

RAPPORT DE REVUE STRATEGIQUE

REVUE A MI-PAROURS CONJOINTE DUPROGRAMME INDICATIF DE COOPERATION (PIC III 2017-2021) ENTRE LE BURKINA FASO ET LE GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

VERSION FINALE DU 11 MAI 2021

En 2020, la Direction de la coopération au développement et de l'action humanitaire du ministère des Affaires étrangères et européennes a commandé une revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération (PIC) III entre le Luxembourg et le Burkina Faso. La revue a été réalisée par le cabinet Artemis Information Management S.A. Le ministère publie ci-après le résumé exécutif des principaux résultats de cet exercice.

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère.

RESUME EXECUTIF

La Revue à mi-parcours conjointe (RàMP-C) du 3ème Programme Indicatif de Coopération (PIC III) entre le Grand-Duché du Luxembourg et le Burkina Faso s'est développée en deux phases successives entre octobre 2020 et mai 2021. La première phase a consisté en 3 évaluations techniques de projets et programmes du PIC III choisis par les deux partenaires pour faire l'objet d'un examen détaillé. Cette phase s'est achevée en février 2021 par la production de 3 rapports spécifiques, dont les conclusions ont été présentées et discutées avec l'ensemble des parties prenantes à Luxembourg et au Burkina Faso. La deuxième phase a démarré en février 2021 et a consisté en une revue stratégique du partenariat entre les deux pays, intégrant les conclusions des évaluations techniques faites précédemment et des analyses complémentaires sur les autres volets du PIC III mais aussi d'autres interventions hors PIC. Les conclusions intermédiaires du travail de revue ont été discutées avec l'ensemble des acteurs du partenariat lors d'une réunion participative (24 mars) ; le rapport final a été circulé mi-avril et les conclusions et recommandations finales ont été présentées à tous les acteurs lors d'une réunion de restitution qui s'est tenue le 5 mai à Ouagadougou.

Le travail a été réalisé par une équipe multidisciplinaire de 6 experts mobilisés par la société Artemis au Luxembourg (Thierry Paccoud, chef d'équipe, Virginie Kremer, chef d'équipe adjoint et Sandrine Beaujean, leader TIC sur la phase I, garant qualité sur la phase II), au Burkina Faso (Dieneba Ouedraogo et Serge Sedogo, sociologues et experts genre et environnement) et au Sénégal (Mohamadou Sy, suivi qualité sur la phase I, expert éducation/formation sur la phase II).

La coopération entre le Grand-Duché du Luxembourg et le Burkina Faso a démarré en 1996, ce pays devenant un pays prioritaire pour la coopération du Luxembourg en 1998. Le partenariat peut donc s'appuyer sur une longue histoire commune qui a permis de construire des relations fortes et une vraie confiance mutuelle. Le Burkina Faso est ainsi un des pays prioritaires de la coopération du Luxembourg et le soutien qui lui est apporté est comparable, voire supérieur, à celui apporté aux autres pays prioritaires de la zone sahélienne (Mali, Niger et Sénégal).

Un premier PIC a été formulé entre les deux gouvernements en 2003, qui a été suivi par une série de programmes (PIC II et son extension) entre 2008 et 2016. Le PIC III, objet de cette RàMP-C a été signé en novembre 2016 pour une période de 5 ans. Le financement de l'appui du Luxembourg a pris de l'ampleur programme après programme, et les fonds mobilisés dans le cadre du PIC III ont atteint la somme de 94 Mo d'euros.

Le PIC III est pour une grande part une continuation d'interventions dans des secteurs déjà couverts dans le programme précédent comme la gestion durable des ressources naturelles, l'éducation et la formation professionnelle ainsi que l'appui aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Ces trois secteurs d'intervention mobilisent ensemble près des deux tiers de l'enveloppe financière disponible. La coopération luxembourgeoise est mise en œuvre via différentes modalités (exécution en régie, accord de partenariat opérationnel, Fonds commun) et via différents acteurs (l'agence d'exécution LuxDev, des agences techniques des Nations Unies – FNUAP et PNUD – et l'ONG luxembourgeoise SOS-Faim). Il y a ainsi une diversité dans les approches qui est une richesse de la coopération du Luxembourg. Il n'y a pas eu de ciblage géographique d'ensemble du PIC III et les projets/programmes se développent selon leurs objectifs et leurs contextes respectifs. D'une manière générale, les bénéficiaires finaux des interventions sont les populations les plus vulnérables, avec un accent particulier sur les femmes et, dans une moindre mesure, sur les jeunes. L'accent est mis sur le renforcement des capacités des partenaires locaux (services gouvernementaux mais aussi ONG et associations locales).

La revue a aussi analysé d'autres interventions du Luxembourg déployées sur la même période mais hors du PIC III. Elles représentent environ un tiers de l'allocation PIC III, ceci portant l'enveloppe

globale du soutien du Luxembourg au Burkina Faso à près de 120 Mo d'euros. Ces interventions hors PIC III sont très diverses tant par les thématiques/secteurs qu'elles ciblent (finance inclusive, digitalisation, emploi, santé) que par les partenariats qu'elles mobilisent (coopération régionale, coopération avec les ONG, action humanitaire).

Globalement, les deux partenaires sont très satisfaits de leur coopération comme le montrent les conclusions des Commissions de Partenariats qui se tiennent annuellement au niveau ministériel. Le dialogue politique au jour le jour est suivi par l'Ambassade pour le Luxembourg et la DG COOP du ministère des Finances pour le Burkina Faso. Les différents programmes et projets sont alignés avec les stratégies et politiques sectorielles qu'ils appuient et ils sont intégrés dans le processus national de gestion des budgets/programmes qui a été établi en 2018.

Qu'il s'agisse du PIC III dans son ensemble ou de chacune de ses composantes, l'analyse à travers les critères du CAD de l'OCDE est très similaire. La pertinence des interventions est grande dans un contexte où les besoins en termes de développement sont énormes et variés ; la lutte contre la pauvreté reste un des objectifs ultimes du développement du pays. L'efficacité et l'efficience sont limitées par des facteurs qui tiennent tant à la complexité de certaines modalités des interventions qu'aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des interventions. Les systèmes de suivi et évaluation des composantes du PIC sont axés sur les performances et ne permettent pas de mesurer les impacts. La durabilité est questionnable en particulier pour ce qui concerne les effets des interventions en matière de renforcement des capacités. Enfin, la cohérence interne du PIC III est faible car il n'y a pas d'échange ou de coordination entre les composantes qui permette de générer des synergies. La cohérence externe est aussi faible au-delà de la contribution à certains fonds multi-donneurs en particulier pour les interventions dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle.

Les interviews et contacts qui ont été menés au cours de la revue ont conduit à identifier 7 fonctions qui seraient fondatrices à la démarche PIC. Ces fonctions ont été analysées par l'équipe d'évaluation. La première de ces fonctions concerne l'établissement d'un **cadre de dialogue** entre les deux partenaires. Sur ce plan, la revue conclut que les mécanismes et processus qui animent ce dialogue sont trop limités : une seule Commission de Partenariat par an ne permet pas de traiter en profondeur toutes les questions de stratégie ; la faible disponibilité en ressources humaines au niveau de l'Ambassade ne permet pas de compenser au jour le jour. La deuxième fonction concerne le PIC comme **cadre de renforcement et de transfert des capacités**. Si le PIC est fondamentalement orienté vers ce thème, il n'y a pas de système de suivi des effets des différentes interventions dans ce domaine qui permette de savoir si elles ont un réel impact et de quelle manière il se concrétise. Le PIC devrait aussi être **un instrument programmatique** qui sécurise sur le long terme le financement de certaines activités prioritaires de la coopération. Cet aspect existe bien mais il implique potentiellement une certaine rigidité qui ne permet pas toujours de s'adapter aux évolutions du contexte, qui peuvent être rapides dans un pays fragile. Le PIC devrait aussi être **un instrument de cohérence** pour l'ensemble des interventions du Luxembourg au Burkina Faso. Or, aujourd'hui, près de 30% de l'aide du Luxembourg au Burkina Faso se déploie hors PIC et pas forcément en phase avec les priorités et orientations du PIC. **La redevabilité** devrait être facilitée par une approche PIC car elle devrait donner un cadre d'analyse et de présentation des résultats de la coopération. En l'absence d'un système de documentation et de valorisation/gestion des connaissances, il n'est pas possible de construire une argumentation qui puisse être largement partagée au Luxembourg et au Burkina Faso. La **mobilisation d'acteurs de diverses origines** et travaillant avec différentes perspectives est une vraie richesse du PIC III. Néanmoins, ces partenaires ont peu d'occasion d'échanger et donc de réfléchir à des synergies ; il y a là une richesse d'intervention qui n'est pas totalement exploitée. Enfin, **l'innovation et la réflexion** devraient permettre de faire mieux dans un processus de transformation et d'amélioration des pratiques. Force est de constater que l'innovation se fait plus hors PIC que dans le PIC.

Sur la base de ces remarques mais aussi en prenant en compte les conclusions de l'atelier participatif du 24 mars 2021, les évaluateurs ont proposé trois blocs de recommandations : des recommandations générales concernant 3 thématiques que l'équipe de revue a jugé essentielles pour le partenariat, des recommandations pour la finalisation du PIC III et enfin des recommandations qui concernent la préparation de la prochaine programmation de l'aide du Luxembourg au Burkina Faso.

Au titre des **recommandations essentielles**, il est tout d'abord suggéré de donner au PIC un cadre plus lisible, qui permette d'établir un lien plus direct avec les référentiels nationaux de développement et qui dispose d'un système de suivi et évaluation permettant d'apprécier les progrès réalisés. Ce cadre pourrait se développer sur la base des Objectifs de Développement Durable (ODD) pour lesquels le Burkina Faso a déjà travaillé à une priorisation et à des indicateurs de progrès. L'équipe de revue propose un schéma logique liant les référentiels nationaux de développement (PNDES, Budgets programmes), les ODD priorités et les programmes/projets du PIC III. De ce schéma, un jeu de 14 indicateurs, dont certains déjà calculés, peut être extrait qui permettrait de suivre les progrès faits dans le cadre du PIC d'ici à son achèvement.

La situation sécuritaire au Burkina Faso est un élément qui met en péril le déploiement de toute intervention de développement. Il est essentiel de réfléchir rapidement à des approches qui permettent de mieux lier actions d'urgence humanitaires et actions de développement. Il n'y a malheureusement pas de recettes miracles dans ce domaine et il faudrait dans un premier temps rassembler/comparer/évaluer les expériences et faire réfléchir ensemble les acteurs dans ces deux domaines. L'équipe de revue suggère de donner une priorité à ce thème dans le cadre du dialogue politique entre les deux partenaires ; elle propose au Luxembourg d'appuyer le gouvernement dans ses efforts de mobilisation des partenaires, au niveau local mais aussi au niveau extérieur afin d'apporter des solutions pertinentes et viables sur le terrain.

La situation relative à l'épidémie Covid19 reste préoccupante même si sa dimension sanitaire reste pour le moment sous contrôle. Les problèmes qui se posent aujourd'hui sont plus liés aux conséquences de la pandémie sur la situation économique et sociale des couches le plus vulnérables de la population (y inclus les réfugiés). L'équipe de revue suggère de renforcer les mécanismes de génération de revenu et d'emploi qui existent déjà dans les projets et programmes du PIC III et, en parallèle, d'inscrire les interventions du Luxembourg en faveur du système de santé dans une démarche plus formalisée et globale de coalition des PTF.

Au titre des **recommandations pour la finalisation du PIC III**, l'équipe de revue suggère d'engager un investissement pour ce qui concerne la documentation et la capitalisation sur les expériences acquises au long des interventions. Ceci devrait concerner en premier lieu les problèmes rencontrés dans l'exécution de ces interventions et les solutions apportées, mais aussi la comparaison entre les modalités d'exécution. Il faudrait aussi favoriser l'échange systématique entre les intervenants dans des domaines innovateurs et répondant aux besoins et demandes du Burkina Faso, comme le domaine de la digitalisation. Ceci permettrait d'identifier des opérations pilotes à reproduire et de valoriser les savoir-faire des organisations qui ont exécuté ces interventions. Il est aussi suggéré d'accorder une attention particulière aux investissements passés du Luxembourg dans ce domaine et les relations entre acteurs locaux au Burkina Faso et acteurs spécialisés au Luxembourg. Enfin, il est suggéré de revoir la manière dont le marquage CAD est réalisé afin d'en faire un élément utile dans la formulation, le suivi et l'évaluation des interventions. Compte-tenu du niveau d'exécution (financière et physique) des différentes composantes du PIC III et du travail proposé d'ici à son échéance, il est suggéré d'étendre la durée du PIC III jusqu'à la fin 2022.

Enfin, au titre des **recommandations visant la préparation de la prochaine programmation**, il est tout d'abord suggéré de renforcer le dialogue politique entre les deux partenaires pour donner plus de place aux questions stratégiques liées à la coopération dans le contexte spécifique du Burkina Faso. Ceci devrait passer par une redynamisation des Commissions de Partenariat mais aussi par un

renforcement des capacités au niveau de l'Ambassade (fonds de mobilisation d'expertise). Afin de favoriser l'innovation et la transformation, il est suggéré de faire travailler plus ensemble les organisations qui exécutent les projets et programmes. Ainsi il faudrait tirer les leçons des collaborations établies avec les agences des Nations Unies, d'une part, et avec les ONG, d'autre part. Il serait aussi important d'amener dans la coopération des organisations techniques spécialisées dans des questions qui sont au centre des priorités des partenaires, comme par exemple l'UNCDF (renforcement de capacités) et ADA (microfinance inclusive). Une photographie complète devrait pouvoir être faite régulièrement de l'ensemble des interventions financées par le Luxembourg dont le Burkina Faso bénéficie afin d'identifier les succès et les valeurs ajoutées. Ce constat pourrait permettre de mettre en valeur des savoir-faire qui seraient ensuite valorisés dans des coalitions plus larges (« *Luxembourg Inside* »). Le PIC III a beaucoup souffert de délais dans l'exécution des interventions à différents stades de leur identification, formulation et mise en œuvre. Il faudrait analyser en détail les causes de ces différents retards et s'assurer qu'ils ne se produisent plus. Enfin, les expériences en matière de renforcement de capacités qui ont été faites à travers les différentes composantes du PIC devraient faire l'objet d'un bilan global afin d'en renforcer et mesurer les effets et impacts.