au VIH SIDA et l’autonomisation de la femme.

L’Etape 2 sera descriptive, consistant à collecter et à examiner des informations et des données quantitatives et qualitatives relatives aux résultats et à l'impact des politiques gouvernementales promues par les deux programmes. Elle sera aussi analytique pour identifier et suivre les facteurs internes et externes les plus influents qui ont contribué aux résultats et à l'impact observés des produits du gouvernement ciblés par l'aide budgétaire.

* + 1. **Evaluation de l'impact**

L'**Etape 3** consistera faire une synthèse et une comparaison de l’Etape 1 et de l’Etape 2, afin d’identifier la contribution des paniers communs à l’atteinte des résultats de développement ciblés, via la contribution aux politiques du gouvernement. Il sera appréhendé les effets positifs prévus sur la croissance économique durable, la réduction de la pauvreté, l'autonomisation des pauvres et l'amélioration de leurs revenus réels, et autres questions et priorités décrites dans les programmes faisant l'objet de l'évaluation

## Outils et méthodes de collecte de données et d’analyse

L’évaluation reposera sur les outils de collecte de données suivants : recherche documentaire, compilation de données et entretiens individuels. Les informations recueillies ont été soumises à un processus d’analyse et de validation par clustering, comparaison et triangulation.

**Annexe 5 : MATRICE D’EVALUATION**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Questions d’évaluation** | **Indicateurs** | **Sources de données et méthode de collecte et de renseignements** |
|  |  |  |
| 1. **Pertinence**  * **Pertinence par rapport aux priorités stratégiques des institutions/acteurs nationaux et internationaux**    + Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités nationales (Cadre stratégique de lutte contre le SIDA et la SCADD?   + Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités du PNUD et d’autres partenaires? * **Pertinence par rapport au contexte:**    + Y a-t-il eu des événements imprévus, des opportunités ou des contraintes dans le processus de gestion des activités pilotes?   + Les risques associés ont-ils été anticipés et mitigés?   + Dans quelle mesure les objectifs abordent le problème de l’inégalité entre les sexes ? * **Pertinence par rapport à la logique d’intervention**   + Dans quelle mesure les résultats des activités pilotes ont contribué à une utilisation accrue des systèmes nationaux?   + La participation du PNUD a-t-elle contribué à conférer aux Programmes un plus grand rôle dans la formulation des politiques et les actions de plaidoyer dans le domaine visé?   + L’engagement du PNUD a-t-il encore renforcé la participation du pays? | Evolution du volume et du ratio d’appuis fourni par le PNUD et adéquation aux évolutions des politiques de lutte contre le SIDA et lutte contre la pauvreté des femmes  Degré d’alignement entre les objectifs généraux et spécifiques des opérations de paniers communs et les orientations générales / priorités sectorielles définies par le gouvernement  Prise en compte des questions de genre dans les objectifs et les cadres de mesure de performance des programmes  Existence d’analyses de risque lors de la formulation des opérations et qualité de ces analyses  Niveau de flexibilité des opérations d’appuis par rapport aux changements du contexte  Degré d’alignement du cadre des résultats des programmes appuyés et des conditions de décaissement des opérations d’appuis avec les cadres stratégiques du CSLP, de la SCADD et des politiques sectorielles concernées  Cohérence des engagements dans les appuis avec les orientations stratégiques du PNUD au niveau du siège | **Analyse de la documentation pertinente de 2008 à 2015**   * Les stratégies/politiques nationales et sectorielles SIDA et promotion de la femme. * Les documents de stratégie et de programmation des PTF. * Les documents de projets et rapports relatifs à la formulation/mise en œuvre des paniers communs. * La documentation relative au processus et au contenu du dialogue entre PTF et Gouvernement. * Les rapports (enquêtes, statistiques, rapport de performance) produits par l’Institut national de statistiques, les ministères et d’autres instances sectorielles.   **Entretiens individuels**  **Volet VIH SIDA**   * SP/CNLS : le Secrétaire permanent (SP), l’Unité de gestion financière du /SP/CNLS, l’Unité de Planification et de Suivi-Evaluation du SP CNLS * Ministère de la Santé : DSF, CMLS/Santé ; * PTF : ONUSIDA, BM, Pays Bas, UNICEF, PNUD ;   **Pour le programme PMF**   * l’Unité de Coordination Nationale (UCN); * Les PTF :   + PNUD   + Coopération Luxembourgeoise   + Institut de Recherche en Sciences Appliquées et Technologies (IRSAT)   + Institut de l’Environnement et de Recherches Agricoles (INERA) * Personnes-ressources   **Compilation de bases de données**   * Décaissements– les principales sources incluent les conventions de financements, les rapports de mise en œuvre, les notes de décaissement, les audits, les bases de données DGCOOP et d’autres bases de données ; * Budget de l’Etat et dépenses publiques : informations issues de la base de données sur les allocations/ dépenses budgétaires (CID) gérée par la DGB et de la base de données sur les investissements publics (PIP) gérée par la DGEP. * Résultats sectoriels : informations principalement issues de données d’enquêtes, des annuaires statistiques et de diverses bases de données sectorielles. |
| 1. **Efficience**   • Le PNUD a-t-il déployé les moyens adéquats : moyens humains, matériels, financiers ?  • Quel effet la gestion et les arrangements institutionnels ont eu sur l'utilisation des activités pilotes en tant qu’instruments de soutien des interventions du PNUD au niveau des pays?  • Quelles mesures et processus appliqués par le PNUD et ses partenaires ont contribué à une plus grande responsabilisation des donateurs et des partenaires clés pour l'utilisation efficace des ressources financières?  • Quels ont été les points forts et les faiblesses des approches et des stratégies utilisées dans la gestion des activités pilotes?  • Les capacités de gestion du PNUD étaient-elles adéquates pour gérer les activités pilotes dans le temps requis et de manière efficace? Qu’est-ce qui aurait pu être fait différemment?  • Quelles mesures ont été prises pour assurer la qualité des résultats et des pratiques de gestion, à la fois en ce qui concerne le processus et les produits, et le partenariat stratégique? | Le niveau de consommation des ressources allouées aux différents objectifs spécifiques  Le PNUD a-t-il mis à la disposition des programmes l’expertise technique adéquate pour leur formulation et leur mise en œuvre ?  Quelles sont les forces et les faiblesses des programmes ?  Les dépenses ont-elles été réalisées dans le respect des procédures ?  Les activités prévues ont-elles été réalisées en nombre et dans la qualité  Les dépenses ont-elles été réalisées dans le respect des prévisions Les dépenses ont-elles été réalisées dans le respect des prévisions  Ratio réalisation physique / taux de réalisation financière  Les mesures et stratégies employées étaient-elles les plus appropriées ou aurait-on mieux fait avec des mesures moins couteuses ?  Les activités réalisées ont-elles permis des avancées notables au niveau des objectifs poursuivis ?  La gestion budgétaire a-t-elle bénéficié de flexibilité (possibilité de réallocation des ressources) ?  La structuration des programmes leur confèrent-ils un fonctionnement approprié/adéquat ? |
| 1. **Efficacité**  * L’efficacité dans le pilotage du projet :   + Les appuis ont-ils renforcé la prévisibilité des ressources et réduit leur volatilité?   + Niveau de réalisation des activités prévues ?   + Dans quelle mesure les résultats prévus ont-ils été atteints   + Les stratégies et approches des programmes ont été efficaces ?   + Le pilotage et le suivi évaluation des programmes ont-ils été efficaces ? | Le ratio mobilisation/prévision des ressources  Le ratio réalisations/prévisions (en terme physique) des activités  Les dépenses ont-elles été réalisées dans le respect des prévisions |
| 1. **Durabilité :**   • Dans quelle mesure les considérations de développement durable sont prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des activités pilotes?  • Quelles mesures ont été prises pour assurer la durabilité à la lumière de l'évolution des tendances de l'architecture de l'aide?  • Quelle est la stratégie de partenariat utilisée pour contribuer à la durabilité des activités pilotes?  • Dans quelle mesure les activités pilotes ont elles eu un effet catalytique en termes de lancement de programmes de développement des capacités, d'obtention de résultats et de mobilisation des ressources nécessaires? | Eléments de preuve montrant des liens spécifiques entre   * Les financements communs (financement, dialogue des politiques, choix des indicateurs et AT complémentaire) et les changements observés * d’autres formes de coopération et/ou modalités de l’aide et les changements observés   Analyse comparative des contributions de financements communs et autres formes de coopération et évidence soulignant la possibilité d’obtenir les changements observés en l’absence de toute aide au développement |

**Annexe 6 : Guide d’interview individuel**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nom(s) des interviewe(es):** | **Fonction** | **Institution/organisation:** |
| Date de l’interview | Produit/PTA/Projet Atlas: | Type de partenaire:  - Bénéficiaire direct : |\_\_\_|  - Bénéficiaire indirect : |\_\_\_|  - PNUD : |\_\_\_|  - Agence ONU : |\_\_\_|  - Autre (préciser) : |\_\_\_|  Autre (préciser) |
| Nom de la  Composante/Axe  stratégique: |  | observations |

**MISSIONS PRINCIPALES DE L’INSTITUTION ET ROLES DANS LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME**

|  |
| --- |
|  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Question principal** | **Question spécifiques** | **Réponses** |
| **x** |  |  |
|  | Dans quelle mesure les objectifs initiaux du lancement des activités pilotes ont été respectées, y compris les ajustements qui ont été apportés pour tenir compte des exigences et les besoins des pays ? |  |
|  | Dans quelle mesure les activités pilotes ont répondu aux priorités nationales? |  |
|  | Y a t-il eu des événements imprévus, des opportunités ou des contraintes dans le processus de gestion des activités pilotes? Les risques associés ont-ils été anticipés et mitigés? | xxx |
|  | Dans quelle mesure les résultats des activités pilotes ont contribué à une utilisation accrue des systèmes nationaux? |  |
| 2) Efficience : |  |  |
|  | Les ressources mobilisées (finances, ressources humaines, temps) ont-elles été utilisées de manière efficiente pour atteindre les objectifs des activités pilotes? |  |
|  | Quel effet la gestion et les arrangements institutionnels ont eu sur l'utilisation des activités pilotes en tant qu’instruments de soutien des interventions du PNUD au niveau des pays? |  |
|  | Quelles mesures et processus appliqués par le PNUD et ses partenaires ont contribué à une plus grande responsabilisation des donateurs et des partenaires clés pour l'utilisation efficace des ressources financières? |  |
|  | Quels ont été les points forts et les faiblesses des approches et des stratégies utilisées dans la gestion des activités pilotes? |  |
|  | Les capacités de gestion du PNUD étaient-elles adéquates pour gérer les activités pilotes dans le temps requis et de manière efficace? Qu’est-ce qui aurait pu être fait différemment? |  |
|  | Quelles mesures ont été prises pour assurer la qualité des résultats et des pratiques de gestion, à la fois en ce qui concerne le processus et les produits, et le partenariat stratégique? |  |
| 3) Durabilité |  |  |
|  | Dans quelle mesure les considérations de développement durable sont prises en compte dans la conception et la mise en œuvre des activités pilotes? |  |
|  | Quelles mesures ont été prises pour assurer la durabilité à la lumière de l'évolution des tendances de l'architecture de l'aide? |  |
|  | Quelle est la stratégie de partenariat utilisée pour contribuer à la durabilité des activités pilotes? |  |
|  | Dans quelle mesure les activités pilotes ont elles eu un effet catalytique en termes de lancement de programmes de développement des capacités, d'obtention de résultats et de mobilisation des ressources nécessaires? |  |

**PRINCIPALES CONCLUSIONS**

|  |
| --- |
|  |

**VERIFICATIONS A FAIRE**

|  |
| --- |
|  |

**DOCUMENTATION JOINTE**

|  |
| --- |
|  |

**Calendrier d’exécution de l’évaluation**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Tot** | **J1** | **J2** | **J3** | **J4** | **J5** | **J6** | **J7** | **J8** | **J9** | **J10** | **J11** | **J12** | **J13** | **J14** | **J15** | **J16** | **J17** | **J18** | **J19** | **J20** |
| **Préparation du processus d’élaboration du rapport initial** | **2** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Preparation réunion de cadrage |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Remise rapport initial |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Approbation du rapport initial |  |  |  |  | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Revue documentaire approfondie et collecte des données** | **4** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Revue documentaire |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Collecte de données |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Redaction du rapport |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Analyse et élaboration du rapport** | **9** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Traitement de données |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Rédaction du rapport provisoire |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Soumission du rapport provisoire |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Intégration des observations et commentaires dans le rapport provisoire |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Finalisation du rapport de l'évaluation** | **5** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Soumission du rapport final |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Total** | **20** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Livrables** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Rapport initial | Jour 3 | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Rapport provisoire | Jour 13 | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Rapport final | Jour 15 | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Atelier de restitution | Jour 20 | |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

1. SP/CNLS- Rapport d’évaluation du Panier Commun Sida (PCS) Novembre 2011 [↑](#footnote-ref-2)
2. CAD/OCDE, 2006, « *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, volume 2* » [↑](#footnote-ref-3)
3. A titre d’exemple, pour le compte du Programme SIDA, en 2009, le taux de mobilisation des ressources du panier commun était de 108,11% contre 63.41% pour l’ensemble du Plan national multisectoriel du CSLS selon l’évaluation du panier commun VIH [↑](#footnote-ref-4)
4. Avenant n° 2 a Protocole de financement commun du 8 janvier 2008 [↑](#footnote-ref-5)
5. Toutefois, tout au long de la Phase II, le programme PTFM a connu des retards de décaissements. [↑](#footnote-ref-6)
6. SP/CNLS- Rapport d’évaluation du Panier Commun Sida (PCS) Novembre 2011 [↑](#footnote-ref-7)